

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate

#### S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:	
Sulla pubblicità dei lavori .....	216
Esame della relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Relatrice: Carnevali) ( <i>Svolgimento e rinvio</i> ) .....	216
ALLEGATO ( <i>Schema di relazione presentato dalla relatrice On. Elena Carnevali</i> ) .....	217

#### COMMISSIONE PLENARIA

##### La seduta comincia alle 8.45.

Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del vicepresidente Edoardo PATRIARCA.

##### Sulla pubblicità dei lavori.

Edoardo PATRIARCA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Esame della relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Relatrice: Carnevali).**

(*Svolgimento e rinvio*).

Edoardo PATRIARCA, *presidente*, avverte che, a conclusione dell'attività dell'apposito gruppo di lavoro, la deputata

Carnevali ha predisposto lo schema di relazione di cui al titolo (*vedi allegato*).

Elena CARNEVALI, *relatrice*, illustra lo schema di relazione.

Intervengono successivamente Marco RONDINI (LNA), Maria Chiara GADDA (PD), Marialucia LOREFICE (M5S), Paolo BENI (PD), e nuovamente Marco RONDINI (LNA) e Maria Chiara GADDA (PD). Indi replica Elena CARNEVALI (PD), *relatrice*.

Gregorio FONTANA (FI-PdL) svolge un intervento sull'ordine dei lavori.

Edoardo PATRIARCA, *presidente*, avverte che il seguito dell'esame della relazione sarà definito dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, convocato per domani, auspicando comunque che l'iter si possa concludere entro la prossima settimana.

##### La seduta termina alle 9.40.

*N.B. Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.*

## ALLEGATO

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE**

*Schema di relazione presentato dalla relatrice On. Elena Carnevali.*

**RELAZIONE SUL SISTEMA DI PROTEZIONE E DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI****Sommario**

---

La protezione e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati .....	Pag. 219
Premessa .....	» 219
I minori stranieri non accompagnati: chi sono? .....	» 221
Il principio del superiore interesse del minore: divieto di espulsione dei minori stranieri non accompagnati .....	» 221
Sulla strada per la relocation anche per i MSNA .....	» 227
Il diritto all'unità familiare e le difficoltà pratiche del ricongiungimento familiare per minori che dichiarano di avere parenti (in Italia o in altri paesi europei) .....	» 229
Riconoscere i minori non accompagnati nell'ambito di un flusso migratorio misto: le tappe della faticosa ricerca di una soluzione .....	» 233
Un tutore (qualificato) per ogni minore: la prova della distanza tra normativa e prassi .....	» 240
Il caso dei minori stranieri albanesi .....	» 246

I dati sui minori stranieri non accompagnati in Italia .....	Pag. 248
Il censimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali .....	» 249
L'età dei MSNA .....	» 250
I paesi di provenienza dei MSNA .....	» 250
Gli sbarchi .....	» 252
La dislocazione in Italia dei MSNA .....	» 252
Le strutture di accoglienza .....	» 254
L'accoglienza SPRAR .....	» 254
Le richieste di asilo dei MSNA .....	» 254
I MSNA irreperibili .....	» 255
Le MSNA .....	» 256
Indagini familiari e rimpatri volontari assistiti .....	» 257
Il sistema di prima e di seconda accoglienza per i minori stranieri non accompagnati .....	» 259
La posizione del consiglio d'Europa .....	» 265
I minori vittime di tratta .....	» 269
Integrazione socio-lavorativa dei MSNA: il sistema delle doti nel modello percorsi .....	» 272
L'esperienza dei Percorsi del 2012 .....	» 272
L'esperienza dei Percorsi del 2016 .....	» 274
Valutazioni .....	» 279
I sopralluoghi nei centri .....	» 281
Considerazioni conclusive .....	» 288
Allegato .....	» 296
Sovvenzioni e fondi: .....	» 296
Sovvenzioni nazionali: .....	» 296
Sovvenzioni e fondi Europei: .....	» 296

---

**LA PROTEZIONE E L'ACCOGLIENZA DEI MINORI  
STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

---

### *Premessa*

*LA POLITICA  
DELL'ACCOGLIENZA  
È UNA POLITICA  
GIOVANE*

Il fenomeno dei flussi migratori ha assunto negli ultimi anni dimensioni decisamente più significative di quanto non fosse avvenuto nel decennio precedente, entrando a pieno titolo nelle priorità del dibattito pubblico e determinando la necessità di definire regole, competenze e finalità dell'approccio pubblico.

Non a caso la politica dell'accoglienza è stata definita una politica "giovane", che si sta definendo mentre il fenomeno si realizza. Oltretutto si tratta di un fenomeno che sta continuamente cambiando per dimensioni e per caratteristiche, all'interno di una cornice comunitaria che a sua volta incide sugli assetti nazionali.

*I MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI  
(MSNA) SONO LA  
PRINCIPALE  
CATEGORIA DI  
SOGETTI  
VULNERABILI*

In questo quadro così mutevole, sono molteplici gli aspetti che meritano un approfondimento. In particolare, in questa relazione ci si intende soffermare sulla categoria dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), che rientra per definizione nelle cosiddette categorie di soggetti vulnerabili.

La relazione fa parte di un flusso di attività che riguardano questo tema. In questa legislatura si sono infatti registrati notevoli passi in avanti non solo nella consapevolezza della questione, ma anche nella definizione di regole e strumenti appropriati.

A fianco dell'attività legislativa, la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate ritiene opportuno fissare in un documento lo stato dell'arte, per cercare di capire cosa si è fatto, cosa servirebbe e quindi cosa resta da fare.

Il presente documento intende pertanto analizzare carenze, capacità e prospettive del sistema di accoglienza, particolarmente di quello destinato ai minori stranieri non accompagnati.

All'avvio di questa legislatura in Italia non esisteva, neanche a livello normativo, un sistema nazionale di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e la maggior parte delle norme utilizzate per garantire la tutela e protezione di questa categoria non erano state pensate né scritte tenendo conto che si tratta di minori con esigenze specifiche.

*FINO A QUESTA  
LEGISLATURA SI*

Il sistema di norme vigenti, a cui si faceva per analogia ricorso, disciplina il sistema di protezione posto a tutela di bambini che vengono a

**UTILIZZAVANO PER  
ANALOGIA LE NORME  
SUI MINORI ITALIANI  
ABBANDONATI**

trovarsi, per una qualsiasi ragione, privi dell'assistenza di un adulto che sia per essi legalmente responsabile. In questi casi, gli organi giudiziari competenti sono chiamati ad adottare alcuni specifici provvedimenti nell'interesse superiore del minore, quali la tutela, l'affidamento e in alcune ipotesi la dichiarazione di adottabilità. Queste disposizioni, valide per tutti i minori, venivano e vengono applicate anche in favore dei minori stranieri non accompagnati.

Tuttavia, tale applicazione per analogia mal si adatta a minori che, pur essendo privi di riferimenti genitoriali, sono, per la maggior parte, adolescenti, di origine straniera, arrivati in Italia da soli, dopo un lungo viaggio e tratti in salvo sulle coste italiane in seguito ad un soccorso in mare.

In mancanza di una chiara normativa di riferimento, negli anni si sono moltiplicate prassi difformi a livello locale che hanno complicato ulteriormente il quadro e reso differenziato, se non discriminatorio, il trattamento dei minori stranieri non accompagnati a seconda del territorio in cui vengono trasferiti a seguito del soccorso o in cui vengono rintracciati.

Tra queste prassi, alcune si sono rivelate virtuose, ed è importante prenderle in considerazione al fine di una loro applicazione a livello nazionale, attraverso una previsione legislativa *ad hoc*.

Con il presente lavoro, pertanto, si intende anche fornire informazioni utili a comprendere meglio il quadro di riferimento e ad individuare alcune tra le principali criticità e le migliori prassi esistenti nel garantire protezione ai minori stranieri non accompagnati.

### *I minori stranieri non accompagnati: chi sono?*

La rilevante presenza nell'ambito dei flussi migratori di minori stranieri non accompagnati che ogni anno raggiungono il nostro Paese, in numero, peraltro incrementatosi in misura esponenziale nell'ultimo triennio, ha, da ultimo, indotto il legislatore a considerare tale problematico aspetto del più ampio fenomeno migratorio in chiave non più emergenziale ma strutturale prevedendo, quindi, interventi normativi specifici.

**IL DECRETO  
LEGISLATIVO N.  
142/2015 FORNISCE  
LA DEFINIZIONE DI  
MINORE STRANIERO  
NON ACCOMPAGNATO**

In tale direzione ci si è mossi con il **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, con cui è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo, che, nel dettare specifiche disposizioni sull'accoglienza di tutti i minori non accompagnati - senza alcuna distinzione fra richiedenti asilo e non (norme prima contenute in maniera frammentata in più provvedimenti) - per la prima volta fornisce anche una definizione ampia di minore straniero non accompagnato. L'articolo 2, comma 1, lettera e), definisce minore non accompagnato *“lo straniero di età inferiore agli anni diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale”*.

**LA LEGGE 7 APRILE  
2017, N. 47  
(DISPOSIZIONI IN  
MATERIA DI MISURE  
DI PROTEZIONE DEI  
MINORI STRANIERI  
NON  
ACCOMPAGNATI)**

La definizione è sostanzialmente ripresa anche nella **legge 7 aprile 2017, n. 47** (*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*), che, nell'ottica di delineare un sistema di *governance* con pianificazione ed armonizzazione di tutti gli interventi più idonei per la tutela del MSNA e la garanzia del suo diritto alla protezione, alla rappresentanza, all'accoglienza ed all'integrazione, introduce una serie di modifiche alla normativa vigente in materia, con la finalità di dettare, finalmente, una disciplina unitaria organica.

### *Il principio del superiore interesse del minore: divieto di espulsione dei minori stranieri non accompagnati*

**TUTELA DEL  
SUPERIORE  
INTERESSE DEL  
MINORE**

**L'articolo 28 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286** (*“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*) codifica il principio del *“superiore interesse del minore”*, già in precedenza sancito dalle fonti sovranazionali, a partire dall'articolo 3, comma 1, della **Convenzione sui diritti del fanciullo** del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 luglio 1991, n. 176. Tale principio è stato, da ultimo, ribadito all'articolo 18 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, con riferimento all'applicazione al minore straniero delle misure di accoglienza.

**L'ESPULSIONE DEL  
MINORE NON È  
CONSENTITA**

Il primo corollario di tale principio, per quanto attiene ai minori stranieri, è quello dell'inespellibilità del minore.

**L'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998** prevede, infatti, che: *«non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi*

previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti: a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi» ancorando, quindi, il divieto alla semplice circostanza della minore età, fatta salva l'ipotesi in cui ricorrano motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato.

Diversamente, nella maggior parte dei Paesi europei, il diritto al soggiorno viene subordinato alla richiesta di protezione internazionale, con conseguente forte limitazione dei diritti dei minori stranieri alla permanenza sul territorio nazionale.

Nella citata legge n. 47 del 2017, tale divieto di espulsione viene rafforzato con riguardo ai minori stranieri non accompagnati, in un'ottica di evidente maggiore tutela di tale categoria di minori, ritenuti particolarmente vulnerabili. L'articolo 3, infatti, inserendo un nuovo comma 1-bis all'articolo 19 appena citato, sancisce il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati («1-bis. In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati») escludendo, quindi, nei loro confronti anche la possibilità di applicazione della deroga, pure prevista dal successivo comma secondo sopra riportato, nell'ipotesi di ricorrenza di motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato.

Conseguentemente, viene aggiornata anche la disposizione di cui all'**articolo 33, comma 1, della legge n. 184 del 1983**, che non consente l'ingresso nello Stato ai minori non muniti di visto d'ingresso per adozione (ai sensi dell'articolo 32 della medesima legge) ovvero ai minori non accompagnati, prevedendo, al contrario, che anche ad essi si applichi il divieto assoluto di respingimento introdotto con il nuovo comma 1-bis dell'articolo 19 del T.U.

Il minore straniero non accompagnato, secondo la previsione di cui all'**articolo 28 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394** (*Regolamento di attuazione del testo unico in materia di immigrazione*) ha diritto di ottenere il permesso di soggiorno per minore età, per il solo fatto di essere minorenne ed è, quindi, inespellibile. Tale permesso, rilasciato ai minori di età superiore a quattordici anni, secondo la norma citata "è valido per tutto il periodo necessario per l'espletamento delle indagini sui familiari nei Paesi d'origine". Il permesso per minore età viene rilasciato in via residuale, ossia quando non si abbia diritto al rilascio di altro titolo di soggiorno e la relativa domanda deve essere presentata dal soggetto esercente i poteri tutelari sul minore.

Risulta evidente che eventuali ritardi nella nomina del tutore si ripercuotono sulla possibilità per il minore non accompagnato di ottenere tempestivamente il detto permesso di soggiorno.

ANCHE I MINORI  
IRREGOLARI SONO  
ISCRITTI AL

Un ulteriore corollario del principio del superiore interesse del minore attiene alla materia sanitaria. In questa direzione va segnalata con

**SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE**

soddisfazione l'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) 12 gennaio 2017 (*Livelli essenziali di assistenza – LEA*), che all'articolo 63, comma 4, prevede che i minori stranieri presenti sul territorio nazionale, anche se non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono comunque iscritti al Servizio sanitario nazionale ed usufruiscono dell'assistenza sanitaria in condizioni di parità con i cittadini italiani.

**LA CRITICITÀ LEGATA ALLA RICHIESTA DEL DOCUMENTO IDENTIFICATIVO**

Dall'audizione del 21 marzo 2017 del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, dott.ssa Filomena ALBANO, sono emerse altre criticità legate ad una disomogenea applicazione nelle diverse realtà territoriali della norma testé richiamata sul rilascio del permesso di soggiorno per minore età: *“Dall’ascolto (n.d.r. dei minori non accompagnati) sono emerse anche altre criticità, come, per esempio, una grande difformità nel rilascio del permesso di soggiorno per i ragazzi. Come sapete, loro potrebbero ottenere il permesso di soggiorno per minore età, ma questo in alcuni contesti territoriali avviene soltanto previa esibizione di documenti identificativi che i ragazzi non hanno. Questo accade un po’ a macchia di leopardo in Italia e anche su questo l’Autorità di garanzia, che rappresento, ha provveduto a inoltrare una nota al Ministero dell’interno, Dipartimento di pubblica sicurezza, per chiedere il rilascio tempestivo del permesso di soggiorno per minore età, anche perché il mancato rilascio produce un effetto abbastanza anomalo, vale a dire la presentazione indiscriminata di domande di protezione internazionale e, quindi, ingolfa in questo senso la macchina della giustizia in maniera a volte inutile”*.

