

Nuovi cittadini, asilo e minori stranieri soli

di *Claudio Cottatellucci*

La rappresentazione più diffusa dell'immigrazione nel nostro paese pone costantemente in secondo piano la realtà ampia di ormai cinque milioni di stranieri stabilmente presenti, accanto a quella, in rapida crescita, dei neocittadini di origine straniera. In questo contesto la realtà dei minorenni, nati o ricongiunti, costituisce un test decisivo della capacità della nostra società di costruire integrazione e coesione sociale.

La discussione sulla riforma della legge sulla cittadinanza e le restrizioni all'accesso alla protezione internazionale rappresentano, in ambiti affatto diversi, un test decisivo per verificare l'effettiva tutela dei diritti riconosciuta a questi soggetti. È questo lo scenario in cui situare anche le nuove competenze attribuite alla giurisdizione minorile in tema di accoglienza ed integrazione dei minori stranieri soli.

Parole chiave: cittadinanza, acquisto, protezione internazionale, accoglienza.

1. Cittadini e nuovi cittadini: una questione di prospettiva

È dedicato questo numero, in maniera monografica secondo un metodo che è proprio della rivista, al tema dei nuovi cittadini e dei minori stranieri soli.

In questo, non casuale, ordine per una scelta di prospettiva: la comunicazione pubblica, la “narrazione” sul tema dell'immigrazione, ha continuamente amplificato il secondo, abbinandolo a termini destinati ad evocare paura (“l'invasione” associata agli “sbarchi e agli arrivi via mare”) e sollecitando in questo modo letture emergenziali del fenomeno. Anche attraverso falsificazioni grossolane della realtà, come quando si è arrivati a sostenere che se fosse stata approvata la legge di riforma della cittadinanza sarebbero aumen-

* Magistrato, direttore della Rivista Minorigiustizia. claudio.cottatellucci@giustizia.it

tati gli sbarchi – il richiamo ai *pull factors* è ricorrente in questo genere di comunicazione – perché sarebbe bastato partorire in Italia perché il neonato diventasse cittadino. Grossolane ma non prive di effetti, se è vero che nel corso degli ultimi anni l'opinione pubblica nazionale avrebbe gradualmente modificato il proprio orientamento proprio sulla proposta di riforma della legge sulla cittadinanza¹.

Ma l'effetto più duraturo di questa inversione dei termini è un altro: rendere invisibile, far scomparire alla comune percezione, la realtà stabile, radicata nel tempo e nei luoghi, della prima dimensione; quella dei “nuovi cittadini” è una realtà ampia e diffusa, minori nati in Italia, quelli definiti in senso stretto “di seconda generazione”, o ricongiunti ai genitori, soprattutto alle madri, che qui li hanno preceduti.

Revocare continuamente in dubbio la loro effettiva appartenenza a questa società; presenti in Italia, ma stabilmente precari.

L'inversione di prospettiva è funzionale a mantenere alto l'allarme sul tema immigrazione; per far questo occorre cancellare una storia ormai stabile che è, o dovrebbe essere, a tutti gli effetti patrimonio comune.

Quasi si fosse sempre all'anno zero e le esperienze costruite non consegnassero al presente un insegnamento su cui riflettere.

Per queste ragioni recuperare la prospettiva corretta delle questioni, nella loro evoluzione temporale come anche nelle dimensioni quantitative dei fenomeni, costituisce l'unico antidoto alle paure che le logiche emergenziali alimentano.

Per questa ragione vogliono contribuire a restituire profondità di prospettiva quei contributi, inseriti nella sezione “Cittadinanza e minori stranieri”, che con approcci disciplinari diversi trattano di questo tema.

