

Gabriella Petti

La gabbia d'acciaio dei giovani migranti. I diritti dei minori stranieri non accompagnati

(doi: 10.1436/102381)

Materiali per una storia della cultura giuridica (ISSN 1120-9607)

Fascicolo 1, giugno 2022

Ente di afferenza:

Università di Bologna (unibo)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

LA GABBIA D'ACCIAIO DEI GIOVANI MIGRANTI

I diritti dei minori stranieri non accompagnati

di Gabriella Petti

Young Migrants' Iron Cage. The Rights of Unaccompanied Minors

More than two decades have passed since the legal formalization of the category of unaccompanied foreign minors. Over time, numerous legislative initiatives have attempted to systematize the matter, whose fate is uncertain and subject to political conjunctures. Thus, the definition of a specific law (Legislative Decree No. 147 of 2017) for this category of minors has been greeted as an important step towards more stable paths of integration for young migrants. But is this really the case? Personally, I am skeptical. Rather, as I will try to show in this article, I think that the succession of normative integrations has chiefly determined the stabilization of a process – whose starting point was the initial institutionalization of the foreign-unaccompanied minor – in which the absolute precariousness of the social and legal status of migrants is definitively sanctioned.

Keywords: Unaccompanied Young Migrants, Children's Rights, Border Control, Citizenship, Subordinate Integration.

1. *La doppia inferiorità del giovane migrante*

La questione dei diritti dei giovani migranti, nonostante i numerosi interventi legislativi che hanno tentato di porre ordine alla materia, interroga ancora radicalmente il dibattito pubblico su infanzia, migrazioni e cittadinanza all'interno del nostro paese e dell'Unione Europea. Secondo gli esperti, una delle conseguenze della pandemia globale sarà una nuova crisi migratoria generata dalla forte riduzione delle rimesse degli immigrati e dalla crescente pressione sui sistemi di welfare dei paesi più poveri, che presumibilmente vedrà coinvolti numerosi minori. È già così lungo il crinale dei Balcani e della Penisola Iberica. Centinaia di migranti, adulti e minori sono merce di scambio nelle trattative politico-economiche per la gestione dei

Gabriella Petti, Dipartimento di Scienza della Formazione, Università degli Studi di Genova, Corso Podestà 2, 16128 Genova, Gabriella.Petti@unige.it, <https://orcid.org/0000-0001-7541-9680>

confini esterni e interni all'Europa, anche a seguito del ritiro delle truppe statunitensi in Afghanistan. In proposito, penso che sia utile ampliare i termini della questione a partire da una riflessione su infanzia e democrazia di Alessandro Baratta:

La democrazia si è convertita in un limite per la cittadinanza dei bambini, però [...] l'infanzia si è trasformata nella questione limite della democrazia. O, per dirlo in altro modo, la democrazia uscirà dall'infanzia solo quando avrà iniziato a confrontarsi con la questione infantile come interna e non più come questione esterna. Nessuna delle grandi teorie contemporanee della democrazia, secondo le mie conoscenze, ha esteso ai bambini e agli adolescenti l'esercizio dei diritti politici¹.

L'infanzia, dunque, ha un'affinità elettiva con la democrazia nella misura in cui è espressione e al tempo stesso delimitazione della specifica prospettiva che lo stato ha su di essa. Anche se, aggiunge, nella lotta per i loro diritti «i bambini non sono protagonisti ma solo destinatari»². Eppure, quando si parla di garanzie negate ai minori stranieri, le spiegazioni vertono per lo più sul fatto che il loro essere stranieri prevale sull'essere minori. Si dimentica che l'età giovanile, e con essa tutte le condizioni che prevedono una minorità, sono da sempre il terreno privilegiato di dispositivi di regolazione messi in atto da generazioni di burocrati della sicurezza e del sociale³.

L'evoluzione storico-culturale in materia di minori ha comportato una rivalutazione del loro ruolo all'interno della società, riconoscendoli soggetti – e non più oggetti – a pieno titolo di specifiche garanzie. Tutti gli strumenti legislativi, nazionali e sovranazionali, trattano i diritti del minore in sé, quale categoria giuridica che vanta propri caratteri distintivi ontologici e progressivi livelli di autonomia. La loro tutela va compresa nell'alveo del pieno sviluppo della personalità, oltre che in una serie di obblighi a carico dello stato in cui il minore abitualmente dimora⁴.

Nondimeno, ci si muove su un terreno scivoloso. Innanzitutto, perché fin dalle origini l'idea d'infanzia si declina al plurale: le

¹ A. Baratta, *Infanzia e democrazia. Per una interpretazione dinamica della Convenzione internazionale sui diritti dei bambini*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica» XXIX-2, 1999, p. 512-513.

² (Ivi, p. 512)

³ Nello specifico mi riferisco ai numerosi salvatori dell'infanzia ben descritti in A. Platt, *Salvare i bambini. L'invenzione della delinquenza minorile*, Milano, Meltemi, 2019. Sui processi di normalizzazione di infanzia e famiglie si vedano anche J. Donzelot, *La police des familles*, Paris, Minuit, 1977, trad. it., *Il governo delle famiglie*, Avellino, Sellino Editore, 2009; M. Foucault, *Les Anormaux*, Gallimard, Paris, 1999, trad. it., *Gli Anormali*, Milano 5, Feltrinelli, 2000.

⁴ Cfr. I. Fanlo Cortés, *Bambini e diritti. Una relazione problematica*, Torino, Giappichelli, 2008.

condizioni sociali di bambini e adolescenti sembrano tutt'altro che ascrivibili all'idealtipo che traspare nella Convenzione dei diritti del fanciullo. Quest'ultima, peraltro, è il risultato di un compromesso tra due «fazioni»: i sostenitori della protezione dell'infanzia (*child saver*) e quelli della autodeterminazione (*kiddy libber*), generando così numerose confusioni interpretative e dubbi sulla sua portata innovativa. L'enfasi sui «nuovi diritti»⁵ garantiti dalla Convenzione, voluta proprio dai *kiddy libber*, sarebbe infatti eccessiva, poiché questi si configurano come «pseudo-diritti», dato che necessitano della mediazione degli adulti per essere esercitati⁶. Sarebbe inoltre anche mistificatoria, coprendo le carenze delle politiche sociali nei confronti dei soggetti più deboli, e segnata da marcate disegualianze materiali⁷.

L'idealizzazione della cittadinanza dei bambini attraverso l'iperregolazione dei loro diritti attenua l'efficacia della legislazione minorile⁸ con il rischio aggiuntivo di creare nuove catene di dipendenza dallo stato, dalle burocrazie, dalla parola della legge, dai giudici⁹, e così via – e sottende la sostituzione del «paternalismo familiare» con il «paternalismo di Stato, nelle vesti del paternalismo giudiziario»¹⁰. Ciò perché resta irrisolta la questione della capacità di agire dei minori o quantomeno quella della loro partecipazione attiva nelle deliberazioni circa i propri interessi¹¹. Così, la centralità assunta dal «superiore interesse del minore» – concetto ambiguo e altrettanto controverso¹² – come principio regolatore di ogni decisione che li riguarda fa del giudice il detentore della parola autorizzata, del *final cut*, su tutti i diritti dei minori. Il caso dei giovani migranti è un ottimo esempio delle conseguenze dell'eccesso di giuridicizzazione.

Il minore, infatti, condivide con lo straniero una certa problematicità nel riconoscimento giuridico e, in parte, sociale e politico. In

⁵ Nello specifico diritti come libertà di espressione (art. 13), di pensiero, coscienza e religione (art. 13), di associazione e riunione (art. 15), diritto alla privacy (art. 16) della Convenzione ONU del 1989. Per una rassegna critica degli aspetti applicativi rinvio a I. Fanlo Cortés, *Bambini e diritti*, cit., pp. 175 ss.

⁶ Un chiaro esempio al riguardo è l'art. 14 della Convenzione ONU.

⁷ I. Théry, *La Convenzione di New York sui diritti del bambino: nascita di una nuova ideologia*, in AA.VV., *Politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza*, Milano, Unicopli, 1991. Per un approfondimento si veda anche M. King, *I diritti del bambino, ovvero la magia del diritto*, in «Minori Giustizia», III-3, 1993.

⁸ Idem, p. 96.

⁹ M.R. Ferrarese, *Giuridificazione e diritto minorile*, in «Politica del diritto», XXI, 1, 1990, p. 61.

¹⁰ V. Pocar, P. Ronfani, *Il giudice e i diritti dei minori*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 15.

¹¹ Cfr. A. Baratta, *Infanzia e democrazia*, cit.

¹² E. Lamarque, *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2016. Si veda anche P. Ronfani, *L'interesse del minore: dato assiomatico o nozione magica?*, in «Sociologia del diritto», VIII-1, 1997.

questo senso, il minore straniero è il risultato della sovrapposizione delle due condizioni separate e dei loro inevitabili intrecci, piuttosto che della preminenza di uno dei due elementi sull'altro. Di conseguenza, il giovane che da solo varca le frontiere costituisce un duplice elemento di rottura rispetto ai nostri paramenti definitori: come minore rispetto all'ordine adulto e come immigrato rispetto all'ordine statale-nazionale. Una sovrapposizione di confini (cognitivi, sociologici e politici) che lo rende una categoria *di confine*, collocata *sul confine*, in cui una serie di canoni socialmente condivisi assumono una visibilità particolare e sono messi in discussione a causa dell'incontro con un elemento sovversivo.