Anche su questo aspetto va riscontrata l'emanazione della circolare del 24 marzo 2017 del Ministero dell'Interno<sup>1</sup>, intervenuta per chiarire che le Questure possono rilasciare il permesso di soggiorno per minore età, pur in assenza del passaporto o di altro documento equipollente, qualora essi non siano disponibili.

**ORA SI PUÒ CHIEDERE IL PERMESSO DI SOGGIORNO ANCHE PRIMA DELLA NOMINA DEL TUTORE**

Anche su questo specifico punto, la legge n. 47 del 2017 contempla un'utile modifica della vigente disciplina normativa prevedendo la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno per minore età, su richiesta dello stesso minore, direttamente o attraverso l'esercente la responsabilità genitoriale, e anche prima della nomina del tutore (articolo 10).

**LA CONVERSIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MINORE ETÀ**

Al compimento dei 18 anni, i minori stranieri non accompagnati, ai sensi dell'**articolo 32, commi 1-bis e 1-ter del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998)**, possono ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo – c.d. conversione del permesso di soggiorno per minore età - solo se sono in possesso di determinati requisiti:

<sup>1</sup> Consultabile al seguente indirizzo: [http://www.immigrazione.biz/upload/circolare\\_minori\\_min\\_interno\\_24\\_3\\_017.pdf](http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_minori_min_interno_24_3_017.pdf)

- ✓ essere arrivati in Italia 3 anni prima del compimento dei 18 anni;
- ✓ essere stati ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile di almeno 2 anni;
- ✓ essere affidati ad una famiglia o sottoposti a tutela.

**I REQUISITI PER LA  
CONVERSIONE E IL  
PARERE DEL  
MINISTERO DEL  
LAVORO**

In tale ipotesi, l'ente gestore del progetto deve garantire e provare che il minore ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro, anche se non ancora iniziato. In tutti gli altri casi – nella pratica di gran lunga i più ricorrenti – il minore straniero non accompagnato, sottoposto a tutela o affidato, può ottenere la conversione del permesso di soggiorno solo previo parere positivo da parte della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, generalmente, si basa sulla relazione avuta dai Servizi Sociali del Comune in cui il minore si trova.

Recentemente, l'anzidetta Direzione generale ha emanato delle *“Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)”* nell'intento di rendere più uniforme l'applicazione sul territorio italiano della norma citata e, nel contempo, di fornire indicazioni più chiare ed esplicative ai soggetti coinvolti nel procedimento relativo al rilascio del parere.

La Direzione generale ha chiarito che il parere, avente natura di “atto endo-procedimentale”, è obbligatorio ma non vincolante, ai fini dell'adozione da parte della Questura territorialmente competente del provvedimento relativo al rilascio del permesso di soggiorno al compimento del 18esimo anno d'età. Ha, quindi, esplicitato che potrebbero ricorrere i presupposti per la formulazione di un parere positivo nell'ipotesi di permanenza del minore nel territorio dello Stato per un periodo di almeno sei mesi prima del compimento della maggiore età, unitamente all'avvio di un percorso di integrazione sociale e civile, ferma restando la valutazione caso per caso nel superiore interesse del minore. Ha, altresì, precisato che il parere positivo potrà essere rilasciato anche a fronte di periodi di permanenza inferiori al semestre, ove il percorso di integrazione già svolto sia ritenuto adeguatamente apprezzabile.

**LE CRITICITÀ DELLA  
PROCEDURA DI  
CONVERSIONE DEL  
PERMESSO**

Nella pratica, la Commissione ha potuto rilevare che i minori stranieri non accompagnati che arrivano al compimento dei 18 anni, per la conversione del permesso di soggiorno, si imbattono spesso in diverse criticità dovute a fattori come il ritardo della nomina del tutore, che determina l'impossibilità a volte per il minore di cominciare un percorso di integrazione utile all'ottenimento della conversione del permesso di

soggiorno stessa. Il medesimo risultato si verifica, peraltro, anche nei numerosi casi in cui il minore entra in Italia già da diciassette, in ritardo per intraprendere il percorso di integrazione come previsto dalla legge.

Un'altra criticità, analogamente a quanto si è visto per il rilascio del permesso per minore età, può essere individuata nella difficoltà ad ottenere il passaporto. Rispetto a quest'ultimo punto, infatti, va evidenziato che le Ambasciate richiedono cospicua documentazione, nella generalità dei casi difficile da reperire per il neo maggiorenne nel proprio Paese di origine. Infatti, in molti Stati non esistono adeguati uffici di anagrafe, per tacere del complesso *iter* burocratico che comporta un elevato costo per il rilascio del passaporto.

**LA RICHIESTA DI  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE  
COME STRUMENTO  
SUPPLETIVO DELLA  
CONVERSIONE DEL  
PERMESSO PER  
MINORE ETÀ**

**LEGGE N. 47/2017:  
LA POSSIBILITÀ  
DELL'ACCOMPAGNAMENTO  
AI 21 ANNI**

Tutto ciò premesso, accade spesso che i minori riescano a garantirsi una regolarità sul territorio italiano al compimento del diciottesimo anno di età solo se richiedono la protezione internazionale. L'afflusso di numerosissime richieste di protezione internazionale determina, tuttavia, un rallentamento nell'espletamento delle relative pratiche, con lunghissimi tempi per l'attesa dell'audizione da parte della Commissione Territoriale.

La più volte citata legge n. 47 del 2017, all'articolo 13 novella l'articolo 32 del testo unico sull'immigrazione anche su questo punto, con l'evidente intento di ovviare ad alcune delle criticità palesatesi nella pratica. In primo luogo, prevede - novellando la disposizione citata - che il mancato rilascio del parere richiesto non legittimi il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno, codificando la prassi secondo cui il parere della Direzione generale del Ministero del lavoro riveste carattere obbligatorio ma non vincolante. Pertanto, anche in difetto di tale parere, si può procedere. In secondo luogo, rende applicabile anche al procedimento di conversione del permesso di soggiorno l'istituto del silenzio-assenso previsto dall'articolo 20, commi da 1 a 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Va infatti ricordato che il comma 4 dello stesso articolo 20, prevede che l'istituto non si applica, tra gli altri, ai procedimenti riguardanti l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza. Con la citata novella legislativa, nell'ipotesi di silenzio da parte dell'amministrazione competente al rilascio di un provvedimento amministrativo, la domanda si intende accolta decorso il termine di 30 giorni (o diverso, se previsto). Di particolare rilievo, infine, risulta il disposto del secondo comma dell'articolo 13 della legge, che prevede l'affidamento ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età, su disposizione del Tribunale per i Minorenni dietro segnalazione dei servizi sociali, per il minore che *“pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia”*. La norma, infatti, sembra fornire una prima risposta – si vedrà poi nella prima applicazione quanto efficace – alle rilevanti problematiche di inclusione sociale che spesso emergono repentinamente quanto drammaticamente al momento del compimento da

parte del minore della maggiore età, di fatto prevedendo una sorta di “accompagnamento” in un percorso di inserimento sociale del minore straniero verso l’età adulta.

In conclusione, esistono ad oggi numerose criticità che si auspica possano essere superate e risolte per via dei nuovi interventi normativi.

## **Sulla strada per la Relocation anche per i msna**

L'ASSENZA  
RISULTATI  
MISURA  
RELOCATION

DI  
DELLA  
DELLA

Come riportato nella *Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2017 su come far funzionare la procedura di ricollocazione (2017/2685(RSP))*, dall'Italia finora sono stati ricollocati solo 2 minori. Non a caso, il Parlamento europeo, tra gli impegni approvati, “*invita gli Stati membri a dare la priorità alla ricollocazione dei minori non accompagnati e degli altri richiedenti vulnerabili*”.

Per l'applicabilità della disciplina sulla *relocation*, le nazionalità dei potenziali beneficiari che giungono nel nostro Paese sono quella eritrea e quella siriana<sup>2</sup>. Si ricorda che possono beneficiarne i richiedenti asilo appartenenti a quelle nazionalità che hanno ricevuto un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75% sulla base dei dati EUROSTAT dell'ultimo quadrimestre.

I Paesi che ad oggi hanno dato il benessere alla *relocation* di minori stranieri non accompagnati sono il Belgio, la Germania, l'Olanda, la Norvegia, la Svizzera mentre il Regno Unito ha dato disponibilità ai sensi del cosiddetto Dubs Amendment<sup>3</sup>.

Il Paese di destinazione del minore verrà valutato dall'**Unità Dublino**<sup>4</sup> sulla base di diversi criteri volti a garantire il superiore interesse del minore, fra cui i legami familiari o affettivi e la lingua conosciuta.

Per rendere più scorrevole – o più praticabile - la procedura per la realizzazione della *relocation*, si registra un attivo interesse delle istituzioni interessate. Alla Commissione, in particolare, risulta l'esperienza romana, che è approdata all'approvazione di un protocollo che vede una collaborazione diretta e costante fra Ufficio del Giudice tutelare presso il Tribunale civile di Roma, il Comune di Roma – V Dipartimento Ufficio Immigrazione - e l'Unità Dublino, oltre la partecipazione di *Save the Children* e *Oim*<sup>5</sup>. Al momento, grazie ad un tavolo interistituzionale

<sup>2</sup> Dal sito EASO - che è l'Agenzia responsabile del programma di ricollocaimento – si legge che: “*The eligible countries as of 1st July 2017 are now Eritrea, Bahamas, Bahrain, Bhutan, Qatar, Syria, United Arab Emirates and Yemen or a stateless person previously residing in one of these countries.*”

<sup>3</sup> Si tratta di una modifica alla normativa del Regno Unito sull'immigrazione, proposta da Lord Alf Dubs. Con l'introduzione della sezione 67 all'Immigration Act del 2016 si dà incarico al Governo di accogliere minori stranieri non accompagnati in aggiunta agli obblighi previsti dalla normativa comunitaria e dagli accordi intercorsi. Mentre Sir Dubs aveva quantificato in 2.000 minori i possibili beneficiari della misura aggiuntiva, da notizie degli organi di informazione sembrerebbe che il Governo intenda fermarsi alla quota di 350 minori accolti vedi: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/section/67/enacted> e <http://www.bbc.co.uk/newsround/38932500>

<sup>4</sup> L'“Unità Dublino” è una struttura amministrativa incardinata nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, nell'ambito della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo. La struttura è preposta a determinare lo Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi della cd. normativa Dublino (Regolamento UE 604/2013, in combinato disposto con il regolamento EURODAC n. 603/2013).

<sup>5</sup> Il protocollo prevede:

- ✓ la presa in carico del MSNA potenzialmente beneficiario della *relocation*;

promosso dalla Commissione Europea a cui partecipano il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Comune di Roma, Easo, OIM, Save the Children, UNHCR, si sta mettendo a punto un sistema per accogliere i minori da ricollocare in centri appositamente dedicati e così accelerare le procedure per la *relocation*.

- 
- ✓ la segnalazione immediata al Presidente della Prima Sezione-*bis* del Tribunale di Roma – Ufficio tutele ai fini della nomina del tutore entro 48 ore, come dall'articolo 26, comma 5, del decreto legislativo n. 25 del 2008;
  - ✓ due appuntamenti settimanali fissi per la redazione del modello C3 presso l'Ufficio immigrazione a favore dei tutori che accompagnano i MSNA, con la possibilità di avere supporto da parte del personale EASO;
  - ✓ la segnalazione del caso all'Unità Dublin (il sistema informatico della Questura evidenzia automaticamente i potenziali beneficiari di *relocation*)
  - ✓ la segnalazione da parte dell'Unità Dublino italiana all'analogia autorità del Paese di destinazione, competente a verificare la situazione nel Paese di destinazione e accordare il trasferimento;
  - ✓ una volta terminata l'istruttoria, l'Unità Dublino italiana emette un decreto di trasferimento che viene notificato al tutore;
  - ✓ il tutore invia la richiesta di autorizzazione al Giudice tutelare per il trasferimento. Il provvedimento del Giudice tutelare viene notificato dallo stesso Tribunale al tutore, che a sua volta informerà la Questura – Ufficio Immigrazione;
  - ✓ l'Ufficio Immigrazione, non appena ricevuto il decreto di trasferimento emette un "lasciapassare Dublino"
  - ✓ il trasferimento del minore avviene con l'accompagnamento di personale dell'OIM (grazie ad una convenzione con il Ministero del lavoro)

### *Il diritto all'unità familiare e le difficoltà pratiche del ricongiungimento familiare per minori che dichiarano di avere parenti (in Italia o in altri Paesi europei)*

IL MINORE HA  
DIRITTO AD ESSERE  
EDUCATO NELLA SUA  
FAMIGLIA

Come previsto all'articolo 1 della legge n. 184 del 1983, *“il minore ha diritto ad essere educato nella sua famiglia”* e come previsto dall'art. 8 della Convenzione dei diritti del fanciullo firmata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 luglio 1991, n. 176), *“gli Stati parti si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la nazionalità, nome e relazioni familiari, quali riconosciuti dalla legge* (vedi anche art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1998).

Tuttavia, le norme che disciplinano il ricongiungimento dei minori stranieri non accompagnati con un loro familiare presente in Italia o in Europa e la loro attuazione pratica non sono pienamente in grado di garantire loro questo diritto.

La difficoltà nel poter raggiungere i propri parenti in modo regolare è tra le principali cause della “scomparsa” dei minori o, per meglio dire, del loro allontanamento dai luoghi di frontiera, con conseguente esposizione ad elevati rischi (sfruttamento lavorativo e sessuale e coinvolgimento in attività illegali).