1. È stata data, per esempio, una notevole eco al sondaggio Isos pubblicato il 24 giugno scorso sul *Corriere della Sera*, secondo il quale mentre nel 2011 il 71% degli intervistati si diceva favorevole all'introduzione di un dispositivo normativo di *ius soli temperato* (nascita + regolare permanenza di almeno un genitore oltre il quinquennio), quest'anno i favorevoli sarebbero scesi al 44%. Sono informazioni da considerare con molta cautela, anche perché spesso assolvono la funzione delle profezie autoavverantesi. Tuttavia ad un esame più attento, la rilevazione presenta risultati abbastanza contraddittori che rispecchiano bene il livello di disinformazione, spesso voluta e non contrastata efficacemente, che ha caratterizzato tutta la trattazione del tema: una maggioranza, seppure di misura, il 51%, si dice infatti favorevole all'acquisto *ius culturae*, vale a dire attraverso la regolare frequenza ad un ciclo scolastico di almeno cinque anni, anche per i minori che non siano nati in Italia ma vi siano giunti prima del dodicesimo anno di età. Correlando le risposte, appare tutt'altro che inverosimile ipotizzare che nella comunicazione pubblica sia passato il messaggio che il *focus* della proposta di legge fosse l'acquisto automatico per nascita (del resto la legge è stata spesso titolata sinteticamente “*ius soli*”) e che proprio questo automatismo abbia prodotto un rifiuto crescente. Viene così ignorato il fatto che se almeno uno dei genitori deve essere titolare di permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti (cfr. art. 1 della AS 2092), allora, oltre a possedere i requisiti reddituali e alloggiativi, deve anche aver superato il test di conoscenza linguistica correlato almeno al livello A2 del Quadro comune europeo, come richiesto dal comma 2 bis dell'art. 9 del D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286.

Per cogliere gli esatti contorni della vicenda vale comunque la pena richiamare qui qualche dato; come si sa, i numeri, come i fatti, “hanno la testa dura”.

La popolazione straniera residente in Italia è rimasta, nell'ultimo biennio senza effettivi incrementi, stabilmente intorno ai cinque milioni di abitanti, l'8,3% della popolazione; un dato percentuale lievemente inferiore a quello europeo, che si attesta sul 10%. Sarebbe forse ancora inferiore se si disponesse di una tempestiva registrazione dei movimenti inversi dei ritorni, tutt'altro che trascurabili negli ultimi anni, soprattutto tra i cittadini comunitari.

Se a questo numero si aggiungessero quanti, tra gli stranieri, hanno ottenuto la cittadinanza italiana, si raggiungerebbe un numero di poco superiore ai sei milioni.

Gli indici di stabilizzazione di questa popolazione sono molto alti: tra i cittadini non comunitari, il numero dei lungo soggiornanti è passato dal 56,3% del 2015 al 59,5% del 2016². Se a questi dati si sommassero i comunitari, il quadro della stabilizzazione probabilmente ne risulterebbe ulteriormente accresciuto.

Le acquisizioni di cittadinanza per naturalizzazione, anche questa una realtà praticamente misconosciuta su cui si riflette poco o niente, confermano ampiamente questa tendenza.

Questo avviene nonostante l'Italia abbia, ormai da un quarto di secolo, una delle leggi europee più restrittive su questo profilo: i dieci anni di residenza legale ininterrotta richiesti dall'art. 9 della legge n. 91/1992 per la naturalizzazione, appena mitigati dai criteri interpretativi all'art. 1 del Dpr n. 572/1993 introdotti di recente proprio sul concetto di “assenza di interruzione”³, si attestano sulla soglia più alta indicata dalla “European convention of nationality” fatta dal Consiglio d'Europa il 6 novembre 1997⁴ e di fatto la oltrepassano ampiamente se si considerano i due-tre anni di durata del procedimento amministrativo.

Dopo iniziali perplessità anche degli studiosi⁵ ed una partenza lentissima,

2. Cfr. Report statistico Istat, 29 settembre 2016.

3. Ne tratta P. Morozzo della Rocca, *Bambini e cittadinanze*, in questo numero, p. 29.

4. In questi termini l'art. 6 comma terzo del testo convenzionale “Each State Party shall provide in its internal law for the possibility of naturalisation of persons lawfully and habitually resident on its territory. In establishing the conditions for naturalisation, it shall not provide for a period of residence exceeding ten years before the lodging of an application”.