In questo senso, il minore migrante solo può essere considerato il prodotto del «pensiero di Stato»¹³ della società che lo ospita: come minore è oggetto privilegiato del discorso pedagogico; come straniero di quello dell'ordine pubblico. In definitiva è soggetto a una doppia inferiorità. Né completamente minore, né completamente straniero e al tempo stesso l'una e l'altra cosa. I diritti dell'infanzia, o meglio il suo superiore interesse, non di rado vengono usati come base di legittimazione per decisioni che non sempre vanno a favore dei giovani migranti, anche da parte di coloro che generalmente se ne fanno promotori, suggerendo in questo modo che, nella scelta tra inclusione ed esclusione, gli atteggiamenti nei confronti del minore e quelli nei confronti dello straniero non sono in contraddizione, ma, più facilmente, si sommano.

Nelle prossime pagine intendo ripercorrere le tappe che hanno portato a definire apparati e diritti specifici per i minori stranieri non accompagnati, i cui destini sono così stati separati dai minori stranieri stessi (qualunque significato si voglia attribuire a questi lemmi) e dall'infanzia tout court. Inizierò con la definizione giuridica della categoria, per poi passare ai primi tentativi di sistematizzazione delle prassi da adottare nei suoi confronti, fino ad arrivare alla formalizzazione di percorsi specifici e di un portafoglio di diritti per regolarne la posizione.

2. *You'll never walk alone: l'invenzione del minore-straniero-non-accompagnato*

Il processo che ha portato alla cristallizzazione giuridica del giovane migrante nella categoria del minore-straniero-non-accompagna-

¹³ A. Sayad, *La double absence*, 1999, trad. it. *La doppia assenza*, Milano, Cortina, 2002.

to richiama alla mente il refrain dell'inno del Liverpool. Quest'ultimo può essere inteso in due modi opposti: come incitazione a una comune lotta per raggiungere le mete ambite oppure come condanna a una posizione di costante minorità. Nel nostro caso, si trasforma nel presagio di un destino sociale difficile da superare per alcuni giovani. Il fenomeno della migrazione minorile autonoma è sempre esistito, ma inizia ad essere percepito come una questione emergenziale con il costituirsi della fortezza Europa. In Italia l'allarme si manifesta verso la fine del secolo scorso all'arrivo di giovani albanesi che mettono a dura prova le risorse degli organismi preposti alla tutela dell'infanzia, tra cui, soprattutto, gli enti locali.

La necessità di formalizzare apparati e procedure specifiche per i minori stranieri non accompagnati prende forma nell'«azione collettiva» di due differenti «crociate morali»¹⁴, che a grandi linee evocano le posizioni dei due diversi gruppi di pressione che hanno contribuito all'elaborazione della Convenzione ONU del 1989 (i *child saver* e i *kiddy libber* a cui ho fatto riferimento prima)¹⁵. Rivediamo brevemente le tappe che hanno portato alla formalizzazione giuridica di questa categoria. Il processo ha come promotori un nucleo di funzionari ministeriali e del privato sociale, per lo più formatosi intorno alla cooperazione internazionale, intenzionati a promuovere una tutela e una cultura specifica per questi minori, orientata alla loro protezione (quelli che chiamo per ragioni di semplicità *child saver*). La richiesta di un intervento legislativo che regoli la condizione del minore straniero in Italia si fa, inoltre, sempre più pressante con l'ingresso del nostro paese nell'area Schengen.

Fino a quel periodo, in linea con il principio di non discriminazione dei minori in relazione ai paesi appartenenza, la materia era regolamentata attraverso la normativa generale, nazionale e internazionale¹⁶. L'intento era quello di lasciare poco margine d'intervento agli organi di polizia, utilizzando le competenze giurisdizionali

¹⁴ Becker S.H., *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, 1963, trad.it. *Outsiders*, Torino, Gruppo Abele, 1987.

¹⁵ In particolare, quella dei cosiddetti *child saver* volta alla protezione tout court del minore migrante, che si ritiene garantita solo all'interno della propria famiglia o, come vedremo, del proprio paese; quella dei *kiddy libber* orientata alla sua progressiva autodeterminazione, che riconosce, a certe condizioni, la possibilità di migrare e scegliere autonomamente.

¹⁶ La legge 39/90, la prima sulla condizione dello straniero in Italia, non prevedeva alcuna norma specifica sui minori, lasciando spazio alla normativa generale. La Convenzione per i diritti dell'infanzia delinea anche alcuni diritti per minori con «bisogni speciali», tra cui i minori separati, rifugiati o richiedenti asilo in linea di massima orientati al ricongiungimento familiare. Si veda P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Norme, cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XLI-1, 2011, pp. 208-212.

dei tribunali per i minorenni o dei giudici tutelari, adattati poi caso per caso alle pratiche locali. Così, già nel corso del 1994, venivano avviati tavoli di discussione tra Ministero dell'Interno, di Grazia e Giustizia e del Lavoro per l'emanazione di circolari riguardanti la condizione dei minori stranieri in stato di abbandono in Italia¹⁷. In linea generale, nei confronti dei giovani migranti soli, erano state poste le basi per un superamento della logica delle espulsioni a favore di un orientamento ispirato all'accoglienza e integrazione¹⁸, sebbene alcune autorità a livello locale non avessero perso l'abitudine di applicare i provvedimenti amministrativi in maniera discrezionale e disomogenea. La disciplina adottata era ritenuta inadeguata per garantire la tutela del minore straniero solo, poiché pensata per la protezione di minorenni italiani abbandonati e non per l'emergente fenomeno dell'immigrazione «irregolare» di quelli stranieri.

È a partire da una presupposta «irregolarità» dei giovani migranti che la Risoluzione sui minori non accompagnati del 1997 (97/C 221/03), detta alcune linee programmatiche per gli stati membri dell'Unione Europea. Tra queste, soprattutto, l'invito a fornire accoglienza temporanea (assistenza, cure, istruzione) e rappresentanza legale orientata, tuttavia, ad agevolare il più possibile un celere rimpatrio. Su tali basi viene sostenuta con maggior rigore la necessità di una *specifica* regolamentazione di questa particolare figura di minore e di straniero, allineando il nostro paese agli orientamenti europei.

Così, proprio quando le procedure stavano per uniformarsi, il parlamento ha approvato la prima legge organica sulla condizione giuridica dello straniero¹⁹ che detta alcune regole minime (espresse in tre articoli) per i minori stranieri, in linea con le prassi che si erano andate affermando²⁰. Con essa vengono previsti l'inespellibilità dei minorenni, possibile solo in casi eccezionali rigorosamente valutati dal giudice minorile, il rilascio di un permesso di soggiorno al compimento della maggior età per i minori affidati (ai sensi dell'art.

¹⁷ La maggior parte dei giudici (minorili o tutelari) apriva un procedimento di tutela e poi un affido familiare con collocamento in casa-famiglia, comunità o istituto. La questura rilasciava un titolo provvisorio di soggiorno per affidamento o motivi di giustizia (previsto dall'art 4 comma 14 della L.39/90), facendo così acquisire al minore il diritto all'inserimento scolastico o all'apprendistato lavorativo, con l'iscrizione alle liste di collocamento. Cfr. L. Miazzi, *I giudici minorili e la tutela dei minori stranieri nell'applicazione della legge n. 40/98*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», III-1, 2001.

¹⁸ Turri G.C., *Minori stranieri non accompagnati dalla legge Turco-Napolitano alla Bossi-Fini*, in «Minori Giustizia», III/IV-2, 2002.

¹⁹ Mi riferisco alla L. 40/98, che aveva riorganizzato, con il Testo Unico 286/98, la frastagliata normativa prodotta sugli stranieri.

²⁰ Si veda a questo proposito De Marco G., *I minori stranieri tra normativa, giurisdizione e prassi amministrativa*, in «Minori Giustizia», X-3, 2008, p. 39.

2 della legge 184/83) e la formalizzazione di un Comitato ministeriale già esistente²¹, per monitorare la presenza dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello stato nell'ambito di programmi solidaristici, sotto cui spesso si celavano procedimenti di adozione non convenzionali.

Il minore-non-accompagnato compare ufficialmente nel Testo Unico 286/98 (art. 33) solo a seguito delle modifiche introdotte da un correttivo di legge (art. 5 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113), che estende le competenze del Comitato, dall'accoglienza al rimpatrio, a questa nuova categoria di minori, non inclusa in precedenza e senza definirne i contenuti, esautorando di fatto le autorità generalmente preposte alla tutela dei minori²². In seguito, il regolamento di attuazione del T.U. 286/98 stabilirà il tipo di permesso di soggiorno da attribuire (quello per *minore età*), senza specificarne però le condizioni di applicabilità e le caratteristiche. Così, date le incertezze create dalla stessa legge, secondo il principio di proliferazione delle norme a cui facevo cenno nel paragrafo precedente, le effettive funzioni del Comitato, la nozione di minore-straniero-non-accompagnato²³ e soprattutto i contorni del rimpatrio assistito, indistinguibile da una espulsione nei fatti, verranno precisati da un regolamento emesso ad hoc (D.p.c.m. 535/99).

La nascita del Comitato con queste caratteristiche, per giunta attraverso un iter poco ortodosso, non poteva lasciare indifferenti magistrati, giuristi e associazioni impegnate a sostegno dell'infanzia, che ne rilevano profili di incostituzionalità²⁴. Le preoccupazioni espresse per i suoi effetti sui diritti dei minori-non-accompagnati²⁵, vengono confermate dalla pubblicazione, nel 2001, delle linee guida promulgate da Ministero dell'Interno e Ministero degli Esteri. Il rimpatrio assistito viene considerato come soluzione prioritaria e, di conseguenza, la presenza in Italia di questa categoria di giovani e il titolo di soggiorno attribuito loro temporanei. Solo quando il rimpatrio

²¹ Con sede nell'ufficio immigrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si veda D.p.c.m. 329/94.