Sono 5.190 i minori stranieri non accompagnati che si sono resi irreperibili dopo essere stati segnalati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>6</sup>.

L'attuale normativa prevede un trattamento diverso per minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e non richiedenti asilo.

RICONGIUNGIMENTO  
FAMILIARE

Se un minore straniero non accompagnato si trova in Italia e chiede protezione internazionale, la normativa che disciplina i requisiti e le modalità per il suo ricongiungimento con un familiare che vive in un altro Paese europeo è il **Regolamento Europeo 26 giugno 2013 n. 604 (c.d. Regolamento Dublino III)**. In modo innovativo rispetto a quanto previsto nel Regolamento Dublino II, l'attuale normativa dispone che la presenza di un parente in un altro Paese europeo è di per sé sufficiente a far avviare la procedura di ricongiungimento familiare; il Paese in cui il parente vive non può più decidere se accettare o meno il minore, ma è obbligato a farlo, seppur in presenza di determinate condizioni: deve innanzitutto sussistere la prova del legame familiare e il parente deve possedere determinati requisiti (essere regolarmente soggiornante ed essere in grado di farsi carico del minore) ai quali dovrebbe comunque essere possibile derogare se il

<sup>6</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 3. Vedi anche il paragrafo sui dati relativi ai MSNA irreperibili, a pagina 52.

ricongiungimento realizza il superiore interesse del minore.

**Criticità:** *L'iter per realizzare il ricongiungimento familiare sotto il Regolamento Dublino III comporta una tempistica troppo lunga. La procedura per il ricongiungimento familiare, innanzitutto, risente delle criticità del sistema di accoglienza per i minori quale ad esempio quella legata ai ritardi nella nomina del tutore: tale ritardo blocca l'avvio della procedura per la richiesta di protezione internazionale (numerose Uffici dell'Immigrazione non accettano la presentazione della richiesta di protezione internazionale in assenza del tutore). Ai ritardi dovuti alle pratiche amministrative, si aggiungono spesso le ordinarie difficoltà o comunque le tempistiche necessarie per l'accertamento del vincolo familiare, la raccolta dei documenti a riprova prima del suddetto vincolo, dell'idoneità del parente di prendersi cura del minore nonché la valutazione del suo superiore interesse.*

**Buona prassi:** *Procedure Operative Standard e Raccomandazioni del Progetto Pruma (Promoting Family Reunification and Transfer for Unaccompanied Minor Asylum Seekers, under the Dublin Regulation). Il progetto, della durata di 12 mesi e iniziato a dicembre 2013, ha coinvolto IOM, Save the Children, Praxis, Coop. Civico Zero e si è svolto in Italia, Malta, Grecia, Francia, Regno Unito, Norvegia e Germania, ed ha avuto come obiettivo generale la creazione di un meccanismo di coordinamento sostenibile e solido per lo sviluppo e l'attuazione di procedure operative standard inerenti il ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati richiedenti asilo nell'ambito del regolamento di Dublino III, al fine di garantire che le esigenze dei minori non accompagnati richiedenti asilo siano debitamente prese in considerazione e che i loro diritti siano rispettati.*

**RACCOMANDAZIONI  
UNICEF**

Nel Rapporto curato dall'UNICEF in collaborazione con il CNR dal titolo "Sperduti: storie di minorenni arrivati soli in Italia", pubblicato a maggio 2017, viene sottolineato con particolare enfasi il diritto del minorenne al ricongiungimento familiare, auspicando un miglioramento della legislazione comunitaria e dei singoli Stati membri, in modo, tra l'altro, da estendere il diritto al ricongiungimento familiare anche ai beneficiari della protezione sussidiaria, prevedere procedure abbreviate per i casi che riguardino minorenni e investire nella formazione dei funzionari che si occupano della materia.

In proposito, va chiarito che il ricongiungimento familiare auspicato dall'UNICEF ha una estensione maggiore del ricongiungimento riconosciuto nel quadro del Regolamento n. 604 del 2013, sopra descritto. Nell'ottica UNICEF il ricongiungimento non riguarda solo l'ipotesi del raggiungimento di parenti presenti in Europa, ma anche quella dell'arrivo nei Paesi di sbarco o di presenza del minore dei parenti rimasti nei paesi di origine.

Nell'ordinamento italiano, il ricongiungimento con i familiari

provenienti dai Paesi di origine è regolato dall'articolo 29 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Inoltre, in Italia, con il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, in applicazione della direttiva 2011/95/UE, i titolari di protezione sussidiaria sono stati eguagliati ai titolari di status di rifugiato con riferimento ai requisiti per richiedere il ricongiungimento familiare.

#### AFFIDO FAMILIARE

Quando un minore dichiara di avere parenti in Europa, ma **non è un richiedente asilo**, al fine di essere riunito ai suddetti parenti, dovrà seguire l'iter dell'affido familiare come previsto dalla legge n. 184 del 1983, come modificata in dalla legge 28 marzo 2001, n. 149.

**Criticità:** *il riconoscimento delle sentenze italiane di affidamento di un minore ad un parente che vive in un altro Paese europeo non è pacifico.*

**Buona prassi:** *Al fine del superamento della criticità individuata potrebbe rilevarsi utile una definitiva chiarificazione riguardo la recente ratifica da parte dell'Italia (legge 18 giugno 2015, n. 101) della Convenzione dell'Aja del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori. Nello specifico, per la materia che ci interessa, con questa Convenzione si è stabilito che le misure di protezione dichiarate esecutive in un altro Stato sono eseguite in quest'ultimo come se fossero state adottate dallo stesso e conformemente alla propria legge. Ciò scioglie molti nodi per il buon esito della riunificazione, perché il provvedimento di affido emesso dalla nostra Autorità Giurisdizionale avrebbe valenza in Europa, ovviamente negli Stati firmatari della presente Convenzione.*

#### L'AFFIDO FAMILIARE: SOLO PER POCHI COSTITUISCE UN'ALTERNATIVA ALLA VITA IN COMUNITÀ

Nella prassi l'affido familiare di minori non accompagnati è poco diffuso e il collocamento in comunità per minori continua ad essere la prima opzione. Nel 2017 risultano 204 minori ricollocati in nuclei familiari.

La **legge n. 47 del 2017, all'articolo 7 ("Affidamento familiare")**, ceca di invertire questo dato. Con una novella alla legge sulle adozioni (legge n. 184 del 1983), si prevede che gli enti locali possano promuovere "la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza". Anche in questo caso, peraltro, la nuova disciplina legislativa indica una direzione di marcia, senza poter affiancare alla indicazione della priorità di intervento un supporto finanziario. Infatti la stessa legge n. 47 chiarisce che dalla disposizione ricordata "non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci".

**Criticità:** *non sempre i servizi sociali del Comune e i tribunali per i Minorenni attivano e mantengono attivo l'elenco delle famiglie disponibili all'affido; inoltre, non sempre tali famiglie sono adeguatamente informate e preparate ad accogliere adolescenti soli di origine straniera con un*

*vissuto spesso traumatico alle spalle.*

***Buone prassi: affidi omoculturali Regione Emilia-Romagna.***

## *Riconoscere i minori non accompagnati nell'ambito di un flusso migratorio misto: le tappe della faticosa ricerca di una soluzione*

### *L'ACCERTAMENTO SOCIO-SANITARIO DELL'ETÀ*

Il tema della corretta e pronta identificazione del minore e dell'accertamento socio-sanitario dell'età nei casi dubbi è all'evidenza di assoluta centralità nel sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati, in quanto strettamente funzionale alla applicazione senza ritardo delle misure di protezione specificamente previste nei confronti di tale categoria di soggetti vulnerabili.

Il primo incontro con il minore può avvenire a seguito di uno sbarco, di un arrivo per via aerea o per un rintraccio sul territorio. Nei luoghi di sbarco, in particolare, l'immediato soccorso e la prima assistenza dei MSNA è garantita dalle Forze di polizia, coadiuvate dai presidi sanitari e dagli Enti ed Associazione di volontariato autorizzate dal Ministero dell'Interno.

### *L'OBBLIGO DELLE IMPRONTE DIGITALI SCATTA DOPO I 14 ANNI STRUTTURE DI PRIMA ACCOGLIENZA DEDICATE AI MINORI*

Per i minori stranieri non accompagnati con più di 14 anni sussiste, come per gli adulti, l'obbligo di rilasciare le impronte digitali che, insieme, alle generalità dichiarate vengono inseriti nella banca dati AFIS e Eurodac.

L'**articolo 19 decreto legislativo n. 142 del 2015**, dispone (**comma 1**) che, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati siano accolti in **strutture governative di prima accoglienza "a loro destinate"** (secondo la novella recata dalla legge n. 47 del 2017), dove permangono per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni<sup>7</sup>, all'identificazione, che si deve concludere entro 10 giorni (nuovamente, secondo la novella recata dalla ricordata legge n. 47 del 2017), e all'eventuale accertamento dell'età. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza deve essere garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future.

Il tema delle modalità di accertamento dell'età del minore è stato al centro di una progressiva evoluzione, di cui si darà conto.

Il Parlamento ha risposto alle lacune e incertezze esistenti con gli **artt. 4 e 5 della legge n. 47 del 2017**, che, oltre a prevedere, con finalità acceleratoria dei tempi delle procedure di identificazione ed accertamento dell'età del MSNA, la riduzione del tempo massimo di permanenza presso

<sup>7</sup> Il termine massimo di permanenza, precedentemente previsto in 60 giorni, è stato così modificato dall'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge 7 aprile 2017, n. 47.

le strutture di prima accoglienza da sessanta a trenta giorni (articolo 4), come appena accennato, detta – con l'introduzione di un **nuovo articolo 19-bis nel decreto legislativo n. 142 del 2015** - una disciplina dettagliata per la procedura di identificazione del minore straniero non accompagnato che definisce in modo chiaro la successione graduale degli interventi da compiere da parte dei vari soggetti istituzionali coinvolti ai fini dell'identificazione e, nel contempo, stabilisce alcune fondamentali garanzie sostanziali e procedurali a tutela dei minori.

**OBBLIGO  
COLLOQUIO** DI

Il nuovo articolo 19-bis prevede che, nel momento in cui il minore straniero non accompagnato entra in contatto o viene segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o dell'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, un colloquio con il minore volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, alla presenza di un mediatore culturale e secondo la procedura da stabilirsi con un emanando DPCM nel termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

**LA MINORE ETÀ È  
PRESUNTA IN CASO  
DI DUBBIO**

L'identità di un MSNA è accertata dalle autorità di Pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato e, solo in caso di dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari, salvo i casi di esposizione da pericolo di persecuzione del minore specificamente previsti.

Nel caso di permanenza di dubbi fondati circa l'età dichiarata, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età, che devono essere svolti in un ambiente idoneo, con un approccio multidisciplinare, da professionisti specializzati ed eventualmente in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose della persona.

Viene sempre salvaguardato il diritto all'informazione del minore che, deve essere - con le modalità ed i mezzi più adeguati - reso edotto, unitamente al suo tutore, circa la possibilità di sottoposizione ad accertamenti medici, sulla tipologia degli accertamenti, sui possibili esiti e sulle conseguenze di questi.

Il risultato dell'accertamento socio-sanitario è comunicato allo straniero, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento e, nella relazione finale deve essere sempre indicato il margine di errore.

In caso di accertamento dubbio, la minore età è presunta ad ogni effetto di legge.

Il provvedimento di attribuzione dell'età è notificato allo straniero e, contestualmente, all' esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato in sede di reclamo. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro 10 giorni.

Non possono qui non evidenziarsi alcuni dubbi interpretativi cui la norma, invero di non perspicua formulazione, dà luogo, soprattutto sotto il profilo delle competenze giurisdizionali.

**LA CRITICITÀ  
DELL'ORGANO  
GIUDIZIARIO  
COMPETENTE**

Non è chiaro se il provvedimento di attribuzione dell'età, di cui al comma 9 dell'articolo 19-*bis*, di nuova introduzione, sia un provvedimento giurisdizionale, come peraltro parrebbe evocare l'uso del termine "reclamo" per la sua impugnazione. In caso affermativo, non è indicato quale sia il giudice competente tra il giudice tutelare e il Tribunale per i minorenni (per quanto riguarda l'omonimo provvedimento per i minori stranieri vittime di tratta, il D.P.C.M. n. 234 del 2016, di seguito descritto, prevede esplicitamente la necessità di provvedimento del giudice tutelare).

**DIFFERENZA DI  
DISCIPLINA TRA  
MINORI VITTIMA DI  
TRATTA E ALTRI  
MSNA**

Sin d'ora, peraltro, può rilevarsi un'irragionevole diversità di previsione normativa in ordine all'individuazione dell'Autorità giudiziaria competente per l'avvio della procedura di accertamento socio-sanitario dell'età:

- per i minori vittime di tratta, è espressamente previsto sia il giudice tutelare dal citato D.P.C.M. n. 234 del 2016 (articolo 3, comma 1);
- per tutti gli altri MSNA, è indicata nella Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minori (legge n. 47 del 2017).

Appare evidente, in considerazione della natura di autorità giudiziaria requirente e della funzione istituzionale di tutela dei minori attribuita al P.M. minorile, che la previsione della competenza in materia alla Procura della Repubblica minorile sia preferibile.

Opportuno sarebbe stato anche armonizzare la procedura a quella già prevista per i MSNA vittime di tratta, uniformandone modalità e *standard* di garanzia del minore. In particolare, si dovrà dettare una disciplina precisa delle singole fasi della procedura e disciplinare la facoltà del minore, attraverso il proprio tutore, di opporsi a singoli accertamenti, così come effettivamente già previsto dal D.P.C.M. n. 234 del 2016 per i minori vittime di tratta.

**OBBLIGHI DI  
IMMEDIATA  
COMUNICAZIONE  
DELLA PRESENZA  
DEL MINORE NON  
ACCOMPAGNATO:**

- GIUDICE TUTELARE
- PROCURATORE DEL  
TRIB. MINORENNI
- TRIB. MINORENNI

Si ricorda che il comma 5 dell'art. 19 decreto legislativo n. 142 del 2015, non modificato dalla legge n. 47 del 2017, prevede a carico dell'Autorità di Pubblica sicurezza obblighi di immediata comunicazione della presenza del minore non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 e seguenti del codice civile, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle

- **MINISTERO DEL LAVORO** *DEL* politiche sociali, che ha competenze in ordine al censimento e monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati.