5. Alcuni studi condotti sul finire dello scorso secolo, soprattutto sui paesi del centro e nord Europa, sulla propensione alla naturalizzazione, anche nelle seconde generazioni, manifestavano seri dubbi sull'effettivo interesse degli immigrati ad imboccare questa strada. In questo senso per esempio S. Sassen, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano 1999, p. 139, osservava che “Da varie inchieste risulta tuttavia che la maggioranza degli immigrati non ambisce ad ottenere la cittadinanza del paese di residenza, nemmeno dopo vent'anni di soggiorno e mostra scarso interesse per la naturalizzazione (...) l'identità, la lealtà al paese di origine e la speranza di ritornare smorzano il desiderio di naturalizzazione”. Si tratta di osservazioni che vanno però contestualizzate ed

dovuta al fatto che l'Italia è stata interessata dalla realtà dell'immigrazione con un ritardo sensibile rispetto ad altri paesi europei⁶, il quadro sociale è nell'ultimo ventennio profondamente mutato ed i numeri dell'ultimo triennio danno conto di un trend di crescita per molti versi sorprendente, che pone il nostro paese nel panorama europeo al livello più alto proprio quanto a concessione di cittadinanza⁷.

In maniera certo non disinteressata, qualcuno ne ha già tratto la conclusione che di modifiche della legge non ci sarebbe bisogno, visto che comunque al traguardo prima o poi si arriva.

La realtà è ben diversa, molti adulti giungono alla cittadinanza dopo un percorso lungo e accidentato che lascia segni profondi sul senso di identità personale, mina il valore dell'appartenenza a questo paese, accresce il senso di provvisorietà e genera spesso senso di esclusione e risentimento. Molti altri non arrivano proprio.

Questo per gli adulti, dei quali la proposta di legge licenziata alla Camera per altro ha già deciso di non occuparsi, dal momento che la proposta di riforma ha circoscritto le modifiche ai minorenni; come è noto, attualmente per i minori non esiste possibilità alcuna di ottenere la cittadinanza se non con il raggiungimento della maggiore età e proprio a questa contraddizione la proposta di legge mirava a porre rimedio, con soluzioni per altro prudenti e misurate⁸.

hanno ricevuto evidenti smentite negli anni successivi, a partire dal caso della Germania che ha dato un notevole impulso alla concessione della cittadinanza, prima con la legge di riforma del diritto sulla cittadinanza del 15 luglio 1999, poi soprattutto con il successivo intervento normativo del 2002 che ha rimosso il requisito della perdita della cittadinanza precedente che costituisce indubbiamente la remora più consistente alla richiesta di naturalizzazione. Va osservato che l'intervento normativo tedesco del 1999 predispone un dispositivo di acquisto alla nascita, da confermare poi al raggiungimento della maggiore età, fondato sulla combinazione di nascita e regolare presenza del genitore da almeno otto anni su cui è evidentemente modellata la proposta contenuta nella AS 2092.

6. Nel decennio 1986-1996, durante il quale viene approvata la legge n. 91, l'Italia passa da 450.200 a 1.095.600 immigrati regolari; nel periodo dal 1991 al 1996 concede ogni anno da 4.400 a 7.400 cittadinanze. Nello stesso periodo la Germania variava da 141.000 a 313.000, la Francia da 92.400 a 109.800, il Regno Unito da 42.200 a 58.600 (elaborazione sui dati riportati in S. Sassen, cit., p. 160).

7. Il trend di crescita è molto pronunciato, con una distribuzione in cui le naturalizzazioni sono senz'altro la quota più consistente: nell'anno 2013 le acquisizioni di cittadinanza toccano per la prima volta la quota di 100.000, l'anno successivo salgono a 129.900, al 2015 raggiungono le 178.000, il numero più alto tra i paesi europei (in quell'anno gli stati EU – 28 nel complesso hanno attribuito 841.200 cittadinanze); nel 2016 raggiungono le 213.000 unità; per il secondo anno il dato nazionale più alto nel panorama europeo (informazioni tratte dal Bilancio demografico nazionale Istat per l'anno 2016, pubblicato il 13 giugno 2017).

8. Osserva M. Livi Bacci "La legge in discussione è frutto di bilanciamenti e di compromessi, è sicuramente perfettabile, non soddisfa pienamente – tra le persone ragionevoli – né i più generosi né i più prudenti. Ma è un passo nella giusta direzione, atteso da anni, che fornisce un'opportunità d'integrazione in più ad una collettività di minori stranieri di oltre un

Quando questo numero della rivista viene chiuso non è chiaro se la proposta AS 2092, che è stata lasciata ferma dal 13 ottobre 2015 dopo l'approvazione alla Camera, verrà portata in discussione al Senato ed approvata. Sono però molti gli elementi che fanno pensare che anche questa legislatura non produrrà alcun risultato.