²² L. Miazzi, *I minori stranieri non accompagnati, lavoratori, affidati*, in «Minori Giustizia», III/IV-2, 2002, 75-76.

²³ Il regolamento riprende la definizione fornita dalla Risoluzione sui minori non accompagnati del 1997, ma non include i minori richiedenti asilo e rifugiati, ai quali viene garantita una maggiore protezione, cfr. P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, cit.

²⁴ Tra i vari, cfr. Bonetti P., *Anomalie costituzionali delle deleghe legislative e dei decreti legislativi previsti dalla legge sull'immigrazione straniera*, in «Diritto, immigrazione, cittadinanza», I-3, 1999.

²⁵ Già evidenziati da una circolare del Ministero dell'Interno (2000), che aveva svuotato completamente di significato il permesso di soggiorno attribuito a questi minori, precludendo ogni attività lavorativa.

è impossibile si prevede un permesso di soggiorno per affidamento, prima usualmente fornito a tutti i minori soli, che consente maggiori opportunità d'integrazione.

L'esito paradossale della crociata per la formalizzazione di una tutela specifica per questi soggetti non riguarda solo l'iter e le motivazioni che hanno portato alla formazione di un comitato ad hoc – un organo amministrativo che persegue un interesse pubblico orientato dalle politiche contingenti di governo – ma soprattutto i compiti a esso attribuiti, che consentono uno snellimento delle procedure e una certa discrezionalità nel filtrare l'ingresso e regolare la permanenza dei minori. L'evidente ridimensionamento dei diritti dei minori stranieri, ottenuto con il complesso delle nuove disposizioni, apre un nuovo dibattito, che si concentra, questa volta, soprattutto sulle competenze e sulle procedure del comitato. La protesta di giuristi e associazioni si allinea al fronte dei sostenitori di una maggiore autodeterminazione dell'infanzia – che possiamo collocare, in termini generali, sotto l'etichetta dei *kiddy libber* – e si traduce in una proposta di emendamento al progetto di legge sull'immigrazione allora in corso di approvazione (la l. 189/2002, che prenderà il nome di Bossi-Fini), per definire alcune questioni lasciate scoperte dalla precedente normativa²⁶. La crociata dei *kiddy libber* non va oltre quella che viene definita una «miniregolarizzazione»²⁷, frutto di un compromesso tra gruppo promotore e governo, subordinata a numerose limitazioni, e conduce a una sostanziale legittimazione dell'impianto giuridico costruito attorno ai giovani migranti²⁸.

Ricordo brevemente che, oltre all'introduzione di un limite temporale per consentire al minore l'accesso a un'attività lavorativa (90 giorni dalla segnalazione del minore al comitato), per ottenere la conversione del permesso di soggiorno viene richiesta la partecipazione a un progetto di integrazione civile e sociale. Tali progetti possono essere gestiti da un ente pubblico o privato, che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto al registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (tutto previsto in un nuovo comma, 1bis, aggiunto all'art. 32 del TU 286/98). Le norme

²⁶ *Save The Children Italia* e altre nove organizzazioni attive nella promozione dei diritti dei minori segnalavano la «carente garanzia dei diritti» dei minori non accompagnati in una lettera inviata il 14.1.2002 al senatore Boschetto, relatore in Commissione affari costituzionali sul disegno di legge A.S. 795, nel quale peraltro non erano previste disposizioni specifiche relative ai minori. Le posizioni delle associazioni vennero poi formalizzate in una proposta di emendamento redatta sempre da *Save The Children*.

²⁷ L. Miazzi, *Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione*, in «Diritto, immigrazione, cittadinanza», VI-3, 2002.

²⁸ Per una ricostruzione delle posizioni di veda G. Petti, *Il male minore. La tutela del minore straniero come esclusione*, Verona, Ombre Corte, 2004.

derivate da questo compromesso sono in continuità con le disposizioni precedenti. La difficoltà di applicare le nuove regole ai minori-non-accompagnati già presenti nel territorio stravolge sostanzialmente le intenzioni iniziali, restringendo le possibilità di regolarizzazione²⁹. Solo pochi ragazzi, infatti, hanno potuto dimostrare la partecipazione a progetti d'integrazione, data la preminenza attribuita al rimpatrio a scapito dell'inserimento sociale³⁰. Una situazione ancora più grave se si pensa che la maggior parte dei minori-non-accompagnati sono adolescenti tra i 16 e i 17 anni, ai quali viene impedito di restare in Italia regolarmente una volta maggiorenni, rischiando così di incentivare la partenza in età sempre più precoce³¹.

Si delinea così un destino di subordinazione permanente del giovane migrante – appunto la profezia del *you'll never walk alone*. Il dibattito sulle condizioni di convertibilità imposte dalla Bossi-Fini è dunque uno specchietto per le allodole. Non solo ha legittimato, di fatto, un impianto normativo nato su dubbie basi costituzionali, ma neppure ha inciso sulle disposizioni che maggiormente hanno segnato la condizione dei minori: la soppressione dell'istituto dello sponsor e la cancellazione della possibilità di chiedere il ricongiungimento familiare anche per i parenti entro il terzo grado – originariamente prevista dal TU 286/98³². Tali preclusioni hanno chiuso la possibilità di far entrare nel paese regolarmente i fratelli o i parenti minori dei lavoratori stranieri³³: si è preferito invece puntare su una diversa e non autonoma possibilità d'integrazione. In questo senso, la categoria del minore-straniero-non-accompagnato, come quella

²⁹ Con le disposizioni introdotte dal pacchetto sicurezza (l. 94/2009) tali criteri, in genere intesi come alternativi, devono essere entrambe soddisfatti per ottenere il permesso di soggiorno alla maggiore età.

³⁰ È quanto emerge nella mia indagine svolta nel comune di Genova tra il 2000 e il 2003, pubblicata in G. Petti, *Il male minore*, cit. Una tendenza è confermata dalla ricerca citata nella nota seguente.

³¹ Sul punto si veda il I Rapporto Anci sui minori non accompagnati pubblicato nel 2006 su dati raccolti fino al 2003: «Nel 2000 l'87% dei minori stranieri non accompagnati si trovava nella fascia d'età sopra i 15 anni contro il 56% del 2003. [...], rispetto ai dati del 2001, si rileva una nettissima riduzione del numero di diciassettenni (dal 42% sul totale nel 2001 al 19,5% nel 2003), sia in valori assoluti che in percentuale sul totale dei minori segnalati, e un certo aumento del numero di minori di età inferiore ai 17 anni. Raddoppiano i minori che coloro che si collocano sui 15 anni e aumentano significativamente sedicenni». L'autrice dell'indagine ipotizza una connessione tra questo aumento e «le modifiche apportate dall'art. 25 della legge 189/2002 (Bossi-Fini) all'art. 32 del T.U. 286/98» (M. Giovannetti, *Minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità sociale e politiche d'accoglienza: esiti dell'indagine territoriale curata dall'ANCI*, in ANCI, *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto Anci 2005/2006*, M. Giovannetti e C. Orlandi, a cura di, Roma, Edizioni Anci Servizi 2006, p. 25).

³² Mi riferisco all'abrogazione della lettera d dell'art. 29 e alla modifica dell'art. 23 del T.U. 286/98 stabilita dalla legge 189/2002.

³³ L. Miazzi, *Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione*, cit.

della delinquenza minorile, a cui spesso viene associata, è il risultato di una «azione collettiva» di un insieme variegato di «salvatori dell'infanzia» che, ponendo l'attenzione su di essa, da differenti prospettive e con diverse responsabilità, hanno finito per «inventarla» e per imporre su i giovani migranti il loro benevolo controllo³⁴.

3. La burocratizzazione del minore straniero

Le disposizioni adottate nei confronti dei minori-non-accompagnati in seguito alla crociata morale per l'affermazione dei loro diritti specifici, oltre ad aver determinato i problemi nella possibilità di regolarizzazione dei giovani migranti di cui ho parlato prima, sono state anche l'occasione per rivedere le forme di accoglienza ed espandere i dispositivi burocratici costruiti intorno ad essi. Il riordino della legislazione sull'immigrazione ha avuto come effetto immediato una riorganizzazione degli apparati amministrativi, con la conseguente creazione di staff e di strutture specializzate. Ciò ha comportato una notevole differenziazione del trattamento rivolto in particolare a quei minori a cui si attribuisce il permesso di soggiorno per minore età, che si è orientato per lo più su politiche di «bassa soglia». Ciascun contesto territoriale ha sviluppato prassi diversificate in relazione alle possibilità economiche e ai livelli di collaborazione tra soggetti istituzionali³⁵. Non entro nel dettaglio di questa tipologia d'intervento³⁶, qui m'interessa sottolineare che lo slittamento verso il mero contenimento – avallato dalle organizzazioni convenzionate, che hanno tacitamente accettato gare al ribasso per garantirsi l'accreditamento³⁷ – ha posto le basi per un sistema di accoglienza parallelo *low cost*, giustificato dalla preminenza del rimpatrio³⁸.

I tentavi di porre rimedio per via interpretativa alle distorsioni introdotte dalla Bossi-Fini nella conversione dei premissi di soggiorno dei minori-non-accompagnati attraverso la nomina del tutore³⁹,

³⁴ A. Platt, *Salvare i bambini*, cit.