**IL PERICOLO DELLA  
PROMISCUITÀ DI  
PRESENZA DI  
MAGGIORENNI NEI  
CENTRI PER MINORI**

In passato, in mancanza di una normativa chiara a livello nazionale, si era prodotta a livello locale una difformità di prassi, con il prevalente utilizzo dell'esame radiografico del polso per l'accertamento dell'età (esame che, come ampia letteratura medica conferma, non è adeguato a tale funzione e che ha un margine di errore di +/- 2 anni), anche in casi di palese minore età o senza la preventiva richiesta di documentazione anagrafica, con conseguente rischio di erronea identificazione e indebito trattenimento di minori in centri per adulti, financo nei centri di identificazione ed espulsione (C.I.E.), ora trasformati in Centri permanenti per il rimpatrio (C.P.R.). Per converso, esiste anche il pericolo che degli adulti vengano erroneamente identificati come minorenni e alloggiati in strutture per minori, mettendo a rischio questi ultimi e abusando del sistema di protezione a loro riservato. Ad esempio, è stato fatto presente che, a seguito dell'**Intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014**, che prevede che il completamento della procedura di identificazione dei migranti che si dichiarano minori avvenga nelle strutture individuate per la loro prima accoglienza, sono aumentati i casi in cui la dichiarazione di minore età non viene in alcun modo contestata, neppure nei casi di palese maggiore età, con conseguente presenza di numerosi adulti, sedicenti minori, in strutture per minori.

La Commissione, in occasione dell'attività ispettiva effettuata presso i centri di accoglienza (da ultimo, a Cona), ivi compresi gli *hotspots* (in particolare, Pozzallo), ha del resto potuto direttamente constatare la presenza di soggetti minori o verosimilmente tali, accolti in strutture per loro inidonee, presso le quali permanevano anche per periodi di tempo protratti. Tale situazione, oltre che per la difficoltà di reperire posti nelle strutture recettive a loro destinate, non infrequentemente è legata anche alle lungaggini delle procedure di accertamento dell'età, causate da vari fattori quali il ritardo nella nomina dei tutori, le incertezze riguardo alle competenze dei vari soggetti istituzionali coinvolti in ordine alla segnalazione dei casi dubbi e all'avvio della procedura e l'obiettivo confusione circa le modalità della procedura stessa.

Anche la Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dott.ssa Filomena ALBANO, in occasione della già menzionata audizione del 21 marzo 2017, ha riferito che, nel corso dell'attività di monitoraggio sulle strutture di prima accoglienza recentemente avviata dal suo ufficio, ha potuto constatare che presso tali strutture spesso i minori non approdano direttamente dai luoghi di sbarco o comunque di loro rintraccio sul territorio, ma da altri centri destinati agli adulti. Ciò avviene in quanto spesso non dichiarano subito la loro minore età e questa non viene conseguentemente tempestivamente accertata. Inoltre, accade spesso che presso le strutture di prima accoglienza, dove i minori dovrebbero permanere solo per il tempo strettamente necessario all'identificazione ed

all'eventuale accertamento dell'età e, comunque per non più di sessanta giorni (ridotti a trenta dalla legge n. 47 del 2017), essi in realtà rimangono per periodi di tempo assai più lunghi.

Nel corso dell'audizione del Rappresentante speciale per le migrazioni e i rifugiati del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, **Tomáš Boček**, svoltasi lo scorso 31 maggio, lo stesso Boček ha fatto presente di aver incontrato, nell'*hotspot* di Lampedusa, 13 ragazze minorenni: *“La metà era nell'hotspot da più di due mesi”*.

Sul tema si sono via via succeduti vari interventi, incompiuti o parziali. Prima dell'approvazione della legge n. 47 del 2017, nel nostro ordinamento non esisteva, infatti, una norma di applicazione generale che specificasse chiaramente quando e come procedere ad un accertamento medico, o per meglio dire, socio-sanitario dell'età dichiarata.

Esistevano, invece, norme che disciplinavano singole fasi della procedura o per lo più applicabili con riferimento al processo penale a carico di minori (articolo 8 **del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448** - Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni e **articolo 349 c.p.p.**) ed ai minori stranieri richiedenti asilo (**articolo 19 del decreto legislativo n. 25 del 2008**).

Già prima della legge n. 47 del 2017, al momento del primo approccio dell'Autorità di Pubblica sicurezza con il minore migrante, gli operatori si avvalevano della collaborazione di un mediatore culturale per chiedere al minore le generalità e, al fine di certificare la corretta età dichiarata dal migrante, chiedevano l'esibizione di eventuali documenti di identità; qualora fossero insorti fondati dubbi rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, veniva concessa inoltre al migrante sprovvisto di documenti la possibilità di recuperarne una copia dal Paese di origine e, in mancanza, se non si fosse trattato di un richiedente asilo, di chiedere il supporto delle Ambasciate.

In tal senso l'articolo 5, comma 3, del **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535** (*“Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*) prevedeva che l'identità del minore fosse accertata dalle Autorità di Pubblica sicurezza, ove necessario attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore. Qualora tali tentativi non fossero esperibili o non fossero andati a buon fine, era possibile procedere ad una valutazione dell'età dichiarata attraverso esami medici. Tale decisione era, tuttavia, di competenza dell'Autorità Giudiziaria, previo il consenso informato del migrante.

Con **circolari ministeriali** (*“Linee guida sui minori stranieri non accompagnati”*) impartite dalla Direzione generale competente del

Ministero del lavoro - 19 dicembre 2013 - e circolari del Ministero dell'interno del 9 luglio 2007 e del 25 luglio 2014 – si era previsto che, in caso di mancanza di documenti attestanti l'età del migrante e qualora sussistesse un fondato dubbio in merito alla veridicità della dichiarazione di essere minorenne, l'età dovesse essere accertata dagli organi competenti nel rispetto dei diritti e delle tutele previste per le persone minori di età e secondo i criteri di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 2014 e, qualora, all'esito delle indagini, permanesse un dubbio sulla minore età, questa dovesse presumersi, in applicazione analogica della presunzione di minore età prevista in ambito penale.

**IL PROTOCOLLO  
ASCONE DEL 2009**

Risale poi al 2007 la costituzione del primo gruppo di lavoro multidisciplinare, coordinato dal dott. Ascone, incaricato in sede di Conferenza dei Servizi di redigere un protocollo per disciplinare l'accertamento dell'età. Nel 2009 il gruppo tecnico ha prodotto un documento (c.d. Protocollo Ascone) che, pur avendo ricevuto anche il parere del Consiglio Superiore di Sanità, non ha mai acquisito valenza giuridica e, pertanto, in mancanza di adeguata divulgazione, non ha trovato applicazione omogenea. In ogni caso, tale protocollo, si limitava a disciplinare gli aspetti strettamente medici, senza specificare gli aspetti procedurali e preliminari, sopra descritti, generalmente prevedendo che l'accertamento medico dell'età dichiarata si dovesse svolgere “*come extrema ratio*”.

**PROTOCOLLO PER  
L'IDENTIFICAZIONE  
DELL'ETÀ DEI  
MINORI NON  
ACCOMPAGNATI  
(2016)**

Il 3 marzo 2016 è stato da ultimo approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il “*Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati*”, che aggiorna il Protocollo Ascone e lo integra delle parti procedurali mancanti.

Si ricorda che nel corso dell'audizione del 14 luglio 2016 la dott.ssa Maria Concetta Mirisola (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà) aveva affermato: “*Rispetto al fenomeno dei minori non accompagnati ha assunto particolare rilievo il problema della determinazione dell'età. A tale riguardo, il 3 marzo 2016 è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il protocollo olistico multidisciplinare per l'accertamento all'età dei minori non accompagnati. Tale protocollo, considerando il ricorso ad esami medici, in particolare radiologici come extrema ratio, in caso di fondato dubbio circa l'età dichiarata propone un approccio globale, multidisciplinare e multiprofessionale basato su un colloquio sociale approfondito, una visita pediatrica auxologica, una valutazione da parte di uno psicologo dell'età evolutiva e di un neuropsichiatra infantile, con la costante presenza di un mediatore transculturale. Si tratta di un approccio innovativo volto al superamento della sola radiografia del polso come criterio di accertamento dell'età e che va ora sostenuto e promosso nella sua adozione e diffusione sull'intero territorio nazionale*”.

Sempre con riferimento al medesimo protocollo, il Ministro della Sanità Beatrice Lorenzin, in sede di audizione del 14 giugno 2016 dinanzi alla Commissione, aveva dichiarato: *“Sul tema dell’accertamento dell’età e dell’attuale situazione ricordo un importante documento, il «Protocollo olistico multidisciplinare per l’identificazione e per l’accertamento dell’età dei minori stranieri non accompagnati» che prevede una procedura multidisciplinare che, avvalendosi di personale specializzato, consenta, nell’ipotesi in cui sussistano dubbi sull’età del minore e questa non sia accertabile attraverso i documenti identificativi, di determinare l’età anagrafica nel pieno rispetto dei diritti del minore, tenendo in debita considerazione l’origine etnica e culturale del minore, eventualmente anche mediante l’utilizzo delle Autorità diplomatiche. A tal proposito, per quanto riguarda i profili sanitari di competenza del Ministero della salute contemplati nel citato protocollo, questi hanno ricevuto il parere positivo del Consiglio Superiore di Sanità e sono stati già sottoposti all’attenzione della Conferenza unificata, alla quale abbiamo chiesto – oltre che su questo, anche su altre questioni rilevanti e sull’attuazione di normative approvate in Parlamento – di avere un rapido e celere riscontro.”*

**DPCM** 10  
**NOVEMBRE 2016, N.**  
**234 “REGOLAMENTO**  
**PER LA**  
**DETERMINAZIONE**  
**DELL’ETÀ DEI**  
**MINORI STRANIERI**  
**NON ACCOMPAGNATI**  
**VITTIME DI TRATTA”**

Il 6 gennaio 2017 è, da ultimo, entrato in vigore il **“Regolamento concernente la definizione dei meccanismi per la determinazione dell’età dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta” (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 2016, n. 234)** adottato in attuazione dell’articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 2014 di recepimento della direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e sul contrasto alla tratta degli esseri umani e per proteggere le vittime.

Tale regolamento specifica che solo nei casi di fondato dubbio sull’età dichiarata e di impossibilità di determinazione dell’età anagrafica attraverso documenti di identità si deve procedere all’accertamento, che in ogni caso deve essere autorizzato dal giudice tutelare, presso una struttura sanitaria pubblica da questi individuata; che agli accertamenti sanitari si procede secondo un criterio di invasività progressiva; che la procedura per la determinazione dell’età è condotta da un’equipe multidisciplinare che, nel rispetto del superiore interesse del minore, tenga conto delle specificità relative all’origine etnica e culturale del minore e consiste nello svolgimento di un colloquio sociale, vertente anche sulle pregresse esperienze di vita rilevanti per l’accertamento, di una visita pediatrica auxologica e di una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, alla presenza, se necessario, di un mediatore culturale o di un interprete; che la relazione conclusiva, redatta dall’equipe multidisciplinare, riporta l’indicazione di attribuzione dell’età cronologica stimata specificando il margine di errore ed i conseguenti valori minimo e massimo dell’età attribuibile. Il procedimento si conclude con un provvedimento del giudice di attribuzione dell’età, suscettibile di reclamo, fermo restando che, nei casi dubbi, si applica la presunzione di minore età. In ogni fase del procedimento è assicurato il diritto del minore all’informazione riguardo

allo svolgimento ed all'esito degli esami cui viene sottoposto. Il Regolamento stabilisce, altresì, nel dettaglio la tempistica di ogni fase della procedura.

Improcrastinabile ed urgente, dunque, appariva la necessità che il nostro Paese adottasse una procedura unica per l'accertamento dell'età del presunto minore non accompagnato che, nel rispetto del superiore interesse del minore stesso, si fondasse su un approccio multidisciplinare e che, in caso di permanenza del dubbio, ricorresse alla presunzione di minore età.

**RACCOMANDAZIONI  
ONU (2005) E  
DOCUMENTO DI  
INDIRIZZO  
DELL'UNHCR  
(2016)**

In tal senso si erano espresse anche le raccomandazioni del **Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza** (*Commento Generale n. 6 - Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, 3 giugno 2005), nonché il **documento dell'UNHCR** pubblicato nel marzo del 2014 (*"L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia"*) dove sono anche indicati principi, criteri e procedure che dovrebbero orientare lo svolgimento di tale accertamento, principi peraltro ripresi dalla successiva evoluzione normativa.

### ***Un tutore (qualificato) per ogni minore: la prova della distanza tra normativa e prassi***

**48 ORE PER LA  
NOMINA DEL TUTORE**

Se un minore si trova in un stato di abbandono, senza un adulto responsabile, deve essere nominato un tutore "il prima possibile" da parte delle autorità giurisdizionali e, in particolare, entro 48 ore dalla presentazione dell'istanza di protezione internazionale (decreto legislativo n. 25 del 2008), se il minore segue questa strada. La legge (articolo 402 c.c. e articolo 3 della legge n. 183 del 1984) prevede che, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore, i poteri tutelari sul minore ricoverato o assistito siano di competenza dell'istituto di pubblica assistenza.

Il tutore deve essere un adulto che sia idoneo a svolgere questo ruolo, ossia che possa garantire la protezione del minore e che lo rappresenti in tutti gli atti giuridici che lo riguardino (articolo 401 codice civile, articolo 19 della legge n. 184 del 83) e deve essere in grado di supportare il minore (che abbia richiesto o meno la protezione internazionale) nella sua educazione.

Le autorità giurisdizionali sono chiamate a seguire specifici criteri per la nomina del tutore: esso deve essere idoneo a questo ruolo, deve avere una condotta impeccabile e su di lui gravano gli obblighi di istruzione e di educazione, per la soddisfazione di ogni esigenza personale, spirituale e di salute, in relazione alle inclinazioni naturali e alle aspirazioni del minore (articolo 147 c.c.). Il responsabile della struttura in cui il minore è accolto non può essere nominato tutore da parte del giudice, ma esercita i poteri tutelari temporaneamente, fino alla nomina di un tutore da parte del giudice.