Se approvata, la legge interesserebbe, secondo uno studio diffuso in questi ultimi mesi, una platea di circa 800.000 potenziali “nuovi cittadini”⁹. A regime, si è calcolato che la legge consentirebbe, tenendo conto della tendenza demografica, l'acquisizione della cittadinanza ogni anno alla nascita a circa 45-50.000 bambini e ad altri 10-12.000 bambini ricongiunti, nati all'estero e frequentanti la scuola, quindi per *ius culturae*.

L'ennesimo, probabile rinvio, non farebbe altro che perpetuare la condizione di indeterminatezza che connota la situazione di questi minorenni, per i quali certamente l'acquisizione della cittadinanza non sarebbe da sola misura idonea a frenare un processo di integrazione verso il basso, di cui per esempio la diversità dei percorsi e della dispersione scolastica sono una spia allarmante, ma senza la quale qualsiasi percorso di inclusione risulta in ogni caso più precario e reversibile¹⁰.

Occorre una riflessione capace di cogliere le dimensioni obiettive del fenomeno assieme alle biografie di questi minorenni che crescono, da stranieri, nel paese a cui si sentono di appartenere; come riflettendosi in uno specchio, le ragioni di tanta resistenza ad una modifica della legge sulla cittadinanza traggono profondo alimento da altro, mostrano chiaramente un progressivo slittamento di significato che investe la stessa categoria della cittadinanza, intesa prima ancora che come status giuridico individuale, come paradigma di riferimento dell'agire nella società democratica.

È la cittadinanza giuridica ed universalistica del *demos* che viene attaccata dalla cittadinanza – o dalle cittadinanze – culturali e particolaristiche dell'*ethnos*; il tema dell'immigrazione più che causare, accelera e disvela questo conflitto.

milione di persone. Che elimina, per la maggioranza di questi, un elemento di discriminazione rispetto ai loro coetanei autoctoni, compagni di scuola e di vita. Che stringe il legame con la società nella quale vivono e crescono”, *La cittadinanza negata tra malafede e viltà*, www.neodemos, 28 luglio 2017.

9. Secondo lo studio della Fondazione Moressa, i cui risultati sono stati sintetizzati su *Repubblica* del 28 agosto 2017, i minorenni stranieri nati in Italia da genitori residenti da almeno cinque anni sarebbero 634.000; a loro andrebbero aggiunti 166.000 ragazzi che beneficerebbero dello *ius culturae*, nati all'estero ma che avrebbero già completato un ciclo di studi quinquennale in Italia.

10. In questo senso l'osservazione di R. Ricucci “Così adolescenti e giovani stranieri finiscono con il restare intrappolati nell'immaginario dell'immigrazione, zavorra difficilmente alleggerita da credenziali educative e reti sociali etnicamente miste, e a continuare ad essere definiti immigrati”, in questo numero, p 18.

Quella che viene messa in dubbio è proprio la fiducia, particolarmente condivisa invece nel pensiero politico democratico della fine dello scorso secolo, che “la comunità politica si apra all’inserimento dei cittadini di qualsiasi estrazione senza che questi ‘diversi’ debbano assimilarsi ad una supposta identità etnico-culturale”, confidando sul fatto che sia possibile costruire una ragionevole intesa politica basata su “una pubblica e discorsivamente strutturata formazione dell’opinione e della volontà”¹¹.

È il senso di un’appartenenza “innata”, cui fa riscontro il senso di un’estraneità irriducibile certamente alimentata dai fenomeni del terrorismo, quella che situa i migranti “al di fuori dello spazio della compassione e dell’istinto di cura”¹².

Di qui l’acuirsi degli interrogativi sull’integrabilità, che sarebbe un errore limitare agli immigrati di religione musulmana, perché quando la ricerca dell’identità etnico-culturale si mette in moto, finisce per attivare processi di esclusione sempre più selettivi.

Per la stessa ragione si parla di un “revival della storia etnica” dovuta al fatto che “all’Europa unita nella quale trovano espressione istituzionale per ora gli apparati statali nazionali (Europa degli Stati) si oppone una volontà di difesa e di chiusura verso l’esterno da parte di gruppi e comunità che difendono i loro caratteri etnici”¹³. Al contrario, solo una riscrittura delle storie nazionali anche dal punto di vista dei nuovi cittadini sarebbe in grado di rovesciare radicalmente questa chiusura¹⁴.