³⁵ ANCI, *VI Rapporto. I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, M. Giovannetti, Cittalia, a cura di, Roma, Fondazione ricerche ANCI, 2016.

³⁶ Per un approfondimento cfr. G. Petti, *La costruzione istituzionale del giovane straniero*, in «Mesogea. Segni e voci dal mediterraneo», 3, 2008.

³⁷ Diffuse in tutti i settori del welfare a partire dalla crisi del 2008. Si veda L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2013.

³⁸ Ruolo e implicazioni dell'intervento del terzo settore in questo campo sono stati affrontati più diffusamente in Petti, G., *Il male minore*, cit.

³⁹ Mi riferisco alla sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2003 e a seguire a quella del Consiglio di Stato n. 1681/2005, oltre che alle numerose pronunce dei Tribunali Amministrativi Regionali.

nella migliore delle ipotesi, hanno ispirato fantasiose tassonomie del giovane migrante, differenziandone le possibilità di accesso al privilegio di permanere più stabilmente in Italia⁴⁰. Nello scenario peggiore, dato che la nomina è prevalentemente attribuita a un funzionario comunale, si sono incentivate forme più snelle di rimpatrio dei giovani, concordate con associazioni per la tutela dell'infanzia, sotto l'egida del superiore interesse del minore⁴¹.

La difficoltà di gestire in modo centralizzato il rientro in patria, a partite dalla metà del 2000, ha portato a una sostanziale inattività del Comitato, a cui non è restata che la gestione della banca dati dei minori stranieri e lo svolgimento delle indagini familiari richieste dagli enti locali. Così la parola è passata ai comuni – cioè a chi sostiene i costi per l'accoglienza dei minori – i quali hanno tentato di organizzare autonomamente i rimpatri in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore⁴² – di nuovo, con risultati trascurabili. Il tutto, nel quadro di una gestione sempre più esternalizzata e poliziesca delle frontiere, che, con l'istituzione di Frontex nel 2005 e l'intensificarsi della politica degli accordi bilaterali⁴³, ha reso il sud Europa, Italia inclusa, un laboratorio di sperimentazione delle politiche di governo delle migrazioni⁴⁴. La questione centrale, dunque, diventa l'amministrazione dei minori presenti in Italia, cercando, da un lato, di limitarne le numerose sparizioni poco dopo l'arrivo⁴⁵ e, dall'altro, di ridurre l'aggravio economico sul sistema di welfare degli enti locali.

⁴⁰ Oltre ai minori *integrati*, ossia chi è in grado di dimostrare la presenza da almeno tre anni e la partecipazione al progetto di integrazione per almeno due anni (c. 1 e 1bis, art. 32 T.U. 286/98), possono ottenere la conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età i minori *affidati* (art. 2 legge 184/83) e quelli sottoposti a *tutela* (art. 343 C.C.). Tuttavia, quest'ultima strada è disattesa dalle questure, in quanto comporterebbe l'automatico rilascio di un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

⁴¹ Sul punto rinvio a G. Petti, *La costruzione istituzionale del giovane straniero*, cit., p. 28. Per una sintesi delle posizioni assunte a questo proposito da *Save the Children* si veda il saggio pubblicato dalla responsabile del Programma minori stranieri non accompagnati: E. Rozzi, *La valutazione del minore nella scelta tra accoglienza e rimpatrio*, in «Minori Giustizia», III-4, 2002, pp. 87-105.

⁴² Sulla complessa gestione di rimpatri tra Comitato ed enti locali si veda Giovannetti M., *Le politiche e le pratiche di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*, in «Minori Giustizia», X-3, 2008.

⁴³ P. Cuttitta, *I confini d'Europa a Sud del Mediterraneo. Strumenti e incentivi per l'esternalizzazione dei controlli*, in P. Cuttitta, F. Vassallo, a cura di, *Migrazioni, diritti e frontiere*, Napoli, ESI, 2006.

⁴⁴ M.A. Mellino, *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova "economia politica morale" di gestione delle migrazioni*, «Mondi Migranti», XII-2, 2018, p. 199.

⁴⁵ Non è certo una novità, di cui sono consapevoli anche istituzioni e organizzazioni del terzo settore, il fatto che gran parte dei migranti, adulti e giovani, considerino l'Italia un paese di passaggio rispetto a mete più ambite del Nord Europa.

A questo scopo nel 2008 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha stanziato fondi destinati alla costituzione di una rete interventi territoriali rivolti ai minori-stranieri-non-accompagnati⁴⁶, gestita dall'ANCI in collaborazione con il Comitato per i minori stranieri. Oltre al sostegno economico, vengono fornite delle linee guida operative di carattere vincolante sulle modalità di identificazione, accoglienza e integrazione. Si tratta di un primo passo verso una centralizzazione degli interventi di accoglienza, che si perfezionerà negli anni successivi. L'intento, più in generale, è quello di realizzare procedure standard e progetti che privilegino l'inserimento dei ragazzi in contesti familiari, incentivando il sostegno verso una progressiva autonomia, che resta comunque oggetto di un monitoraggio costante. Nonostante l'indubbio valore della sperimentazione, che però avrà vita breve, resta l'intenzione di filtrare – mediante una selezione stringente – chi può ambire a una stabilizzazione di lungo termine, attraverso continue limitazioni della possibilità di conversione del permesso di soggiorno dei giovani migranti.

Emblematica l'evoluzione giuridica dell'art. 32 del T.U. 286/98, che torna oggetto di interesse nel 2009, in occasione di uno dei numerosi pacchetti sicurezza (l. 94/2009), e nel 2011 (l. 129/2011), per recepire la Direttiva europea sui rimpatri del giugno 2008 (2008/115/CE). Le due riforme introducono, in un crescendo restrittivo, la necessità di un parere positivo del Comitato per la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età dei minori-non-accompagnati che, sebbene accolti in qualche comunità (ex art. 2 legge n. 184/83 o sottoposti a tutela), non risultino inseriti in un progetto almeno biennale d'integrazione sociale (oltre che presenti in Italia da almeno tre anni). Una forma di discriminazione verso i *grands enfants*, che costituiscono la maggioranza dei giovani migranti in Italia, per i quali viene previsto un ulteriore vincolo, oltre che ribadita l'impossibilità di emanciparsi dalla categoria di non-accompagnati⁴⁷.

Il panorama cambia notevolmente con l'incremento delle migrazioni innescato dalle cosiddette primavere arabe del 2011, che hanno mostrato la fragilità di un controllo dei confini fondato sulla collaborazione con i paesi terzi e sulla sostanziale eliminazione dei canali di ingresso legale per i migranti economici a partire dal 2012.

⁴⁶ Si tratta del *Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati* che, nel periodo di attività tra 2008 e il 2012, ha coinvolto 32 comuni e grandi città metropolitane, cfr. ANCI, VI Rapporto. *I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, cit.

⁴⁷ D. Consoli, M. Giovannetti, N. Zorzella, *La conversione del permesso di soggiorno del cittadino straniero alla maggiore età: le modifiche all'art. 32 TU n. 286/98 e il ruolo del Comitato per i minori stranieri*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», XIII, 3-2011, pp. 62-63.

Il «regime confinario» si assesta lungo i bordi dell'Europa, che intensifica la sua vocazione poliziesco-militare e iscrive le migrazioni, inclusa quella dei minorenni, nel paradigma dell'emergenza⁴⁸. In questo contesto, l'attenzione nei confronti dei minori non accompagnati si sposta prevalentemente nei comuni del Sud Italia limitrofi ai centri di accoglienza, dove vengono trattenuti gran parte dei nuovi arrivati (i primi e poco funzionali piani di ripartizione nazionale si avranno solo nella primavera del 2011)⁴⁹.

La macchina burocratica, che in una prima fase era gestita nei luoghi di arrivo direttamente dal Ministero dell'Interno e in una seconda affidata agli enti locali, si accentra ulteriormente andando sempre più a definire un canale di accoglienza parallelo. Il governo dei momenti successivi all'arrivo passa in mano al Commissario delegato alla gestione dell'emergenza e a uno specifico soggetto attuatore centrale incaricato di organizzare, d'intesa con il Comitato minori stranieri e l'ANCI, l'accoglienza dei giovani migranti sul territorio nazionale, (finanziata ora con un contributo di 80 euro a sostegno delle spese quotidiane affrontate dai comuni, a cui resta comunque l'onere della loro assistenza)⁵⁰.

La gestione della crisi dentro e fuori il territorio italiano solleva numerose critiche. All'interno dei confini nazionali per le violazioni dei diritti dei minori, per le falle nella loro identificazione e accoglienza a fronte di costi elevati e innumerevoli fughe, evidenziate anche nell'«Indagine conoscitiva» dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (2009-2012). I rilievi della commissione insieme alla mobilitazione di numerose associazioni per i diritti dell'infanzia costituiranno il fondamento per la proposta di una legge specifica a tutela dei minori non accompagnati. Tornerò su questo punto, qui mi interessa rilevare che, anche per porre rimedio ai problemi generati dalla gestione emergenziale, nel 2012 viene istituito un *Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, che formalizza il sostegno economico statale ai comuni. Destinatari dei fondi potranno essere tutti gli enti locali che ospitano minori non accompagnati, non solo quelli interessati dagli arrivi dei giovani provenienti dai paesi del Nord Africa in dissesto politico. Un primo passo verso il rientro nella gestione ordinaria (nel gennaio 2013), ma soprattutto un tentativo di consolidamento del siste-

⁴⁸ G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, Deriveapprodi, 2015.

⁴⁹ Con il D.p.c.m. n. 3933/2011 viene stabilito lo stato di emergenza.