**L'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015**, con espresso riferimento ai minori stranieri non accompagnati, prevede che: *“Il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore. Il tutore può essere sostituito solo in caso di necessità”*.

*LA TUTELA, COME  
DELINEATA DAL  
NOSTRO CODICE  
CIVILE, È NATA CON  
TUTT'ALTRA  
FINALITÀ, OSSIA  
QUELLA DI  
AMMINISTRARE IL  
PATRIMONIO DEGLI  
ORFANI*

La disciplina appena delineata costringe ad adattare alle necessità istituti legati ad altre finalità. La Garante per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Filomena Albano, ha in particolare sottolineato, nell'audizione del 21 marzo 2017, che *“la tutela, come delineata dal nostro codice civile, è nata con tutt'altra finalità, ossia quella di amministrare il patrimonio degli orfani. Si trattava di una tutela impostata, ai sensi dell'articolo 343 e seguenti del Codice civile, come conservazione del patrimonio di chi rimaneva privo di genitori. Adesso ci troviamo a utilizzare questo istituto per finalità completamente diverse, ossia per tutelare ragazzi che un patrimonio non ce l'hanno”*.

*LA LEGGE N. 47 DEL  
2017: ELENCO DEI  
TUTORI VOLONTARI*

Peraltro, per favorire e promuovere l'istituto della tutela nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, l'articolo 11 della legge n. 47 del 2017 prevede che presso ogni Tribunale per i minorenni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, sia istituito un elenco di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. All'elenco possono essere iscritti cittadini selezionati e formati dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza. Allo scopo di favorire la nomina di tutori volontari, si prevede, altresì, che siano stipulati appositi protocolli d'intesa tra i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e i Presidenti dei Tribunali per i Minorenni.

In alcune realtà regionali (ad es. Lazio, Marche, Puglia, Veneto, ecc.) e locali (ad es. Parma) sono già stati istituiti elenchi di affidatari e di tutori per i minori di età, non necessariamente stranieri.

*LA NORMATIVA  
SULLA TUTELA NON  
È APPLICATA IN  
MODO UNIFORME*

Attualmente l'applicazione dell'istituto della tutela, come accertato dalla Commissione, nella pratica presenta rilevanti criticità, venendo di fatto la normativa relativa, già di per sé disorganica e poco confacente alle reali necessità ed esigenze di tutela del MSNA, applicata in maniera difforme nelle diverse realtà territoriali e giurisdizionali.

*ANCHE PER LA  
DICHIARAZIONE  
DELLO STATO DI  
ABBANDONO  
VALGONO PRASSI  
DIFFERENZIATE*

Una prima difformità riguarda l'attivazione delle procedure per la sospensione o meno della potestà genitoriale oppure per l'accertamento dello stato di abbandono (ex articolo 330 e ss. c.c. e articolo 8 della legge n. 184 del 1983, modificata dalla legge n. 149 del 2001). Alcune Procure, infatti, vi provvedono automaticamente, essendo sufficiente la segnalazione ex articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015 da parte

dell’Autorità di pubblica sicurezza della presenza sul territorio del minore straniero non accompagnato, mentre altre considerano i minori stranieri non accompagnati come minori in stato di necessità, ma non necessariamente soggetti vittime di una genitorialità problematica per i quali siano necessari i particolari accertamenti oggetto delle procedure succitate.

**A CHI COMPETE LA  
NOMINA DEL  
TUTORE?**

Orientamenti difformi sussistono anche in ordine all’individuazione della competenza giurisdizionale per il provvedimento di nomina del tutore per il minore straniero non accompagnato, ora ritenuta in capo al giudice tutelare ora in capo all’autorità giudiziaria minorile. Ciò costituisce una criticità del nostro sistema normativo.

**LA COMPETENZA È  
DEL GIUDICE  
TUTELARE**

Il conflitto di competenza appare, invero, oggi del tutto ingiustificato alla luce del chiaro disposto di cui all’articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015, che attribuisce esplicitamente la competenza per la nomina del tutore al MSNA al giudice tutelare.

In tal senso, si è, d’altronde, espressa la Cassazione Civile, sezione VI, con le recenti ordinanze n. 26442 dell’11 novembre 2016 e n. 685 del 12 gennaio 2017, con le quali ha riconosciuto la competenza per la nomina del tutore al tribunale ordinario, Ufficio del giudice tutelare, precisando che “*la competenza del Tribunale per i minorenni in ordine alla nomina del tutore del minore si radica soltanto ove sia pendente un procedimento volto alla dichiarazione di adottabilità*” e che “*...la verifica delle condizioni per procedere all’adozione dei minori stranieri non accompagnati può essere svolta in una fase successiva ove ne ricorrano le condizioni di legge...*”.

È indubbio, tuttavia, che questa eterogeneità di interpretazione abbia talvolta nuociuto alla celerità delle procedura di nomina dei tutori per i MSNA.

**RITARDO NELLA  
NOMINA DEL TUTORE  
E DIVERSA  
PREVISIONE DI  
TERMINI TRA  
RICHIEDENTI ASILO  
E NON**

Il ritardo nella nomina del tutore è una delle criticità più rilevanti nel sistema vigente. Come detto, il termine legislativamente previsto per la nomina del tutore per i richiedenti asilo è di 48 ore, mentre la stessa previsione non esiste per i minori non richiedenti asilo. Nella prassi, tuttavia, i tempi per la nomina del tutore variano da territorio a territorio e possono durare anche diversi mesi (fino a cinque o sei).

Sui ritardi che generalmente caratterizzano i procedimenti di nomina del tutore e sulla deprecabile frammentazione delle competenze in materia di minori stranieri non accompagnati si è pronunciata anche la Garante nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, dottoressa Filomena Albano, in occasione della sua recente audizione avanti a questa Commissione.

La dottoressa Albano ha evidenziato che, già sotto il vigore del decreto legislativo n. 142 del 2015, si assisteva ad una irragionevole ripartizione di competenze tra giudice tutelare, cui spetta la nomina del

tutore al MSNA, e Tribunale per i minori, il cui intervento è normativamente previsto per la ratifica delle misure di accoglienza disposte nei confronti del MSNA, si che, di fatto, accade che “*allo stato, nonostante l’articolo 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015, taluni Tribunali per i minorenni, aprendo la procedura di adottabilità, continuano loro stessi a nominare il tutore, ovvero, in altri Tribunali per i minorenni, a nominare un tutore provvisorio, trasmettendo poi gli atti al giudice ordinario (vedi giudice tutelare) per la conferma e, quindi, la nomina del tutore in via definitiva*”.

**LEGGE N. 47 DEL  
2017: COMPETENZA  
DEL GIUDICE  
TUTELARE PER LA  
NOMINA DEL TUTORE  
MA L'ELENCO DEI  
TUTORI VOLONTARI  
È ISTITUITO PRESSO  
IL TRIBUNALE DEI  
MINORI**

Il problema dell’individuazione dell’autorità giurisdizionale competente, peraltro – come sempre rimarcato dalla Garante – è destinato ad acuirsi con l’approvazione della legge n. 47 del 2017, che, ferma la competenza del giudice tutelare per la nomina del tutore ai sensi dell’articolo 19 decreto legislativo n. 142 del 2015, prevede, tuttavia, che gli albi dei tutori volontari cui attingere per la nomina siano istituiti presso i Tribunali per i minori. La dottoressa Albano rileva, pertanto, che “*sarebbe stato auspicabile – in questa sede mi sento di reiterare questa raccomandazione – che, in relazione alle funzioni dei Tribunali per i minorenni, anziché essere essi eliminati e soppressi (n.d.r.: secondo la previsione della riforma della giustizia civile all’esame del Parlamento – A.S. 2284), venissero rinforzati. Poteva essere questa la sede per attribuire ai Tribunali per i minorenni tutte le competenze in materia di minori non accompagnati e, quindi, le competenze sotto il fronte della nomina del tutore, della ratifica delle misure di accoglienza, della stipula dei protocolli e della gestione in definitiva di questi elenchi dei tutori volontari. Questo e solo questo avrebbe potuto garantire l’esclusività di funzioni e l’estrema specializzazione in una materia estremamente complessa. Proprio perché organo giurisdizionale a livello distrettuale, avrebbe potuto garantire un’uniformità, ossia linee-guida omogenee, nell’ambito del distretto e un raccordo anche più facile sotto il fronte nazionale. Ripeto, anziché eliminare i Tribunali per i Minorenni, si sarebbe dovuto, mai come in questo momento storico, con questi numeri che stiamo con grande fatica gestendo, rinforzarli. Nel rinforzarli si poteva pensare di attribuire ai tribunali per i minorenni financo le domande di protezione internazionale relative alle persone di minore età... (omissis) ... ho parlato di contrarietà alla riforma, ma ho anche fornito la mia proposta, ossia la proposta di attribuire – si potrebbe fare anche adesso, in sede di conversione del decreto-legge in materia di protezione internazionale (n.d.r.: decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13), con effetti immediati – la nomina del tutore al Tribunale per i minorenni, eventualmente conferendogli anche la competenza in ordine alle domande di protezione internazionale relative alle persone di minore età.*”

A sostegno della preferenza per una competenza esclusiva in materia di minori stranieri non accompagnati in capo all’autorità giurisdizionale minorile piuttosto che al giudice tutelare, la Garante rileva,

altresi, che l'attribuzione della competenza per la nomina del tutore al giudice tutelare è, inoltre, spesso all'origine dei ritardi per tali provvedimenti: *“il giudice tutelare spesso si trova a rivestire tante altre funzioni in contemporanea ed è questa anche la ragione per cui i tempi della nomina dei tutori sono tempi non così brevi, perché non può garantire quell'esclusività nell'espletamento delle funzioni che ha il tribunale per i minorenni”*.

In tema si è pronunciato anche il **Consiglio Superiore della Magistratura**, nel recente **parere reso in data 15 marzo 2017 sul citato decreto-legge n. 13 del 2017**, laddove ha evidenziato che *“la frammentazione delle competenze fra le due autorità giudiziarie costituisce un aspetto di forte criticità e sarebbe opportuno concentrare entrambe le competenze (nomina del tutore e ratifica delle misure di accoglienza) presso la stessa autorità giudiziaria distrettuale, in grado di garantire le esigenze di specializzazione imposte dalla natura della materia trattata. Il disegno di legge S.2583 (primo firmatario on. Zampa), dal titolo “Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, [n.d.r.: all'epoca] non ancora approvato dal Parlamento, sembra andare in questa direzione, in quanto prevede la costituzione di un albo di tutori presso ogni Tribunale per i minorenni (art. 11), ma non modifica il quinto comma dell'articolo 19 del decreto legislativo 142, dal quale risulta che sono i giudici tutelari a nominare il tutore. Il quinto comma dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015 potrebbe essere modificato prevedendo che l'autorità di pubblica sicurezza possa dare immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per l'apertura della tutela e la nomina del tutore e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati”*.

Quanto alla qualità dei tutori nominati dal giudice, non esiste un'omogeneità fra figure nominate come tutore. La stessa normativa lascia ampia discrezionalità in tal senso. Tale incarico, per consuetudine, tende ad essere attribuito al sindaco del Comune in cui il minore si trova, il quale spesso delega i servizi sociali, che però non riescono ad attendere all'enorme mole di lavoro. In conflitto con la normativa vigente ci sono casi in cui viene nominato tutore il responsabile della struttura in cui il minore è accolto (articolo 3, commi 1 e 2, della legge n. 184 del 1983): *«1. I legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del capo I del titolo X del libro primo del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito. 2. Nei casi previsti dal comma 1, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i*

*legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico» e articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015: «...non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore».*

Sul punto la Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Filomena Albano, nel corso dell'attività di ricognizione compiuta dal suo Ufficio in ordine alla concreta applicazione dell'istituto della tutela sul territorio nazionale, mediante acquisizione di informazioni dal Ministero della Giustizia nonché dai Garanti regionali circa le prassi applicate localmente, ha potuto rilevare che: *“prevalentemente il tutore è ancora una figura istituzionale e, quindi, è il Sindaco o l'Assessore delegato alle politiche sociali. Questo, da un lato, garantisce la presenza di un riferimento istituzionale al minore privo di genitori, ma, dall'altro, comporta che la stessa persona fisica sia tutore indistintamente di un numero rilevante di minori, come accade soprattutto nelle regioni di sbarco. Nell'ambito dei tutori istituzionali, nella ricognizione che ci ha trasmesso il Ministero della giustizia, sono stati inseriti anche gli avvocati, che sono l'altra categoria ampiamente presente. Gli avvocati vengono in seconda battuta nominati con una determinata frequenza tutori dei minori non accompagnati. Del tutto residuale, allo stato, invece, è la nomina di tutori volontari, vale a dire di privati cittadini con le funzioni di esercenti la responsabilità genitoriale del minore. Questo nonostante i garanti regionali, in maniera abbastanza intensa, soprattutto nell'ultimo periodo, stiano procedendo alla stipula di protocolli d'intesa con gli uffici giudiziari, ma anche con gli enti territoriali, proprio per istituire degli elenchi in cui inserire privati cittadini che loro stessi, i garanti regionali, hanno avuto il compito di formare e di selezionare per costituire questi elenchi, proprio perché le autorità giudiziarie potessero poi attingervi. Allo stato, le proporzioni sono di un 80 per cento di tutori istituzionali, dove per tutori istituzionali intendo il soggetto pubblico (sindaco, assessore delegato alle politiche sociali o avvocato) e di un 20 per cento, invece, di tutore volontario”.*

**IL MONITORAGGIO  
DELL'ATTIVITÀ DEI  
TUTORI**

Altro problema evidenziato dalla Garante è quello legato al monitoraggio dell'attività dei tutori che *“è un altro tema nevralgico. Perché? Perché il nostro Codice Civile prevede il monitoraggio declinato come rendicontazione, per il motivo che vi dicevo in premessa, ossia perché l'istituto è nato come tutela di interessi economici. Adesso, mutuato con una diversa prospettiva alla cura della persona del ragazzo, il monitoraggio dovrebbe essere un'attività che tenga conto e non possa prescindere dall'ascolto del ragazzo. Questo accade, nell'ambito della nostra rilevazione, solo presso il tribunale di Asti”.*

## Il caso dei minori stranieri albanesi

AUMENTO  
NUMERO DI MINORI  
ALBANESI  
GIUNGONO  
NOSTRO  
FINGENDO LO STATO  
DI ABBANDONO

DEL  
MINORI  
CHE  
NEL  
PAESE

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", consentendo la puntuale ricostruzione del progetto migratorio in questione.