E non a caso i fascismi europei, non solo delle società dell’Europa dell’Est, parlano soprattutto i linguaggi dell’identitarismo etnico.

Per questa ragione, come una cartina al tornasole, la questione posta dalla riforma della legge sulla cittadinanza apparentemente riguarda solo gli immigrati, molto invece racconta di “noi autoctoni”, in definitiva interrogando lo stesso modello di democrazia e di società che stiamo costruendo.

De te fabula narratur.

11. J. Habermas, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazie*. Feltrinelli, Milano 1999, p. 49.

12. Z. Bauman, *Stranieri alle porte*, Laterza, Bari 2017, p. 30.

13. A. Prosperi, *Identità. L'altra faccia della storia*, Laterza, Bari 2016, p. 87.

14. Osserva infatti P. Ricoeur, *Identité fragile: respect de l'Autre et identité culturelle, ora in Ermeneutica delle migrazioni*, Mimesis Ed., 2013, p. 89. “Raccontare altrimenti, confrontando racconti divergenti, come gli storici hanno imparato a fare sul piano della critica delle testimonianze, trasforma questi racconti in documenti e archivi. Confrontare i racconti significa in primo luogo lasciarsi raccontare dagli altri, e in particolare lasciar raccontare dagli altri i nostri racconti fondatori, per accedere così ad una diversa messa in intrigo degli eventi che sono alla base delle nostre celebrazioni comunitarie o nazionali”.

2. Europa terra di asilo?

Un secondo tema che delinea il contesto della serie di contributi di questo fascicolo coglie invece il continente europeo nel suo dichiararsi “terra di asilo”, come espressamente affermano gli articoli 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, il primo richiamando il “rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati”, il secondo declinando il principio del divieto di espulsioni collettive e di allontanamento, espulsione o estradizione “verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”.

Non troppo diversamente da quanto avviene sul tema della cittadinanza, anche per il diritto d’asilo vale la considerazione che apparentemente il tema riguarda solo chi chiede protezione, ma inevitabilmente riflette pensieri ed umori che attraversano le società europee ed i loro sistemi di norme.

In realtà quello del diritto d’asilo è uno dei casi in cui, con maggiore evidenza, si disvela la distanza tra l’enunciato teorico e l’effettività del diritto, in altri termini il diritto, “preso sul serio” e sottoposto per questa ragione al test di effettività, mostra contraddizioni insanabili.

La questione è apparsa con crescente chiarezza negli ultimi dieci anni quando i flussi di ingresso nel continente europeo sono stati convogliati in maniera crescente nei viaggi via mare.

Nello stesso periodo la normazione europea andava gradualmente ampliando l’ambito della protezione internazionale, muovendo dalla categoria tradizionale del rifugio motivato dagli atti di persecuzione mirati alla persona verso la condizione di esposizione “a minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”¹⁵; in questo modo il dispositivo normativo ha ampliato lo spettro della protezione seguendo un *continuum* logico che è arrivato a comprendere anche condizioni di rischio all’origine non necessariamente individualizzate.

Mentre operava nel senso dell’ampliamento della categoria della protezione, la normativa teneva però ben fermo un limite nell’ambito di applicazione, laddove ribadiva la tradizionale esclusione dell’eventualità di “domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri”¹⁶.

È quindi il presupposto della territorialità che rende il diritto virtuale e lo consuma dall’interno: la protezione della vita accordata dal sistema europeo di protezione internazionale costringe il potenziale richiedente a mettere la

15. Cfr. art. 15 lett. c) della Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011.

16. Cfr. art. 2 p. 2 della Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013.

sua vita a repentaglio affrontando i viaggi in mare e consegnandosi ai trafficanti¹⁷.

L'apertura di canali legali di ingresso, unica vera alternativa al traffico e alle morti nei viaggi in mare, resta ad oggi una proposta neppure presa in considerazione¹⁸.

D'altra parte, il tentativo di aumentare l'effettività del diritto, anche solo nel caso di richiedenti asilo in possesso di tutti i requisiti che fanno ritenere la loro domanda fondata, non è stato, almeno per ora, accolto dalla Corte di Lussemburgo, con la conseguenza che non è ad oggi esperibile un percorso di richiesta della protezione attraverso i consolati che superi il vincolo della territorialità¹⁹.