⁵⁰ Sulla gestione dello stato di emergenza dichiarato con il l'D.P.C.M. 13 aprile 2011, n. 3933, si veda l'«Indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati» effettuata dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, Doc. XVII-bis n. 6.

ma messo a punto, che comporta subito una significativa riduzione delle rette giornaliere per l'accoglienza. Nelle sue varie fluttuazioni, nel 2014 si arriva a fornire un contributo individuale alle strutture che va dai 20 ai 45 euro⁵¹.

All'esterno dei confini, le sempre più diffuse prese di posizione⁵² sulle modalità di contenimento degli arrivi – ottenuto *manu militari* al costo di continue stragi nel Mediterraneo – hanno portato verso l'affermazione di un nuovo regime nella gestione delle migrazioni. Al dispositivo poliziesco-militare si affianca quello umanitario. In realtà non si tratta di una novità: le due logiche sono presenti con dosaggi differenti fin dagli esordi dello spazio Schengen. In questa fase, tuttavia, si intrecciano, l'una a completamento dell'altra, costituendo così un sistema misto all'interno del quale il migrante economico si fonde fino a perdersi nell'unico migrante possibile: la vittima, incarnata dal rifugiato politico o dal richiedente asilo⁵³.

In tal senso, il caso dei giovani migranti è, ancora una volta, emblematico. Non solo la loro gestione non si affranca dal paradigma dell'emergenza, ma confluiscono tutti indistintamente nella categoria dei vulnerabili⁵⁴. In occasione di una nuova crisi nel luglio 2014, infatti, nella *Conferenza unificata* tra governo, regioni ed enti locali, viene previsto che essi siano equiparati, nella condizione e nel trattamento, ai minori non accompagnati richiedenti asilo⁵⁵. Questo slittamento discorsivo determina un ulteriore salto qualitativo nella loro *governance*, trasformando la vulnerabilità stessa in modalità elettiva del loro governo. La regia, infatti, passa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (luogo in cui erano confluite le competenze del comitato soppresso nel 2012 dalla *spending review* montiana) al Ministero dell'Interno, sempre con la stretta collaborazione dell'ANCI. Si ripropone un sodalizio già sperimentato nella gestione della

⁵¹ ANCI, VI Rapporto. *I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p. 7.

⁵² Oltre alle continue denunce degli organismi internazionali impegnati nella tutela del diritto di asilo dei migranti, si pensi alla sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso «Hirsi Jamaa e altri» (2012), che ha condannato l'Italia per l'arbitrarietà dei suoi respingimenti.

⁵³ M.A. Mellino, *Governare la crisi dei rifugiati*, cit., p. 198.

⁵⁴ Si tratta di una condizione tutt'altro che oggettiva, i cui contorni sono controversi. Per una analisi di questa complessità si veda A. Sciurba, *Vulnerabilità posizionale e intersezionale. I minori migranti soli come caso paradigmatico*, in I. Fanlo Cortés, D. Ferrari, a cura di, *I soggetti vulnerabili nei processi migratori. La protezione internazionale tra teoria e prassi*, Torino, Giapicchelli, 2020.

⁵⁵ Si tratta del «Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati» approvato nella Conferenza Unificata il 10 luglio 2014.

sicurezza urbana⁵⁶, che iscrive l'amministrazione dei vulnerabili in una logica poliziesca, ma che, soprattutto, determina una proliferazione di apparati e funzionari per la gestione dei giovani migranti.

Vengono creati ex novo centri di primissima accoglienza, (finanziati dal Fami⁵⁷), dislocati sul territorio e aumentati i posti negli Sprar⁵⁸, che diventano *il* sistema nazionale di seconda di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati (richiedenti asilo e non). A corredo, il Ministero dell'Interno si dota di un proprio organismo con funzioni di gestione delle politiche sociali, dedicato ai giovani migranti (la Struttura di missione, a cui fanno anche capo circa una ventina di centri governativi finanziati con fondi europei). Questo sistema viene ulteriormente rafforzato con l'assorbimento del *Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati* (L. 190/2015, art. 1, co. 181-182). Così il controllo delle risorse erogate ai comuni passa alle prefetture, lasciando invariato il contributo giornaliero.

La legge 142 del 2015, promulgata in attuazione della direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo, fa un ulteriore passo verso l'ipertrofia burocratica del sistema straordinario costruito attorno al minore-non-accompagnato. Istituisce un Tavolo di coordinamento nazionale⁵⁹ per la concertazione dei ruoli dei diversi attori coinvolti e dell'accoglienza. Quest'ultima viene estesa attraverso altre strutture di carattere straordinario (come i «Cas minori» ex art 19 comma 3bis D.Lgs. 142/2015) gestite dalle prefetture, ridimensionando ulteriormente il ruolo degli enti locali, a cui ci si rivolge solo in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture previste. Si tratta in fondo di anelli di un complesso concentrazionario, piuttosto farraginoso nelle sue procedure, che ha messo a sistema la logica dell'emergenza sotto l'ombrello della vulnerabilità, imponendo crescenti controlli in cambio di scarse elargizioni di diritti, senza tuttavia produrre alcuna efficienza.

Visti da vicino i tre principali tipi di centri, oltre ad essere monadi attraverso cui si esprimono diversi apparati amministrativi, ricordano gli istituti minorili smantellati in Italia alla fine degli anni '70 (i centri Fami hanno una capienza di 30 posti, i Cas minori 50, gli Sprar si aggirano sui 20). Tutto ciò, nonostante il costante richiamo

⁵⁶ Cfr. R. Selmini, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, Carocci Editore, Roma 2020.

⁵⁷ Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

⁵⁸ Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

⁵⁹ Il Tavolo (art. 15 del d.lgs. n. 142/2015) definisce gli interventi del sistema di accoglienza a cui possono partecipare con progetti i comuni, accedendo così ai contributi del *Fondo nazionale per i minori non accompagnati* disposti dal Ministero dell'Interno.

al superiore interesse del minore come criterio regolatore delle procedure di accoglienza (dalla nomina del tutore, all'identificazione e accertamento dell'età, fino all'inserimento nelle diverse delle strutture sottoposte a un rigido sistema di accreditamento). Non stupiscono, dunque, le percentuali di fuga ancora molto elevate, così come le intemperanze dei giovani migranti⁶⁰.

Il bilancio di questo sistema, anche secondo l'ANCI che ne è stato uno dei protagonisti, non è positivo. Restano numerose disfunzioni nelle strutture, nelle modalità ricettive e nel coordinamento tra i vari attori coinvolti, i tutori sono ancora in massima parte soggetti istituzionali, mentre le politiche di intervento restano poco uniformi e soggette alla disponibilità delle risorse sul territorio, così come il regime dell'attribuzione e conversione del permesso di soggiorno. Soprattutto, non si riducono le sparizioni e le fughe dei minori⁶¹. Forse, aggiungo, tra i pochi obiettivi raggiunti c'è quello del contenimento dei costi, quantomeno di quello riservato alle strutture per i minori, che ha determinato un'uniformazione al ribasso anche nella rete di accoglienza del terzo settore gestita dai comuni⁶².

Il minore-straniero-non-accompagnato, visto attraverso questa lente, sembra essere soprattutto un «prodotto istituzionale», il risultato dell'interazione cumulativa tra definizioni giuridiche e apparati pubblici e privati (in un mix improntato al libero mercato). A questo proposito resto dell'idea che avevo alle origini del mio lavoro vent'anni fa: l'«invenzione» di questa categoria ha ridefinito non solo le condizioni d'esclusione dei giovani migranti, ma anche quelle d'inclusione, riducendo l'essere non-accompagnato a poco più di una *categoria di risparmio*. Tuttavia, il crescendo di regole, apparati e retoriche che si vanno evolvendo nel tempo non si limita solo a questo, o alla semplice coazione alla riproduzione tipica della burocrazia, ma ha più densi significati dal punto di vista simbolico e sociale. La legge promulgata nel 2017 per i minori non accompagnati, frutto di una lunga attività di lobbying delle organizzazioni per i diritti dell'infanzia è un buon esempio da cui partire.

⁶⁰ Sulle conseguenze, anche penali, di queste intemperanze, si veda A. Sciarba, *Vulnerabilità posizionale e intersezionale*, cit., p. 90.

⁶¹ M. Giovannetti-M. Accorinti, *I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza ed integrazione*, in «Minori Giustizia», XIX-3, 2017.

⁶² Si tratta di una interessante applicazione al mondo minorile di politiche di matrice attuariale di contenimento dei costi e dei rischi: M. Feeley, J. Simon, *Actuarial justice: The emerging new criminal law*, in D. Nelken, ed., *The futures of criminology*, London, Sage, 1994, pp. 173-201.

4. La legge dei giovani migranti

La legge 47 del 2017 (cd. legge Zampa) può essere considerata la canonizzazione della vulnerabilità del giovane migrante e, allo stesso tempo, della crociata morale per la promozione dei suoi diritti da parte di quelli che ho chiamato *kiddy libber*. Come anticipato, un passo significativo verso una riforma legislativa, che tentasse di porre rimedio alle «fondamentali carenze e disfunzioni nell'accoglienza e nella protezione» dei minori non accompagnati per garantire loro uguali «tutele in tutto il territorio nazionale», viene mosso proprio a seguito del periodo emergenziale. I rilievi critici, avanzati dalle associazioni impegnate nella protezione dei minori-stranieri-non-accompagnati e sintetizzati nell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, sono alla base del primo progetto di legge presentato alla camera il 13 ottobre del 2013. Quest'ultimo è stato sostenuto da deputati appartenenti a gran parte dell'arco parlamentare e tra gli estensori annovera *Save the children*. Nel preambolo, i proponenti inquadrano subito i termini del fenomeno, che riguarda soprattutto giovani tra i 16 e i 18 anni, sottolineando come:

Nell'ambito delle migrazioni, essi [i minori non accompagnati] rappresentano un gruppo particolarmente vulnerabile. I minori stranieri hanno alle spalle viaggi che talvolta sono durati anni, arrivano in Italia spesso dopo aver vissuto violenze di ogni tipo e con il problema di dover restituire il denaro che si sono fatti prestare per il viaggio. Essi possono essere una facile preda dei circuiti di illegalità (PdL 1658/2013, p. 1).