I minori, infatti, sono accompagnati in Italia da parenti, amici connazionali, affidati ad autisti di pullman turistici o addirittura dagli stessi genitori i quali, una volta oltrepassata la frontiera italiana (solitamente quella marittima delle coste adriatiche di Ancona, Bari o Brindisi) fanno ritorno in Albania mentre il minore raggiunge le città, scegliendo quindi la località e la struttura che lo assisterà.

Il giovane, in sostanza, simula uno stato di abbandono, in realtà fittizio.

In questo modo il minore è inserito nel sistema di tutela riservato ai "minori non accompagnati", mentre la famiglia vive in Albania, ma in alcuni casi anche nel nostro Paese.

I fattori che hanno contribuito a quest'aumento sono numerosi ed eterogenei, ma possono essere ricondotti al divario che si riscontra tra la realtà italiana e quella albanese.

Nelle giovani generazioni albanesi il diffondersi di sentimenti di deprivazione riguardo alla formazione, al lavoro e alla cultura ha spinto molti a intraprendere la via dell'emigrazione.

Insieme con chi è partito per sfuggire alla povertà e alla mancanza di opportunità, non è possibile trascurare anche il numero crescente di minori che sono stati adescati e coinvolti dalle organizzazioni criminali per lo sfruttamento nell'economia sommersa, nel commercio sessuale e nella delinquenza comune, così come è anche risultato nel corso della missione svolta presso l'Istituto Don Calabria di Verona.

Il direttore del centro, **Alessandro Padovani**, nell'auspicare una rapida soluzione in sede diplomatica, ha segnalato come primo possibile punto di partenza il procedimento di nullità delle dichiarazioni con le quali i genitori affidano i propri figli ad un estraneo, ad esempio l'autista dei pullman turistici. Si tratta di un atto necessario all'espatrio del minore. In base alla normativa albanese, l'atto può essere emesso da un notaio, mentre per disincentivare un utilizzo così disinvolto dello strumento si potrebbe richiedere un atto emesso dall'Autorità giudiziaria.

Nel mese di gennaio 2016 è stato istituito un tavolo straordinario, cui partecipano i Prefetti della Regione Emilia-Romagna, rappresentanti delle Questure e dei Tribunali per i minori territorialmente competenti, che ha consentito di realizzare numerosi progetti di rimpatrio assistito con sostegno in patria dei giovani, soluzione auspicabile nell'attesa di specifici accordi bilaterali con l'Albania.

Sono peraltro in corso incontri con le autorità albanesi, per approfondire il tema alla ricerca di una soluzione condivisa. Si sono già tenuti due incontri, uno a Roma e uno a Tirana, fra il Ministero dell'Interno e quello del Lavoro italiani, da un lato, e il Ministero dell'Interno albanese, dall'altro, nel corso dei quali sono state illustrate, da parte albanese, alcune prime misure in via di adozione per arginare il fenomeno.

## *I dati sui minori stranieri non accompagnati in Italia*

**FUNZIONI DI  
MONITORAGGIO  
SPETTANTI AL  
MINISTERO DEL  
LAVORO**

I principali dati sulla presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia sono forniti dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla quale spettano, ai sensi del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535**<sup>8</sup>, del **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**<sup>9</sup> e della **legge n. 47 del 2017**, specifici compiti di monitoraggio e censimento. A tal fine, la Direzione generale provvede alla alimentazione di una banca dati che include tutte le informazioni relative ad anagrafica, accoglienza e presa in carico dei MSNA, trasmesse da pubblici ufficiali, incaricati di pubblici servizi ed enti – in particolare quelli che svolgono attività sanitaria o di assistenza – venuti “a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato”<sup>10</sup>.

Nell'ambito delle competenze assegnate, e in particolare secondo quanto previsto dalla legge n. 47 del 2017, la Direzione generale ha inoltre sviluppato il Sistema Informativo Minori (SIM), che consente di monitorare la presenza dei MSNA, seguirne gli spostamenti in Italia e gestire i dati relativi alla loro anagrafica, al loro *status* e al loro collocamento.

La medesima Direzione generale, nel sito istituzionale del Ministero del lavoro, pubblica mensilmente *report* statistici sui dati dei MSNA e, con cadenza quadrimestrale, *report* di monitoraggio che analizzano le principali caratteristiche dei minori non accompagnati presenti nel territorio italiano, prestando particolare attenzione all'evoluzione del fenomeno in termini quantitativi e qualitativi, attraverso il confronto per i diversi indicatori di analisi con i dati dei periodi precedenti<sup>11</sup>.

**ULTERIORI DATI:  
MINISTERO  
DELL'INTERNO E  
ANCI**

Ulteriori dati sui MSNA, concernenti gli sbarchi, i permessi di soggiorno e le domande di protezione internazionale, sono forniti dal Ministero dell'Interno, mentre l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) promuove ogni due anni un'indagine in tutti i comuni impegnati nella tutela e nell'accoglienza dei MSNA. Non esiste invece ad oggi una rilevazione statistica nazionale sui MSNA iscritti nelle scuole italiane;<sup>12</sup> si deve però notare che tale rilevazione è in programma presso il Ministero

<sup>8</sup> Art. 2, lettera i, e art. 5.

<sup>9</sup> Art. 19, comma 5.

<sup>10</sup> [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx). *Le segnalazioni non riguardano i minori che hanno presentato domanda di asilo e i minori stranieri non accompagnati comunitari.*

<sup>11</sup> [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx).

<sup>12</sup> E. COLUSSI, V. ONGINI, “Quadro generale sugli alunni con cittadinanza non italiana”, in *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale a.s. 2014/2015, Milano, 2016, p. 35.*

dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e che significative indagini territoriali sono state svolte in Toscana, Lombardia ed Emilia Romagna.

L'importanza della rilevazione dei dati sui MSNA, anche al fine di una più efficace gestione del fenomeno, è stata evidenziata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza in un documento del 2015: “fatta eccezione per i dati raccolti dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, non esiste un sistema unico di raccolta ed elaborazione dei dati relativi non solo agli arrivi, alle presenze e agli allontanamenti, ma anche al profilo e alle specificità personali o alle condizioni dei singoli minorenni. Una mancanza che impedisce le necessarie pianificazioni e la conseguente realizzazione e valutazione delle misure atte ad assicurare la loro effettiva tutela e protezione nonché la sostenibilità e la continuità delle misure già intraprese<sup>13</sup>”.

### *Il censimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

AL 31 MAGGIO 2017  
RISULTANO CENSITI  
16.348 MSNA

Secondo l'ultimo *report* mensile sui MSNA in Italia elaborato dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro, al 31 maggio 2017 risultano censiti 16.348 MSNA<sup>14</sup>: 15.225 di genere maschile e 1.123 di genere femminile, con un'evidente prevalenza della componente maschile (93,1%)<sup>15</sup>. A costoro si devono aggiungere i MSNA “irreperibili”<sup>16</sup>, ossia quanti si sono allontanati dalle strutture di accoglienza, che alla data citata risultano 5.190<sup>17</sup>.

Nel confrontare i dati degli ultimi tre anni – 2014, 2015 e 2016 – si nota un notevole incremento nel numero di MSNA presenti in Italia: nel 2014 i MSNA registrati allo sbarco sono stati 13.026 (secondo i dati del Ministero del lavoro, al 31 dicembre 2014: presenti 10.536, irreperibili 3.707), nel 2015 sono stati 12.360 (secondo i dati del Ministero del lavoro, al 31 dicembre 2015: presenti 11.921) e nel 2016 sono stati 25.846 (secondo i dati del Ministero del lavoro, al 31 dicembre 2016: presenti 17.373, irreperibili 6.561), con percentuali sostanzialmente simili riguardo al genere e alle fasce di età.

MSNA registrati allo sbarco		
2014	2015	2016
13.026	12.360	25.846

<sup>13</sup> *Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*, Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati. Documento di proposta, Roma, 2015, p. 21.

<sup>14</sup> Alla data del 31 dicembre 2016 i MSNA censiti risultavano 17.373 e gli irreperibili 6.561. Il minor numero registrato nei primi quattro mesi del 2017, oltre agli elementi variabili del fenomeno, si deve al fatto che, in modo fittizio, il compimento degli anni – e quindi della maggiore età – di molti MSNA è stabilito al 1 gennaio.

<sup>15</sup> *Ministero del Lavoro*, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 1.

<sup>16</sup> Come indicato nei *report*, per irreperibili si intendono i MSNA per i quali è stato segnalato dalle autorità competenti un allontanamento alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

<sup>17</sup> *Ministero del Lavoro*, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 3.

**DISTRIBUZIONE PER GENERE**

GENERE	PRESENTI E CENSITI	%
MASCHILE	15.225	93,1
FEMMINILE	1.123	6,9
TOTALE	16.348	100

In termini percentuali, le presenze dei MSNA al 31 dicembre 2016 costituiscono il 45,7% in più rispetto a quelle registrate al 31 dicembre 2015..

Sulle motivazioni che hanno condotto in Italia questa particolare categoria di migranti, si riporta quanto affermato dal documento, già citato, dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza: *“Sono diverse e numerose le ragioni che portano un bambino o un adolescente a diventare non accompagnato o a essere separato dalla propria famiglia: la persecuzione o la discriminazione nei suoi confronti o nei confronti dei suoi genitori, i conflitti internazionali e le guerre civili, la ricerca di migliori opportunità economiche e il traffico di esseri umani che può assumere varie forme, inclusa la vendita da parte dei suoi genitori”*<sup>18</sup>.

**L’età dei MSNA**

**LA MAGGIOR PARTE  
DEI MINORI  
STRANIERI NON  
ACCOMPAGNATI  
SONO VICINO ALLA  
MAGGIORE ETÀ**

Riguardo all’età dei MSNA, al 31 maggio 2017 quanti hanno compiuto 17 anni sono 9.865, quelli che hanno compiuto 15 e 16 anni sono rispettivamente 1.486 e 3.868, mentre i MSNA con un’età compresa fra 7 e 14 anni sono 1.068 e quelli con un’età compresa fra 0 e 6 anni sono 61<sup>19</sup>.

**DISTRIBUZIONE PER FASCE D’ETÀ**

FASCE D’ETÀ	PRESENTI E CENSITI	%
17 ANNI	9.865	60,3
16 ANNI	3.868	23,7
15 ANNI	1.486	9,1
7-14 ANNI	1.068	6,5
0-6 ANNI	61	0,4
TOTALE	16.348	100

Come evidente, la percentuale di coloro che sono in prossimità di raggiungere la maggiore età risulta nettamente superiore rispetto alle altre; ciò comporta anzitutto che i tempi per un’adeguata formazione e il raggiungimento di un’autonomia lavorativa (senza parlare della salute psico-fisica e della ricostruzione del contesto affettivo e sociale) siano per questi MSNA estremamente accelerati.

**I paesi di provenienza dei MSNA**

<sup>18</sup> Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza, Verso un sistema di tutela *cit.*, p. 15.

<sup>19</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio, p. 1.

Riguardo ai paesi di provenienza dei MSNA, al 31 maggio 2017 per numeri risulta al primo posto il Gambia (2.221 presenze)<sup>20</sup>, seguito da Egitto (2.123), Albania (1.662), Guinea (1.402), Nigeria (1.330), Costa d'Avorio (1.100), Bangladesh (1.016), Eritrea (891), Senegal (821), Mali (804), Somalia (605), Ghana (327), Pakistan (322), Afghanistan (318), Kosovo (261) e Marocco (230), che rappresentano le nazionalità con oltre 200 presenze.

A questi paesi, con numeri inferiori, seguono Sierra Leone, Tunisia, Sudan, Etiopia, Camerun, Burkina Faso, Algeria, Guinea Bissau, Benin, Siria, Togo, Iraq, Liberia, Brasile, Congo, Ciad, Ucraina, Niger Moldova e altri non indicati<sup>21</sup>.

Se si considerano i paesi di provenienza in termini numerici, durante gli anni 2014-2016 permane la preminenza dell'Egitto, seguito – con posizioni variabili – dai medesimi paesi citati sopra. Si può comunque notare un crescente aumento nel 2016 di MSNA provenienti da Gambia, Nigeria, Guinea, Costa d'Avorio, Mali e Senegal rispetto agli anni precedenti.

---

<sup>20</sup> Nel *report* del riportante i dati al 30 aprile 2017 del Ministero del Lavoro (pag. 7), un approfondimento è dedicato al fenomeno migratorio dal Gambia, in notevole aumento.

<sup>21</sup> *Ministero del Lavoro*, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 2.

## RIPARTIZIONE DEI MINORI PER CITTADINANZA

CITTADINANZA	PRESENTI E CENSITI	%
GAMBIA	2.221	13,6
EGITTO	2.123	13,0
ALBANIA	1.662	10,2
GUINEA	1.402	8,6
NIGERIA	1.330	8,1
COSTA D'AVORIO	1.100	6,7
BANGLADESH	1.016	6,2
ERITREA	891	5,5
SENEGAL	821	5,0
MALI	804	4,9
SOMALIA	605	3,7
GHANA	327	2,0
PAKISTAN	322	2,0
AFGHANISTAN	318	1,9
KOSOVO	261	1,6
MAROCCO	230	1,4
SIERRA LEONE	88	0,5
TUNISIA	78	0,5
SUDAN	75	0,5
ETIOPIA	74	0,5
CAMERUN	70	0,4
BURKINA FASO	70	0,4
ALGERIA	67	0,4
GUINEA BISSAU	51	0,3
BENIN	40	0,2
SIRIA	39	0,2
TOGO	24	0,1
IRAQ	21	0,1
LIBERIA	17	0,1
BRASILE	16	0,1
CONGO	15	0,1
CIAD	15	0,1
UCRAINA	15	0,1
NIGER	14	0,1
MOLDOVA	14	0,1
ALTRE	112	0,7
<b>TOTALE</b>	<b>16.348</b>	<b>100</b>

*Gli sbarchi*

Riguardo ai MSNA sbarcati sulle coste italiane, risultano 8.312 alla data del 31 maggio 2017, la maggioranza originari dell'Eritrea (1.218), del Gambia (1.196), dell'Egitto (1.150), della Somalia (714), della Guinea (631), della Costa d'Avorio (583), della Nigeria (519), del Mali (403) e del Senegal (384). Nel 2016, in totale, risultano sbarcati 25.846 MSNA, su un totale di 28.223 minori.