Del resto, anche il principio di *non refoulement* espresso all'art. 33 della Convenzione di Ginevra, vacilla se messo a confronto con le politiche europee di controllo delle frontiere, non più gestite in proprio ma affidate a paesi terzi, più o meno sicuri: dall'accordo tra l'Unione europea e la Turchia stipulato il 18 marzo 2016, che ha chiuso la rotta balcanica percorsa soprattutto da migranti siriani in fuga dalla guerra, ai recenti accordi tra il governo italiano e quello libico, che consegna i migranti che da quel paese provano a raggiun-

17. Questa contraddizione è ben presente alle politiche dei decisori europei e, in alcuni documenti, sono state enunciate soluzioni alternative, lasciate però cadere al momento in cui dalle intenzioni si è passati alla proposizione di disposizioni di diritto positivo: in questo senso, per esempio, si potrebbe richiamare il passaggio dell'Agenda europea del 13 maggio 2015 che, oltre al riferimento ai programmi di reinsediamento, conteneva uno specifico richiamo agli Stati membri che "dovrebbero inoltre attivare tutti gli altri canali leciti di cui possono disporre le persone bisognose di protezione, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al ricongiungimento familiare". In realtà, non solo nessun paese ha operato in questa direzione, ma le proposte della Commissione elaborate nell'anno successivo sono state tutte orientate nella direzione opposta, aumentando i vincoli sia nell'ingresso sia nei criteri di esame delle domande, come per esempio con la proposta di rifondere in regolamento la direttiva procedure o con quella di tradurre in regolamento l'individuazione della lista dei "paesi sicuri" adottata da alcuni Stati membri ma sinora esclusa dall'Italia.

18. Occorre qui richiamare il comunicato dell'AIMMF del 20 aprile 2015 che, dopo l'ennesima tragedia in mare, indicava la necessità di "creare corridoi umanitari quantomeno per la salvaguardia delle nuove generazioni". Unica poi nel suo genere, perché direttamente suscitata dalla società civile, l'iniziativa promossa dalla Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese e la Comunità di Sant'Egidio che ha sinora consentito l'ingresso in Italia in condizioni di sicurezza di circa mille siriani, soprattutto donne sole, minori e soggetti vulnerabili, in fuga dalla guerra, su cui M. Sossai, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei corridoi umanitari*, in U. Curi (a cura di), *Vergogna ed esclusione*, Castelvecchio, 2017, p. 75 e ss.

19. Nella causa C-638/16 X e X c. Etat Belge del 7 marzo 2017, la Cgue, interpretando l'art. 15 del Regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce il codice comunitario dei visti, ha affermato che "Gli Stati membri non sono tenuti, in forza del diritto dell'Unione, a concedere un visto umanitario alle persone che intendono recarsi nel loro territorio con l'intenzione di chiedere asilo, ma restano liberi di farlo sulla base del rispettivo diritto nazionale".

gere l'Italia alla guardia costiera ed ai campi di detenzione libici, in assenza di minime garanzie sul rispetto dei diritti umani²⁰.

In sostanza, mentre il diritto europeo non prende in considerazione domande di protezione presentate da chi non sia sul suo territorio, gli Stati incrementano il presidio delle frontiere rendendo più difficili e pericolosi gli ingressi²¹.

Appare abbastanza evidente che quella che si è andata aprendo con l'accordo del marzo 2016 è una nuova stagione di respingimenti, paragonabile a quella della seconda metà del decennio precedente, che ha dato luogo poi alle pronunce di condanna della Corte di Strasburgo, anche verso l'Italia²², con l'unica differenza che, questa volta, gli Stati membri si muovono in maniera solo più sofisticata, non operano direttamente i respingimenti ma, spostando il confine esterno, delegano il compito ad altri Stati, in cambio ovviamente di consistenti aiuti economici.

3. Minori stranieri soli

È questo lo scenario in cui contestualizzare il tema dei minori stranieri soli, a cui una serie di contributi di questo fascicolo è dedicato.

Uno scenario che per un verso conferisce significato a questo tema, per altro verso aiuta a porre alcuni interrogativi sul prossimo futuro anche di questa parte della migrazione.

Si potrebbe intanto osservare che è un tema che i numeri dicono di crescente peso, se è vero che si è passati dai numeri del biennio 2014-2015, oscillanti intorno ai 12.000-13.000 arrivi annui, al raddoppio dell'anno successivo, sino alle 25.846 unità.