La condizione di vulnerabilità di questa specifica classe di età è tematizzata, fin dalle prime battute, in relazione alla criminalità, a cui sarebbero soggetti i minori a causa della loro ricattabilità economica. A fondamento della necessità di una legge specifica, a sostegno ulteriore delle tutele già previste da norme nazionali e internazionali, si colloca una logica del sospetto che si protrarrà fino alla versione approvata in parlamento. Nelle sue linee essenziali la legge intende porre rimedio al mancato rispetto di alcuni diritti essenziali: dal riconoscimento della minore età a una accoglienza decorosa, fino alla nomina di un tutore e alla possibilità di essere ascoltati nelle scelte che riguardano i minori stessi.

A questo scopo, il progetto di legge individua alcuni punti essenziali che vengono poi declinati in 27 articoli. In estrema sintesi, viene espressa la necessità di uniformare le procedure di accertamento dell'età e istituire un sistema di accoglienza nazionale dotato di un numero di posti adeguati e di standard qualitativi riconosciuti. A

tale sistema si affianca una banca dati nazionale in cui raccogliere le cartelle sociali dei minori per indirizzarli, in base ai loro bisogni specifici, nelle strutture delle diverse regioni. Di fondamentale importanza anche la previsione di un adeguato sostegno al *Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, per alleggerire i bilanci dei comuni. Infine, oltre alla già citata partecipazione attiva ai procedimenti giudiziari e amministrativi, viene previsto il sostegno all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa, ma soprattutto il coinvolgimento delle comunità nell'accoglienza e nell'integrazione, attraverso la nomina di tutori volontari e la promozione dell'affido familiare come alternativa alla comunità (PdL 1658, p. 2 e 3).

Il testo ha una gestazione di quattro anni durante i quali sono inseriti numerosi emendamenti, nonostante il generale plauso per l'iniziativa espresso in tutte le consultazioni⁶³. Le principali trasformazioni del testo vengono introdotte a seguito dell'audizione dei rappresentanti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dell'ANCI e di organizzazioni e istituzioni che operano nel settore⁶⁴. Il rilievo più importante⁶⁵ riguarda il rischio di introdurre una normativa speciale per questa sola categoria, qualora non venisse chiaramente espressa (già a partire dall'art. 1 del PdL, che individua i destinatari della legge) la parità di trattamento con tutti i minori, in conformità alla Costituzione e alle convenzioni internazionali. In questa direzione, andrebbero la previsione di elenchi pubblici e la formazione specifica per affidatari (art. 8) e tutori volontari (art. 12) dei minori stranieri non accompagnati, nonché l'intervento in giudizio delle associazioni di tutela (art. 22), in quanto sarebbero cautele auspicabili per tutti i minori, compresi gli italiani.

Un'altra critica interessante riguarda la stessa definizione di minore-straniero-non-accompagnato (art. 2) che, oltre a non dover includere i minori affidati a parenti entro il IV grado, dovrebbe essere adottata solo fino a quando non venga nominato un tutore o un le-

⁶³ Per l'iter legislativo rinvio ai lavori preparatori del PdL 1658. In particolare, alle sue versioni B (2013) e C (2016), la cui evoluzione è sintetizzata dall'on. Pollastrini nella seduta del 2 agosto 2016 della I Commissione Parlamentare, da cui sono riprese le consultazioni, dopo un periodo di stallo, che hanno portato alla approvazione. Url: <https://www.camera.it/leg17/126?t=ab=4&leg=17&idDocumento=1658&sede=&tipo=>. Ultimo accesso 29 maggio 2021.

⁶⁴ Alla seduta partecipano oltre agli enti già citati, il rappresentante Gruppo di lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il sindaco di Udine ed esponenti di numerose associazioni, tra cui *Save the children* che ha contribuito a stendere il testo.

⁶⁵ Prendo in considerazione le osservazioni redatte per l'occasione dall'ASGI, perché oltre ad essere le più complete, sono state quelle che hanno più influenzato la redazione del testo definitivo. ASGI, Osservazioni sul PdL a.C. n.1658 sui minori stranieri non accompagnati 21-05-2014. Url: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/05/Parere-ASGI-PdL-A.C.-1658-21.5.2014.pdf>.

gale rappresentante. A seguito della nomina, infatti, il soggetto andrebbe trattato alla stregua di un minore che vive in famiglia (anche nel caso di collocamento presso una comunità, sebbene quest'ultima opzione dovrebbe essere considerata residuale). Da qui derivano critiche al tipo di permesso di soggiorno, ancora per minore età, che si ritiene debba essere concesso per motivi umanitari, e soprattutto alla sua possibilità di conversione alla maggiore età (art. 13), per cui si chiede l'abolizione dei capestri previsti dal già citato comma 1bis dell'art. 32 del TU. Il resto delle osservazioni rivolte alla legge riguardano questioni di carattere tecnico, procedurale o di adeguatezza delle coperture finanziarie, come nel caso dell'istituzione di un sistema di accoglienza, per il quale si suggerisce un allineamento al sistema Sprar, e di una banca dati nazionale contenente le cartelle sociali dei minori non accompagnati.

Prima di essere approvato, il progetto subisce due ulteriori trasformazioni, la più importante delle quali a seguito della promulgazione della legge 142 del 2015⁶⁶, che integra e sostituisce gran parte delle norme relative all'accoglienza (incluse quelle riguardanti la segnalazione e le indagini familiari⁶⁷), riproducendo nelle linee essenziali l'impianto di accoglienza descritto in precedenza. Il testo definitivo, composto di 22 articoli, promulgato il 27 marzo del 2017, contiene importanti novità per i minori-non-accompagnati. Tra queste, il divieto assoluto di espulsione, la presunzione di minore età, una procedura di identificazione più rispettosa della dignità della persona e alcuni diritti di carattere pleonastico come quelli all'ascolto, all'assistenza legale, allo studio e alla salute. L'insieme delle garanzie introdotte attenua, ma non risolve, alcune aporie che dal testo base arrivano fino all'approvazione.

In primis, la sua venatura di legge speciale appare implicita già nella titolazione, che dall'originaria modifica di un testo legislativo esistente (il T.U. 286/98) passa a una denominazione autonoma (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati). Sono, però, gli articoli 1 (ambito di applicazione) e 2 (definizione) a delineare il tono e la cornice dell'intera nor-

⁶⁶ Per il dettaglio dei cambiamenti rinvio alla citata relazione dell'on. Pollastrani nella ripresa della trattazione il 2 agosto 2016. Tra i più interessanti, l'eliminazione dell'art. 21 del testo definito dalla Commissione nell'ottobre 2014, che consentiva la conversione del permesso di soggiorno per minori coinvolti in attività illecite, a seguito dell'esito positivo del loro percorso penale. Il non è stato riprodotto con la motivazione, che necessitava «di maggiore istruttoria». L'ultima modifica approvata dalla Camera il 26-10-2016 e in Senato il 1-03-2017, riguarda essenzialmente la spinosa questione delle coperture finanziarie che erano all'origine del blocco della prima versione del PdL 1658.

⁶⁷ Per quanto concerne l'identificazione, invece, è stata la legge Zampa ad integrare la legge 142/2015, introducendo l'art. 19 bis.

mativa. Vediamo il confronto tra la proposta e il testo emendato in Commissione:

TESTO
DELLA PROPOSTA DI LEGGE
—
Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati
—

ART. 1.
(Ambito di applicazione).

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai minori stranieri non accompagnati nonché ai minori stranieri non accompagnati cittadini di Paesi membri dell'Unione europea che si trovano nel territorio nazionale, fatte salve le disposizioni di maggior favore applicabili in ragione della loro cittadinanza di un Paese membro dell'Unione europea.

2. Sono fatte salve le disposizioni di maggior favore in materia di protezione dei minori, applicabili a tutti i minori presenti nel territorio dello Stato.

TESTO
DELLA COMMISSIONE
—
Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati
—

ART. 1.
(Ambito di applicazione).

1. I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.

2. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità.

L'emendamento al primo comma, accolto per far uscire il testo dall'alveo della specialità, si traduce in una clausola generale (la parità di trattamento) che, se non riempita di precisi contenuti (e questi come vedremo vanno in direzione opposta), rischia di suonare pleonastica e tautologica⁶⁸. Come ogni tautologia, rientra nelle proposizioni sempre vere, che però non dicono nulla sulla realtà perché sono auto assertive⁶⁹. La tautologia, ricorda Barthes⁷⁰, «può solo trovar riparo dietro un argomento d'autorità: allo stesso modo i genitori a corto di spiegazioni rispondono al bambino insistente: “è così perché è così”, o meglio ancora: “perché sì, punto e basta”». Il discorso tautologico è fondamentalmente un discorso d'ordine che, nel nostro caso, si rivolge appunto a una minorità assoluta, ribattuta da una «maggiore vulnerabilità».