*La dislocazione in Italia dei MSNA*

**QUASI LA METÀ DEI  
MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI  
SONO IN SICILIA**

In termini di dislocazione geografica sul territorio italiano, i MSNA sono ospitati primariamente in Sicilia (6.289), regione seguita da Calabria (1.478), Emilia-Romagna (1.103), Lombardia (1.063), Lazio (909), Campania (824), Sardegna (816), Puglia (806), Friuli Venezia Giulia (590), Toscana (588) e Piemonte (493), mentre le altre regioni registrano numeri

inferiori<sup>22</sup>.

#### RIPARTIZIONE DEI MINORI PER REGIONE DI ACCOGLIENZA

REGIONE	PRESENTI E CENSITI	%
SICILIA	6.289	38,5
CALABRIA	1.478	9,0
EMILIA ROMAGNA	1.103	6,7
LOMBARDIA	1.063	6,5
LAZIO	909	5,6
CAMPANIA	824	5,0
SARDEGNA	816	5,0
PUGLIA	806	4,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	590	3,6
TOSCANA	588	3,6
PIEMONTE	493	3,0
VENETO	328	2,0
BASILICATA	251	1,5
LIGURIA	240	1,5
MARCHE	190	1,2
MOLISE	109	0,7
ABRUZZO	104	0,6
PROV. AUT. DI BOLZANO	95	0,6
PROV. AUT. DI TRENTO	51	0,3
UMBRIA	18	0,1
VAL D'AOSTA	3	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>16.348</b>	<b>100</b>

Come indicato nell'ultimo *report* di monitoraggio pubblicato dal Ministero del Lavoro con cadenza quadrimestrale, aggiornato al 30 aprile 2017, i minori africani di provenienza sub-sahariana (Ghana, Somalia, Senegal, Mali, Costa d'Avorio, Guinea, Nigeria, Gambia) risultano presenti prevalentemente in Sicilia, i MSNA afgani, pakistani e kosovari sono concentrati in Friuli-Venezia Giulia (poco meno del 60% dei primi e circa il 40% dei secondi e terzi). Il Lazio accoglie circa il 30% di minori egiziani, mentre l'Emilia-Romagna e la Toscana sono le regioni che ospitano la maggiore parte dei MSNA di nazionalità albanese. I minori bangladesi, infine, mostrano una distribuzione più uniforme sulle Regioni del territorio italiano (con una prevalenza in Sicilia e, in misura minore, in Sardegna)<sup>23</sup>.

Anche riguardo alla distribuzione regionale, aumentata come valore assoluto in tutte le Regioni, non si registrano consistenti differenze, in termini percentuali, fra il biennio 2014-15 e il 2016. La Sicilia resta la regione con il maggior numero di MSNA mentre, fra le altre, quella che registra maggiori cambiamenti è la Sardegna, con 54 presenze nel dicembre 2014<sup>24</sup>, 220 nel dicembre 2015<sup>25</sup>, 752 nel dicembre 2016<sup>26</sup> e 845 ad aprile 2017<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 3.

<sup>23</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 10.

<sup>24</sup> Ministero del Lavoro, Report nazionale minori stranieri non accompagnati (MSNA). Aggiornato al 31 dicembre 2014, p. 4.

<sup>25</sup> Ministero del Lavoro, Report nazionale minori stranieri non accompagnati (MSNA). Dati al 31 dicembre 2015, p. 4.

<sup>26</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 dicembre 2016, p. 3.

### *Le strutture di accoglienza*

**I MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI  
SONO QUASI TUTTI  
OSPITATI NELLE  
STRUTTURE**

Secondo i rilevamenti del Ministero del lavoro, nel 2016 il 92,5% dei MSNA erano accolti presso strutture di accoglienza, il 4% presso privati mentre per il restante 3,5% – 615 minori – il dato risultava non pervenuto. Riguardo ai primi MSNA, 13.194 (pari al 75,9% del totale) risiedevano in strutture autorizzate/accreditate, 2.876 (16,6%) in strutture non autorizzate/non accreditate.

Nel medesimo anno, le strutture di accoglienza con MSNA censite nella banca dati del Ministero del lavoro erano 1.584, con una distribuzione diversificata sul territorio nazionale e una prevalenza nelle regioni Sicilia (389), Lombardia (152), Campania (142), Lazio (106), Piemonte (106), Emilia Romagna (101) e Puglia (100); 155 strutture risultavano non autorizzate/non accreditate<sup>28</sup>.

In riferimento ai centri governativi di prima accoglienza finanziati dal FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione), al 31 dicembre 2016 essi risultavano 20, dislocati in Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte e Liguria, per un totale di 1000 posti<sup>29</sup>.

### *L'accoglienza SPRAR*

**L'ACCOGLIENZA  
NEGLI SPRAR È  
INSUFFICIENTE**

In tema di accoglienza nello SPRAR, ad aprile 2017 la disponibilità per i MSNA ammonta a 2.007 posti e i posti occupati risultano 1.926, secondo la seguente suddivisione regionale: Sicilia (584), Emilia Romagna (288), Puglia (203), Calabria (197) e Lombardia (113)<sup>30</sup>.

### *Le richieste di asilo dei MSNA*

Nel 2017, fino al 24 marzo, sono state inoltrate 2.121 richieste di asilo da parte dei MSNA presenti in Italia: 1.987 da MSNA di genere maschile, 134 da MSNA di genere femminile. La più parte delle domande – 2.101 – sono state inoltrate da MSNA compresi nella fascia di età 14-17 anni, provenienti soprattutto da Gambia (517), Nigeria (286), Bangladesh (285), Guinea (222), Senegal (164), Costa d'Avorio (162) e Mali (125).

Al 24 marzo 2017, gli esiti delle Commissioni sono stati 1.421: 76 MSNA hanno ottenuto lo *status* di rifugiato, 49 la protezione sussidiaria, 969 la protezione umanitaria, 303 sono stati “non riconosciuti” (per esito negativo, assenza o inammissibilità) e 22 sono risultati irreperibili; le richieste di

<sup>27</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 8.

<sup>28</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, pp. 9-10.

<sup>29</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 14.

<sup>30</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 13.

asilo in attesa di esito sono, alla medesima data, 4.683<sup>31</sup>.

### *I MSNA irreperibili*

**RESTA  
SIGNIFICATIVO IL  
NUMERO DI MINORI  
STRANIERI  
IRREPERIBILI**

Alla data del 31 maggio 2017, come già accennato, i MSNA irreperibili risultano essere 5.190, la maggior parte provenienti da Egitto (1.002), Eritrea (863), Somalia (853), Afghanistan (529), Guinea (274), Nigeria (225), Costa d'Avorio (207), Gambia (169), Bosnia-Erzegovina (151) e Mali (108)<sup>32</sup>.

#### **RIPARTIZIONE DEI MINORI IRREPERIBILI PER CITTADINANZA**

<b>CITTADINANZA</b>	<b>IRREPERIBILI</b>	<b>%</b>
EGITTO	1.002	19,3
ERITREA	863	16,6
SOMALIA	853	16,4
AFGHANISTAN	529	10,2
GUINEA	274	5,3
NIGERIA	225	4,3
COSTA D'AVORIO	207	4,0
GAMBIA	169	3,3
BOSNIA-ERZEGOVINA	151	2,9
MALI	108	2,1
PAKISTAN	87	1,7
ALBANIA	82	1,6
MAROCCO	80	1,5
SENEGAL	66	1,3
SERBIA	56	1,1
SUDAN	54	1,0
BANGLADESH	52	1,0
ETIOPIA	50	1,0
TUNISIA	41	0,8
ALTRE	241	4,6
<b>TOTALE</b>	<b>5.190</b>	<b>100</b>

Le ragioni dell'allontanamento dai centri di accoglienza possono essere molteplici, spesso collegate ai differenti progetti migratori dei MSNA: l'obiettivo di raggiungere altri paesi europei, nella convinzione che spostamenti irregolari siano più rapidi delle procedure necessarie per attuare un trasferimento secondo le norme; il raccordo con reti di connazionali o altri per il conseguimento di un impiego lavorativo (non necessariamente in settori illegali); il reclutamento da parte della criminalità organizzata; la tratta.

Nel corso della sua audizione del 7 marzo 2017, il Capo della Polizia, Prefetto Franco Gabrielli, ha dichiarato che *“dal 2012, la ricerca dei minori allontanatisi sia italiani sia stranieri dal loro domicilio avviene secondo procedure uniformi sul territorio nazionale, adottate dalle prefetture in attuazione delle linee guida diramate dal commissario straordinario del Governo per le persone scomparse. Le attività di*

<sup>31</sup> Dati Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale per il diritto di asilo.

<sup>32</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 3.

*rintraccio, che naturalmente vedono un attivo coinvolgimento degli organi di Polizia sul territorio, consentono di ottenere significativi risultati. L'esperienza di questi anni ha dimostrato come il numero dei soggetti ritrovati arrivi nel tempo a circa l'80 per cento del totale?*

### **Le MSNA**

**IL TOTALE DELLE  
MSNA PRESENTI IN  
ITALIA RISULTA  
ESIGUO RISPETTO  
ALLA COMPONENTE  
MASCHILE**

Dal mese di novembre 2016 i report mensili del Ministero del lavoro includono uno specifico focus sulle minori straniere non accompagnate e una sezione specifica è presente anche nell'ultimo Report di monitoraggio, già citato.

Come si è visto, le MSNA censite alla data del 31 maggio 2017 sono 1.123, con una prevalenza di diciassetenni (573), sedicenni (269) e quindicenni (160). Risulta comunque significativo il numero delle MSNA nella fascia di età 7-14 anni (102), mentre nella fascia 0-6 anni troviamo censite 19 MSNA<sup>33</sup>

**DISTRIBUZIONE PER FASCE D'ETÀ**

FASCE D'ETÀ	PRESENTI E CENSITE	%
17 ANNI	573	51,5
16 ANNI	269	23,6
15 ANNI	160	8,9
7-14 ANNI	102	14,2
0-6 ANNI	19	1,7
<b>TOTALE</b>	<b>1.123</b>	<b>100</b>

Il totale delle MSNA presenti in Italia risulta esiguo rispetto alla componente maschile, tuttavia nel 2016 si nota un aumento di due punti percentuali rispetto al totale dei MSNA presenti al 31 dicembre 2015 (dal 4,6% al 6,7%) e il raddoppio del numero complessivo delle presenze rispetto al medesimo anno (da 550 a 1.165)<sup>34</sup>.

I principali paesi di provenienza delle MSNA, al 31 maggio 2017, sono Nigeria (528), Eritrea (149), Albania (97), Costa d'Avorio (70) e Somalia (65).<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 4.

<sup>34</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, p. 6.

<sup>35</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 4.

RIPARTIZIONE DELLE MINORI PER CITTADINANZA		
CITTADINANZA	PRESENTI E CENSITE	%
NIGERIA	528	47,0
ERITREA	149	13,3
ALBANIA	97	8,6
COSTA D'AVORIO	70	6,2
SOMALIA	65	5,8
MAROCCO	30	2,7
GAMBIA	26	2,3
GUINEA	21	1,9
GHANA	13	1,2
MALI	10	0,9
BRASILE	9	0,8
ETIOPIA	8	0,7
SIERRA LEONE	7	0,6
UCRAINA	7	0,6
EGITTO	6	0,5
ALTRE	77	6,9
<b>TOTALE</b>	<b>1.123</b>	<b>100</b>

Anche la maggioranza delle MSNA è accolta in Sicilia (581), seguita da Calabria (74), Emilia-Romagna (73), Lombardia (64), Puglia (61) e Piemonte (52) e da altre regioni con numeri inferiori.<sup>36</sup>

#### *Indagini familiari e rimpatri volontari assistiti*

La Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro può svolgere – in ottemperanza a quanto disposto dal DPCM n. 535/1999<sup>37</sup> – ricerche sul contesto familiare dei MSNA, al fine di ottenere informazioni utili a strutturare nel modo migliore il loro percorso di accoglienza e integrazione in Italia o altrimenti per valutare l'opportunità di un rimpatrio volontario assistito, con relativo progetto di reintegrazione. Per tali attività la suddetta Direzione generale dal 2008 si avvale soprattutto della collaborazione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Secondo quanto riportato nell'ultimo *report* di monitoraggio, più volte citato, in base alle richieste pervenute alla Direzione generale da parte dei servizi sociali degli enti locali interessati dall'accoglienza di MSNA, nel 2016 sono state svolte 426 indagini familiari, che hanno riguardato soprattutto minori provenienti da Albania (218), Kosovo (60), Pakistan (31), Gambia (22), Nigeria (20) e Bangladesh (19). Tali indagini hanno interessato in particolare alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Germania e Regno Unito) e africani (soprattutto Gambia e Nigeria)<sup>38</sup>.

Riguardo invece alla provenienza delle richieste di

426 INDAGINI  
FAMILIARI

<sup>36</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 4.

<sup>37</sup> Art. 2, comma 2, lettera f.

<sup>38</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, pp. 14-15.

indagini familiari, esse sono state inoltrate prevalentemente da Emilia Romagna (185), Veneto (63), Lazio (38), Liguria (38), Toscana (28), Lombardia (27) e Marche (17)<sup>39</sup>.