Che questo sia il trend per il prossimo futuro è tutto da verificare; se infatti le politiche di chiusura delle frontiere dovessero dimostrarsi efficaci anche

20. Tale da suscitare l'intervento anche del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Muiznieks che, con la lettera del 28 settembre, ha chiesto chiarimenti all'Italia sui termini dell'accordo concluso con la Libia, affermando tra l'altro che "Il fatto che tali azioni (di rimpatrio) sarebbero condotte nelle acque territoriali libiche non assolve l'Italia dai suoi obblighi secondo la Convenzione (europea per i diritti umani)".

21. È evidente l'inversione del trend degli ingressi via mare dopo l'afflusso del 2015: dai 1.015.953 ingressi in quell'anno, ai 363.425 dell'anno successivo, appunto dopo la conclusione dell'accordo UE-Turchia. A dimostrazione che la chiusura rende i viaggi più pericolosi, l'andamento inverso delle morti in mare: 3.771 nel 2015, 5.095 nel 2016 (dati Unhcr).

22. Ovviamente il riferimento è a Corte Edu, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, 23 febbraio 2012; il 6 maggio 2009 circa duecento persone, dirette in Italia su tre imbarcazioni, erano state fermate in acque internazionali, trasferite a bordo delle navi italiane e riportate in Libia, in conformità agli accordi bilaterali fra Italia e Libia. Non era stata loro comunicata la destinazione. La condanna è stata pronunciata all'unanimità ai sensi dell'art. 3 della Convenzione e dell'art. 4 prot. n. 4, nonché dell'art. 13 della Convenzione, in correlazione con i due precedenti.

sul medio-lungo periodo, allora anche gli arrivi di minori soli potrebbero far registrare una flessione significativa, con l'unica probabile eccezione dei movimenti via terra, come per esempio quelli riguardanti i minori albanesi.

Al momento comunque questa prospettiva è ancora molto incerta, soprattutto perché occorrerà comprendere quali diverse tratte prenderanno i movimenti migratori nel prossimo futuro; in ogni caso, al 15 settembre sono stati 130.133 gli arrivi in Europa via mare, di cui 100.489 riguardanti l'Italia.

Di questi, i minori sono il 16,7%, pari, in termini assoluti, a 16.781 unità solo per l'Italia²³; numeri quindi probabilmente inferiori all'anno 2016, ma in ogni caso già superiori a quelli del biennio precedente.

Al di là della rilevanza numerica, la presenza dei minori stranieri soli suggerisce però un tema di riflessione generale di grande rilievo perché si situa, all'interno del sistema, come una delle più rilevanti eccezioni, forse l'unica effettivamente riconosciuta, agli aspetti più rigidi della regolazione normativa europea e nazionale del fenomeno²⁴.

Sul piano europeo, i minori soli, richiamando il più ampio tema dei soggetti vulnerabili, derogano per esempio in parte alle regole di Dublino III, proprio in ragione della tutela loro accordata dalla Corte di Giustizia²⁵.

Sarà interessante valutare la capacità di resistenza che questi principi sapranno offrire nel prossimo futuro a fronte dei tentativi di irrigidimento del sistema, particolarmente forti proprio nella rinegoziazione delle regole di Dublino III²⁶.

23. Elaborazione da dati Unhcr.

24. Si potrebbe osservare che i minori stranieri soli sono l'unica categoria che viene protetta per quello che sono e non viene sezionata secondo la partizione corrente – e tranquillizzante – che distingue gli stranieri tra richiedenti asilo e migranti economici, secondo una dicotomia tanto diffusa quanto ingannevole; “È infatti ormai assodato che nella generalità dei casi non vi è mai un solo fattore che agisca come spinta all'emigrazione, ma piuttosto una combinazione di fattori diversi, tutti concorrenti nel *push* ad una scelta che non è mai dettata da semplice aspirazione al miglioramento economico”, U. Curi, *Vergogna ed esclusione*, Castelveccchi, 2017, p. 12.