La canonizzazione della vulnerabilità del minore straniero non accompagnato, che sottende una fragilità – una permeabilità? – alla

⁶⁸ Si tratta di quel genere di principi, come del resto lo stesso superiore o preminente interesse del minore, il cui significato “non è determinabile in astratto, ma solo in concreto, e solo in concreto se ne può intendere la portata”, G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, p. 149.

⁶⁹ L. Wittgenstein *Tractatus logico-philosophicus*, 1921, trad. It. Id, Einaudi, Torino 1995.

⁷⁰ R. Barthes, *Mythologies*, 1957, trad.it *Miti d'oggi*, Torino, Einaudi, 1974, p. 232.

criminalità⁷¹, lo iscrive in una logica del sospetto da cui si può uscire solo lasciandosi governare. Se questo è l'ambito, un discorso d'ordine che si applica ai vulnerabili, l'art. 2 si occupa di definirli:

ART. 2.
(Definizione).

1. Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano, **anche se convivente con parenti entro il quarto grado che non hanno i requisiti previsti dall'articolo 28, comma 1, lettera a-bis), del regolamento di cui al**

ART. 2.
(Definizione).

1. Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Nel testo emendato ciò che resta⁷² è in sostanza il *minore, non cittadino europeo, senza famiglia*: il *vanishing point* di tutte le possibili condizioni dei minorenni stranieri, che se accompagnate da un'autorità adulta seguono altri destini e altre norme. Difatti, il permesso di soggiorno previsto è ancora «per minore età». Non torno sul fatto che una volta nominato il tutore il giovane migrante dovrebbe uscire da questa categoria, che invece si presenta come invalicabile. M'interessa più capire quale sia il discorso che si esprime dentro l'oggetto della definizione. Cosa simbolizza quest'ultimo? A questo scopo può essere utile un breve esercizio di analisi strutturale che prendo in prestito da David Greaber⁷³, semplificandolo e adattandolo all'argomento. Si tratta di trovare l'opposto sistematico, una volta delimitato il campo – che in questo caso sono i diritti politici e di cittadinanza – del *minore, privo di cittadinanza europea, senza famiglia*. Con poca fatica, rovesciando gli attributi in questione arriviamo all'*adulto, cittadino europeo, con famiglia*⁷⁴.

⁷¹ Questo rischio è ripreso in tutti i dibattiti parlamentari, in occasione del nuovo testo del PdL (1658 C) compare anche un riferimento al terrorismo.

⁷² Nell'immagine manca l'ultima riga che cadeva nella pagina successiva: «decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394».

⁷³ D. Graeber, *The Utopia of Rules*, 2015, trad. it. *Burocrazia. Perché le regole ci perseguitano e perché ci rendono felici*, Milano, Il Saggiatore, 2016.

⁷⁴ Il riferimento alla famiglia potrebbe sembrare una forzatura, ma soprattutto in un paese come l'Italia non lo è affatto: ne sanno qualcosa i movimenti femministi e il mondo queer.

Per tornare a Barthes⁷⁵, quest'ultimo assume fondamentalmente le fattezze di Poujade, non tanto come incarnazione del qualunqueismo francese nato e morto dopo la Seconda guerra mondiale, quanto come manifestazione di conservatorismo acefalo pregiudizievolvermente terrorizzato dal nuovo e ostile all'alterità. Un'alterità perfettamente incarnata da un elemento sfuggente come un minore, che si pone fuori dall'ordine statale e parentale. Allora il minore-straniero-non-accompagnato diventa il simbolo dell'impossibilità di emancipazione di quei soggetti, collocati sotto la soglia di cittadinanza e candidati a essere rimessi in riga attraverso un discorso d'ordine che s'incardina sull'unica condizione che li rende in qualche modo accettabili, cioè la loro vulnerabilità.

A tale condizione di eccezione risponde la legge, che, nelle linee essenziali, non perde affatto il suo carattere speciale. Il giovane migrante si muove in uno spazio governato, ordinato, dal Ministero dell'Interno e garantito dalle associazioni umanitarie che acquisiscono il monopolio sulla sua vulnerabilità. Il sistema di accoglienza, infatti, si confonde con quello rivolto ai minori richiedenti asilo, di cui ho parlato nel paragrafo precedente. Così come restano il criticato articolo sull'intervento in giudizio delle associazioni di tutela e quello sull'istituzione di un elenco dei tutori volontari, che, peraltro, andranno adeguatamente formati proprio dalle organizzazioni garanti dei diritti dell'infanzia⁷⁶. I tutori e le tutrici single, per essere accreditati, devono ottenere l'approvazione delle organizzazioni umanitarie, come se la formazione non fosse necessaria, ci ricordano gli estensori degli emendamenti, per prendersi cura di tutti i minori abbandonati. A ciò si aggiunge un albo istituito presso il tribunale per i minorenni, che suona come una sorta di schedatura, dato il suo carattere esclusivo.

Si tratta dello stesso trattamento a cui sono sottoposti i giovani migranti, anche se in questo caso l'attività di profilazione ricorda quella alla base delle cartelle biografiche della scuola ottolenghiana⁷⁷. A queste ultime, infatti, somigliano le cartelle sociali raccolte nel «Sistema informativo nazionale», che contengono genericamente «elementi utili» alla «soluzione di lungo termine migliore», a tutela del superiore interesse dell'infanzia, ma che possono facilmente diventare una raccolta di intemperanze e fallimenti. Minori e tutori

⁷⁵ R. Barthes, *Miti d'oggi*, cit., p. 82.

⁷⁶ Scompare la necessità di un elenco e di una formazione specifica per le famiglie affidatarie, a conferma di quanto ho scritto nella nota 74.

⁷⁷ Sul particolare successo avuto dalle schede autobiografiche nel classificare i minori pericolosi, che Ferri avrebbe voluto portare in tutte le scuole, cfr. M. Gibson, *Born to Crime*, 2002, trad. it. *Nati per il crimine*, Milano, Mondadori, 2004.

sono oggetto di un'ossessione tassonomica che sottende la loro potenziale pericolosità, da cui deriva la necessità di mostrarsi rassicuranti dal punto di vista morale. Per fugare ogni sospetto, soprattutto i giovani migranti sono tenuti a un'ipercorrettezza sociale⁷⁸. Infatti, sebbene sia stata fortemente attenuata, non scompare (come richiesto in fase emendativa con l'abolizione del comma 1bis dell'art. 32) la necessità di un controllo sul loro processo di integrazione – che si estende, eventualmente, anche dopo i 18 anni – per ottenere la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per minore età in uno per motivi di studio o di lavoro. Nel giro di un anno o poco più, se si considera l'età di gran parte dei «non accompagnati» (16-17 anni), devono ottenere il permesso di soggiorno, assolvere l'obbligo scolastico, essere muniti di passaporto o carta di identità, trovare un'occupazione – più spesso una borsa lavoro – e un'abitazione. Un impegno improbo per la maggior parte dei giovani nell'attuale congiuntura socioeconomica. A seguito di questo percorso a ostacoli sono comunque sottoposti al vaglio dell'autorità competente presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, sebbene la legge stabilisca che questo parere non è vincolante. Consapevole delle difficoltà, tuttavia, il legislatore prevede, per i più volenterosi, la possibilità di prolungare il periodo di permanenza sotto tutela fino al compimento dei 21 anni. Per tutti gli altri, invece, un probabile ritorno alla clandestinità e alla criminalizzazione.

Questa logica sembra essere ulteriormente aggravata nel passaggio dalle norme alla prassi. Una ricerca recente ha tentato di fare il punto sullo stato di applicazione della legge, a distanza di tre anni dalla sua promulgazione. Gli autori hanno vagliato undici indicatori che rispecchiano i suoi punti qualificanti, andando a verificarli in cinque città italiane distribuite tra Nord, Centro e Sud Italia. Il quadro che emerge è tutt'altro che consolante e, sebbene non sia possibile entrare nel dettaglio in questa sede, mi limito a proporre alcuni elementi significativi, rinviando per un approfondimento a questa interessante ricognizione⁷⁹. Una delle principali criticità riguarda proprio l'accoglienza dei giovani migranti: si riscontrano infatti notevoli disparità di trattamento rispetto ai minorenni italiani in termini di requisiti minimi delle strutture, peraltro spesso gestite da personale precario. La figura del tutore volontario non ha avuto il successo sperato, per cui si ricorre ancora a quelli istituzionali, per i quali, aggiungo, non è prevista alcuna formazione. L'affido familiare, inve-

⁷⁸ A. Sayad, *La doppia assenza*, cit., p. 376.

⁷⁹ AA.VV., *Minorenni stranieri non accompagnati. La legge 47/17: un sistema di analisi e azione*, Defence for Children International Italia/CeSPI, 2020.

ce, non è particolarmente diffuso a vantaggio, spesso, delle comunità di accoglienza, in contrasto con la previsione normativa.

I colloqui identificativi e l'accertamento dell'età non rispecchiano la complessità e la sensibilità delle indicazioni normative, tendendo a una standardizzazione asettica delle procedure. Lo stesso vale per il diritto all'ascolto, che è sostanzialmente disatteso. Le indagini familiari, che dovrebbero anche essere dirette a rintracciare parenti da raggiungere in Italia o in Europa, sono per lo più orientate al rimpatrio. Infine, un'ultima notazione sui temi dell'istruzione e del lavoro. La prima si svolge per lo più nei centri di formazione per adulti, piuttosto che nelle scuole di ogni ordine a grado, come richiede la legge; il secondo, si limita spesso a un training prelaborativo a cui si aggiunge un apprendistato o un contratto comunque precario. Poco applicata è anche la possibilità di essere seguiti fino ai 21 anni per agevolare le possibilità di conversione del permesso di soggiorno per chi si mostra disponibile all'integrazione⁸⁰ In tal senso, il quadro relativo ai diritti dei minori non accompagnati sanciti dalla legge che ne dovrebbe proteggere gli interessi è ancora più desolante⁸¹.