25. Il riferimento è alla sentenza Cgue del 6 giugno 2013, nella causa C-648/11, M.A. e altri c. Secretary of State for the Home Department, in cui la Corte ha affermato il principio secondo cui la disposizione riguardante la determinazione dello stato membro competente per l'esame della domanda di asilo deve essere interpretata nel senso che quando “un minore non accompagnato, sprovvisto di familiari che si trovino legalmente nel territorio di uno Stato membro, ha presentato domanda di asilo in più di uno Stato membro, designa come ‘Stato membro competente’ lo Stato membro nel quale si trova tale minore dopo avervi presentato una domanda di asilo”.

26. Non a caso, nella proposta di riforma formulata nel Regolamento Dublino IV, a questo principio si vuole sostituire quello secondo il quale è competente lo stato in cui il minore ha presentato la domanda per la prima volta, con l'intenzione di limitare anche per i minorenni i movimenti secondari. Sull'affermazione del principio di prossimità a tutela del minore e sugli ulteriori profili di favore contenuti nel Regolamento Dublino III cfr. in questo numero, G. Tomai, *Tutela del minore, regolamento di Dublino III e tutela dell'unità familiare*, p. 117.

Ma anche sul versante della normativa nazionale, la disciplina riguardante i richiedenti protezione internazionale minorenni offre interessanti profili di diversificazione.

Seppure solo in sede di conversione in legge, il decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, che ha riconfigurato radicalmente il processo civile in materia di protezione internazionale abolendo, unico esempio nel sistema della giustizia civile, il secondo grado di giudizio, ed esprimendo un'opzione netta, anche se non insuperabile, per un giudizio esclusivamente cartolare, ha espressamente escluso da questa disciplina i richiedenti minorenni²⁷.

Soluzione questa obbligata, per evitare un conflitto insanabile tra la forma processuale adottata ed i principi internazionali che impongono l'ascolto del minorenne, *in primis* l'art. 12 della Convenzione Onu sull'infanzia.

Infine, certo non per importanza, un altro motivo segnala l'attualità di questo tema: due interventi normativi, il decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015 di recepimento delle direttiva cd. accoglienza, e la legge 7 aprile 2017 n. 47, hanno riservato ai minori stranieri soli una specifica attenzione ed assegnato ai tribunali minorili compiti innovativi di tutela.

Pur tenendo conto di alcune difficoltà interpretative che, ancora una volta, vertono sul riparto della competenza²⁸, si tratta indubbiamente di una disciplina innovativa che migliora il livello delle tutele interne ed affida all'interpretazione giurisprudenziale la trattazione di aspetti decisivi dei percorsi non solo di accoglienza, ma anche di integrazione di questi minori.

Al "laboratorio della giurisprudenza minorile" aperto su questi aspetti nell'ultimo biennio ed al confronto tra i diversi orientamenti²⁹ che si vanno configurando su questi temi è quindi dedicata una parte essenziale di questo fascicolo, nella convinzione che proprio nell'attuazione giurisprudenziale di questa disciplina sia possibile cogliere i nuovi bisogni di tutela e le capacità di risposta del sistema.

27. Per un esame della nuova normativa e delle implicazioni anche per i minorenni cfr. in questo numero M. Veglio, *Procedimento amministrativo e giudizio civile in materia di protezione internazionale: formazione della prova, principio di oralità e ascolto del richiedente minorenne*, p. 128.

28. Sulla quali cfr. in particolare G. Vecchione, *La Corte di Cassazione ed il rompicapo delle competenze in materia di minori stranieri non accompagnati*, in questo numero, p. 212. Occorre però tener conto a questo riguardo del fatto che il Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2017 ha approvato le Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevedendo l'attribuzione al Tribunale per i minorenni del potere di nomina del tutore.

29. Per un'analisi di questi aspetti F. Pricoco, *Per una ricognizione delle prime esperienze applicative del D.Lgs. n. 142 del 2015*, in questo numero, p. 106.



HA AFFRONTATO
IL MARE
E IL DESERTO.

**AIUTALO
AD AFFRONTARE
LA NORMALITÀ.**

In Italia ci sono oltre 17mila ragazzi minorenni senza genitori. Sono arrivati fin qui da soli, superando enormi difficoltà. Ma forse per alcuni la parte più difficile comincia ora: devono costruirsi un futuro in un Paese nuovo, con leggi che non conoscono, senza nessuno a cui fare riferimento. Tu puoi essere la guida per uno di loro e accompagnarlo in questa sua nuova vita.

**Diventa Tutore Volontario
di un minore
non accompagnato.**

Scopri come su
www.garanteinfanzia.org



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*