Negli ultimi anni sono intervenute nuove disposizioni normative che hanno parzialmente modificato l'impianto descritto, senza intaccarlo nelle sue linee essenziali. In particolare, a livello nazionale, si sono succeduti i cosiddetti decreti sicurezza Salvini e Lamorgese, che, pur non affrontando direttamente il tema dei minori-non-accompagnati, hanno prodotto effetti significativi sui loro destini. I primi, con la sostanziale abrogazione della protezione umanitaria, hanno avuto notevoli ripercussioni sulla possibilità di ottenere o convertire il permesso di soggiorno – che in alcune regioni era il percorso preferenziale per la regolarizzazione dei giovani migranti⁸². Il secondo ha essenzialmente ripristinato la situazione anteriore ai decreti Salvini, ampliando, in generale, il numero dei permessi di soggiorno e le possibilità di conversione. Da questo punto di vista, costituisce un'occasione mancata per i minori migranti. Il decreto, infatti, non abolisce la necessità del parere del Comitato per la maggioranza di questi soggetti, ma si limita a tornare nell'alveo della

⁸⁰ In realtà il prosieguo amministrativo disposto dal giudice minorile ha avuto una maggiore diffusione durante la pandemia: per esempio, è stato largamente adottato dal tribunale minorile di Genova. Vedremo che questa tendenza verrà confermata al termine del periodo emergenziale. Ringrazio Isabel Fanlo Cortés per la segnalazione.

⁸¹ Una conferma si può trovare in Fondazione ISMU (a cura di), *A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, novembre 2019, disponibile all'Url: https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2020/12/A-un-bivio_Report_LONG_ITA_BouRE.pdf.

⁸² A. Scurba, *Vulnerabilità posizionale e intersezionale*, cit., p. 91-93.

legge Zampa, lasciandoli comunque esposti a una possibile clandestinizzazione.

5. Nella gabbia d'acciaio

La normativa costruita attorno alla figura del minore-non-accompagnato in più di vent'anni di crociate morali di protettori e promotori dell'infanzia è arrivata, dunque, a garantire ai giovani migranti alcuni diritti fondamentali, esigibili, tuttavia, solo all'interno del perimetro circoscritto dalle istituzioni che se ne prendono cura. Una sorta di «gabbia d'acciaio»⁸³ che organizza, o dovrebbe organizzare, le loro esistenze in ogni minimo dettaglio, al di fuori della quale si prospetta la morte sociale. Questa gabbia, però, contrariamente a quella immaginata da Weber, appare dotata di scarsa efficienza. L'insieme delle riforme convergono verso una legge che, probabilmente al di là delle intenzioni dei proponenti, assume toni *segregazionisti*. La macchina burocratica costruita attorno ai minori, a sua volta, non è riuscita a raggiungere gli obiettivi di maggior tutela e riduzione delle fughe che si proponeva.

Come avevo anticipato all'inizio di questo saggio, il caso dei giovani migranti è un buon esempio di come gli eccessi di giuridificazione producano soprattutto nuove catene di dipendenze. Effettivamente, le innumerevoli procedure burocratiche contemporanee si presentano come «forme di utopia organizzata», in grado di riprodurre stolidamente se stesse. Tuttavia, non si tratta di semplice stolidità procedurale – che in qualche modo potrebbe essere sanata – ma di un modo per gestire situazioni sociali già stupide a monte perché fondate su una forma di violenza strutturale, cioè su disparità sistemiche che sottendono la minaccia della forza⁸⁴. Un potere ubuesco⁸⁵ sul soggetto che, da questo punto di vista, invece, si mostra assolutamente efficace e che, peraltro, non interessa solo i minori, ma anche tutto il mondo di precarietà lavorativa che tiene in piedi il sistema di assistenza *low budget* costruito intorno a essi.

La legge descritta nel precedente paragrafo si presenta come l'istituzionalizzazione un «dispositivo di governo dei corpi», fondato sull'interdipendenza di *biopolitica* e *necropolitica*, in grado di se-

⁸³ M. Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, 1920, trad. it. *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Milano, Rizzoli, 1994, p. 185.

⁸⁴ D. Graeber, *Burocrazia*, cit., p. 65

⁸⁵ M. Foucault, *Les Anormaux. Cours au Collège de France 1974, 1999*, trad. it. *Gli anormali. Corso al Collège de France 1974-1975*, Milano, Feltrinelli, 2000.

lezionare gli *inclusi*, che per essere tali devono mostrarsi «oggetti *passivi*» di cura e compassione, e di definire gli *esclusi* destinati «a ripiombare in una condizione di umanità negata» e di morte⁸⁶. In questo senso, il minore-straniero-non-accompagnato rappresenta il luogo di convergenza tra le due logiche, di cui Ministero dell'Interno è il gestore e le organizzazioni umanitarie le garanti. Il sistema di accoglienza è infatti la traduzione operativa di un'idea d'integrazione fondata su minorizzazione e inclusione subordinata e scandita da una miriade di procedure che distribuiscono status, fissando la soglia tra sommersi e salvati⁸⁷. Come abbiamo visto, per i giovani migranti non è auspicabile nulla più che una formazione orientata all'inserimento nel lavoro servile. Può sembrare un'affermazione iperbolica, ma non lo è se la si legge alla luce della situazione dei minori stranieri albanesi, descritta nella «Relazione sul sistema di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati»⁸⁸:

Nella già complessa e articolata realtà dei minori stranieri non accompagnati, il fenomeno dei minori albanesi rappresenta una fattispecie particolare. Dagli anni novanta a oggi si è assistito a un progressivo aumento del numero di minori albanesi che giungono nel nostro Paese per concludere il percorso di studi superiori attraverso la prevista presa in carico delle Amministrazioni locali. La scelta pianificata delle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Toscana è dovuta alla possibilità di fruire di un elevato standard del sistema scolastico e formativo fino al compimento della maggiore età. L'insostenibile escalation del numero di minori ha condotto i servizi sociali e gli enti locali interessati a segnalare il fenomeno. Le conseguenti indagini svolte dalle Forze di polizia sono terminate con l'apertura di procedimenti penali instaurati presso le locali Procure per il reato di truffa aggravata in danno dello Stato a carico di familiari e giovani «non accompagnati» (Id. 2017, p. 37).

Il brano è una conferma di come i giovani albanesi rappresentino i *villain* tra i minori-non-accompagnati in Italia, fin dagli esordi. Tuttavia, si tratta più che altro di un chiaro esempio dell'impossibilità del diritto a un'istruzione superiore per questi minori, che, in questo caso, si traduce in un comportamento perseguibile penalmente. In definitiva, le procedure che si sono andate precisando hanno soprattutto prodotto un'ipertrofia di apparati, un sistema ridondante nella struttura e nei contenuti. Un dispositivo di contenimento che si regge su interessi economici che lasciano ai minori solo poche briciole

⁸⁶ M.A. Mellino, *Governare la crisi dei rifugiati*, cit., p. 211.

⁸⁷ P. Levi, *I sommersi e i salvati*, Torino, Einaudi, 2007.

⁸⁸ La relazione presentata alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, approvata il 26 luglio 2017.

le⁸⁹ e che riproduce la stessa violenza strutturale sui suoi lavoratori, precari ed esposti, quanto i minori, alle sue logiche di governo e alle sue repentine trasformazioni.

Questo sistema che non fornisce inclusione è anche lo strumento attraverso il quale viene legittimata la criminalizzazione di tutte quelle forme di relazione e solidarietà spontanea⁹⁰ che quotidianamente cercano di contrastare una distribuzione della cittadinanza fondata sul razzismo. Da qui forse bisognerebbe ripartire. Da una solidarietà che sostiene i progetti migratori personali senza irreggimentarli dentro percorsi di controllo. Da un welfare inclusivo che non crea percorsi differenziati, ma favorisce l'incontro e la mescolanza tra individui. Da un uso del denaro pubblico che non sia organizzato su logiche meritocratiche, populiste e punitive, liberiste. Queste potrebbero essere le strade da percorrere per scoprire nuove forme di socialità egalitaria fondate sull'autonomo governo di sé stessi. Una chimera nella nuova Europa ridisegnata dai progetti pensati dalle vecchie generazioni di zelatori neoliberalisti per quelle future.

⁸⁹ Per farsi un'idea basta consultare il sito del progetto «Never alone. Per un domani possibile», rivolto ai minori non accompagnati, ma che finanzia soprattutto coloro che se ne occupano. L'iniziativa ha tra i promotori grandi aziende e istituti finanziari nazionali e internazionali tra cui Enel, le Fondazioni Cariplo e Compagnia di San Paolo, JP Morgan – all'url: <https://minoristranieri-neveralone.it/>.

⁹⁰ Si pensi ai pescatori e alle Ong nel Mediterraneo o agli abitanti dei paesi lungo i confini est e ovest dell'Italia che sono stati messi sotto accusa per aver salvato o dato ospitalità e sostegno ai migranti. Per una messa a punto di questi modelli solidali di «democrazia abolizionista» cfr. F. Rahola, L. Queirolo Palmas, *Underground Europe. Lungo le rotte dei migranti*, Milano, Meltemi 2020.