Nel primo quadrimestre del 2017 è stato richiesto all'OIM di svolgere 96 indagini familiari. Le richieste di indagine hanno riguardato principalmente minori di origine albanese, nigeriana, kosovara, gambiana ed eritrea.

Le Regioni da cui è provenuto il maggior numero di richieste di indagini familiari avviate nel 2017 sono l'Emilia Romagna (32), il Veneto (15), le Marche (11), la Sicilia (11) e il Lazio (11)<sup>40</sup>.

*IL RIMPATRIO  
VOLONTARIO  
ASSISTITO RIGUARDA  
POCHI CASI*

La Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione è inoltre competente in merito ai provvedimenti di rimpatrio volontario assistito dei MSNA, per i quali sono considerati la manifesta ed espressa volontà del minore e altri elementi (la situazione familiare del paese di origine, l'assenso del tutore in Italia, etc.). Nel 2016 sono stati attuati 9 rimpatri di questo tipo, per 5 minori albanesi e 4 minori egiziani<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Ministero del Lavoro*, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, p. 15.

<sup>40</sup> *Ministero del Lavoro*, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 17.

<sup>41</sup> *Ministero del Lavoro*, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, p. 15.

## ***Il sistema di prima e di seconda accoglienza per i minori stranieri non accompagnati***

I minori non accompagnati rappresentano probabilmente il punto cruciale del sistema di accoglienza, sia per l'entità del fenomeno - circa 15.000 presenze ad oggi e con flussi di arrivi in incremento nel tempo (12.360 nel 2015 e 25.846 nel 2016) – sia per la carenza centri dedicati ad una categoria vulnerabile per definizione.

Il sistema inizialmente riservava in via esclusiva agli enti locali la gestione del minore non accompagnato con un contributo economico corrisposto dal Ministero del lavoro.

Negli ultimi anni notevoli sforzi sono stati impiegati nei tentativi di strutturazione del sistema di prima e di seconda accoglienza per i minori stranieri non accompagnati.

Per i richiedenti asilo, in particolare, in presenza dell'esponenziale aumento del fenomeno e pur sotto la vigenza di una normativa non più rispondente alle necessità attuali (**legge 8 novembre 2000, n. 328** “*Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” e relativi regolamenti, **legge 4 maggio 1983, n. 184**, e le **legislazioni regionali** in materia), si è proceduto con la predisposizione di strutture di prima accoglienza situate nelle aree di sbarchi, in cui i minori non accompagnati avrebbero dovuto permanere per il tempo strettamente necessario al completamento della procedura di identificazione e dell'eventuale accertamento dell'età (per un periodo non superiore a 60 giorni<sup>42</sup>).

### **LE STRUTTURE DI PRIMA ACCOGLIENZA**

Sono considerate strutture di prima accoglienza:

- i centri governativi di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul Fondo FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, per complessivi 1.000 posti);
- i “CAS minori”, ossia le strutture ricettive temporanee attivate dai Prefetti sulla base dell'art. 19, comma 3-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015 (attualmente, per complessivi 1226 posti);
- le strutture di prima accoglienza accreditate e autorizzate dai Comune o dalle Regioni competenti;
- le strutture a carattere emergenziale e provvisorio<sup>43</sup>.

### **LE STRUTTURE DI SECONDA**

Successivamente, i minori dovrebbero essere indirizzati

<sup>42</sup> Ora 30, in base alla previsione dell'art. 4 della legge Zampa.

<sup>43</sup> Sottraendo al dato delle presenze nelle strutture di prima accoglienza (4.167 al 30 aprile), il dato dei soggetti ospitati dalle strutture governative (1.000 strutture FAMI e 1.226 Cas per minori), nelle strutture comunali e in quelle di emergenza sono ospitati 1.941 MSNA

**ACCOGLIENZA**

direttamente verso la rete SPRAR e/o in mancanza di posti disponibili nella rete SPRAR, nelle comunità alloggio per minori, attivate dagli enti locali (art. 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015).

Sono considerate strutture di seconda accoglienza:

- strutture afferenti alla rete SPRAR (1.926 presenze);
- strutture di secondo livello accreditate/autorizzate a livello regionale o comunale (8.562 presenze).
- strutture FAMI di seconda accoglienza (195 presenze).

**ISTITUZIONE DELLA  
STRUTTURA DI  
MISSIONE DEL  
MINISTERO  
DELL'INTERNO**

Quando in sede della già citata Conferenza unificata si è convenuto di superare l'approccio emergenziale e straordinario a favore di un assetto unitario del sistema di accoglienza, il Ministro dell'interno *pro tempore*, per dare concreta attuazione ed efficienza al nuovo disegno, con **proprio decreto del 29 luglio 2014**, ha istituito, presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, una *Struttura di missione dedicata per il coordinamento delle attività di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*.

**UNICA DISCIPLINA  
PER TUTTI I MINORI,  
RICHIEDENTI ASILO  
E NON**

Con il decreto legislativo n. 142 del 2015, che ha previsto l'istituzione di strutture governative di accoglienza aperte a tutti i minori, richiedenti asilo e non, e la possibilità per i Prefetti, in caso di consistenti flussi, e in assenza di disponibilità dei comuni, di attivare strutture recettive temporanee, ha iniziato a prendere corpo il rinnovato contesto organizzativo che mantiene l'articolazione su due livelli di intervento, funzionalmente collegati ed interdipendenti, che di fatto accompagnano il minore in un suo percorso verso l'autonomia e l'integrazione sociale.

In particolare, la prima accoglienza consente la presa in carico del minore dal momento del suo arrivo sul territorio nazionale, fino ad un massimo di 60 giorni<sup>44</sup>, per garantirgli servizi specialistici finalizzati al successivo trasferimento nei centri di secondo livello. La seconda accoglienza, prevista prioritariamente nell'ambito dello SPRAR, fornisce al minore, in misura graduale e attraverso progetti individuali che tengono conto del suo vissuto e delle sue attitudini, gli strumenti per raggiungere la piena autonomia lavorativa, sociale e culturale.

L'accoglienza si snoda oggi attraverso un sistema binario: degli enti locali che, ai sensi di legge, continuano a mantenere, come per il minore italiano in stato di abbandono, la competenza all'accoglienza nei propri territori; del Ministero dell'interno, che ha anche acquisito dal 2015 la gestione del Fondo già iscritto nel bilancio del Ministero del lavoro, e delle Prefetture, che agiscono in parallelo per l'attivazione di centri per la primissima accoglienza, per l'ampliamento della rete SPRAR e per l'apertura di centri ricettivi straordinari.

<sup>44</sup> Ora 30, in base alla previsione dell'art. 4 della legge Zampa.

**DEFINIZIONE DEGLI  
STANDARD DI  
SERVIZIO**

Sia per le strutture di prima accoglienza che per quelle di seconda accoglienza si è intervenuto, inoltre, per la definizione della tipologia di servizi che devono essere erogati nei centri (rispettivamente tramite il **Decreto del Ministro dell'interno del 1 settembre 2016**<sup>45</sup> ed il **Decreto del Ministro dell'interno del 10 agosto 2016**)<sup>46</sup>.

**UTILIZZO DEI FONDI  
FAMI PER LA PRIMA  
ACCOGLIENZA**

Oltre alle iniziative di carattere normativo e regolamentare di cui sopra, nel corso del 2015 il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno ha finanziato alcuni progetti pilota che hanno giovato dell'aiuto delle risorse comunitarie<sup>47</sup>. Attualmente con i cosiddetti fondi FAMI sono finanziate 60 strutture di accoglienza, per un totale di 1.000 posti<sup>48</sup>.

**LA DIFFICOLTÀ DI  
STRUTTURARE UN  
SISTEMA SOTTO  
PRESSIONE**

Nonostante le novità di cui sopra, la costante pressione migratoria ha compromesso fortemente i tentativi di messa a regime ordinario del sistema di accoglienza. Gli interventi nel settore, pur tenendo conto delle differenze territoriali e delle differenze tra i singoli circuiti, sono mancati di una strategia uniforme e di un approccio "olistico" al fenomeno, con il rischio di avere come risultato un aumento dei posti in accoglienza o addirittura un semplice protrarsi del periodo di permanenza nei centri.

Il passaggio tra le diverse forme di accoglienza continua ad avvenire in maniera stentata e difficoltosa con evidenti limiti nel coordinamento e nella condivisione delle prassi. Non è ancora assicurata la gradualità della presa in carico delle persone né vi è la messa in rete tra i diversi sistemi, con il risultato sia di forte stratificazione e frammentazione delle tipologie di accoglienza<sup>49</sup> che di scarsa attenzione agli aspetti "qualitativi" delle condizioni di accoglienza nelle strutture sopracitate, in particolare in relazione ai servizi finalizzati all'integrazione. Non da ultimo, solo di recente è stata intrapresa una capillare attività di monitoraggio sui servizi erogati nelle strutture d'accoglienza.

**PRIMI SEGNALI DI  
UNA POSITIVA  
INVERSIONE DI  
TENDENZA?**

Va segnalato con grande soddisfazione il dato che emerge nell'ultimo *report* statistico quadrimestrale del Ministero del lavoro, dal quale risulta che la quota maggioritaria dei minori stranieri inseriti nel sistema di accoglienza è ora nelle strutture di secondo tipo ("i *MSNA accolti in strutture di seconda accoglienza sono 10.488 e rappresentano il*

<sup>45</sup> Decreto del Ministro dell'Interno del 1 settembre 2016 "Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati."

<sup>46</sup> Decreto del Ministro dell'Interno del 10 agosto 2016 "Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)" (GU Serie Generale n.200 del 27-8-2016)

<sup>47</sup> Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Obiettivo Specifico 1 Asilo - Obiettivo nazionale 1 Accoglienza/Asilo – lett. e – "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati"

<sup>48</sup> In questo senso va aggiornato il dato riferito alla Commissione dal prefetto Gerarda Pantalone nella seduta del 16 marzo 2017, *vedi infra pagina 62*.

<sup>49</sup> Tale problematica si auspica, possa essere superata con la nuova legge sui minori stranieri non accompagnati (legge n. 47 del 2017).

65,8% dei minori presenti sul territorio italiano<sup>50</sup>).

Peraltro, va segnalato che 8.562 dei MSNA ospitati nei centri di seconda accoglienza sono nelle strutture gestite dai comuni, mentre la rete governativa (SPRAR) copre “solo” 1.926 presenze (il numero è in costante aumento).

**SE MANCA  
L'INTEGRAZIONE  
PREVALE IL  
BUSINESS**

L'intero impianto di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati necessita di essere ulteriormente strutturato, con particolare riguardo ai requisiti degli enti gestori dei centri di accoglienza e ai servizi finalizzati all'integrazione (quali l'insegnamento della lingua italiana, l'orientamento ai servizi territoriali, la formazione professionale ecc.). Troppo spesso l'accoglienza dei MSNA non sembra infatti essere impostata all'accompagnamento (*accueil*) e all'integrazione, ma piuttosto relegata al soddisfacimento dei bisogni primari, se non in alcuni casi agli aspetti di puro *business*.

**OCCORRE  
STRUTTURARE LE  
INIZIATIVE  
PROPEDEUTICHE  
ALLA PIENA  
INTEGRAZIONE**

Alla luce di quanto esposto, si ritiene, pertanto, doveroso procedere non solo con l'incremento della complessiva capacità ricettiva, ma con l'urgenza di modificare, in modo consistente, le modalità di gestione del fenomeno, puntando in particolare al potenziamento e alla “strutturazione” di iniziative propedeutiche alla piena integrazione. A titolo d'esempio, tali misure potrebbero riguardare l'organizzazione di Corsi di orientamento civico<sup>51</sup> e la registrazione sistematica dei c.d. “profili delle competenze dei minori non accompagnati” in prossimità del periodo di uscita dai centri. Allo stesso tempo, dovrebbero essere affinate le attività di accompagnamento dei beneficiari nell'elaborazione di piani di inserimento lavorativo, nonché quelle finalizzate all'individuazione di possibili forme di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Non da ultimo, dovrebbero essere potenziate - anche attraverso il raccordo con il sistema di formazione professionale del sistema delle Regioni, il cui coinvolgimento “strutturato” è tutt'oggi abbastanza residuale rispetto alle politiche d'accoglienza e di integrazione dei MSNA - le attività di aggiornamento professionale<sup>52</sup>.

**LE REGIONI  
HANNO  
COMPETENZA  
SULL'INCLUSIONE  
SOCIALE DEI  
MIGRANTI E SUGLI  
STANDARDS DELLE  
STRUTTURE NON**

Va peraltro ricordato che - come confermato anche nella giurisprudenza costituzionale - mentre per gli aspetti collegati alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale la competenza statale è pienamente giustificata, la parallela politica sociale di inclusione, con specifico riferimento ai servizi sociali e dell'istruzione, rientra nelle competenze regionali [nella specie, è

<sup>50</sup> Ministero del Lavoro, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017*, p. 13.

<sup>51</sup> *Strutturati in moduli atti a fornire un quadro di base del Paese, in particolare in relazione ai seguenti argomenti: aspetti della cultura italiana; la Costituzione, diritti e doveri dei cittadini, ed Istituzioni dello Stato italiano; i servizi pubblici alla persona; il sistema educativo italiano; l'orientamento professionale/lavorativo, comprensivo della conoscenza delle norme e dei servizi per l'impiego nonché delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, ed informazioni di base sul Sistema Sanitario Nazionale (SSN).*

<sup>52</sup> Attraverso le misure di cui sopra, organizzate in modo da valorizzare al massimo il periodo di accoglienza dei beneficiari nei centri di accoglienza tramite la realizzazione di iniziative propedeutiche alla piena integrazione ed in particolare all'inserimento nel tessuto lavorativo, si centrerebbe il duplice obiettivo di rispondere, da un lato alle esigenze di soggetti già presenti sul territorio nazionale, portatori di professionalità e conoscenze linguistiche, dall'altro ad un fabbisogno di manodopera straniera, particolarmente accessibile in quanto non rientrante nei classici meccanismi dei “flussi d'ingresso”.

**GOVERNATIVE PER  
L'ACCOGLIENZA  
DEI M.S.N.A.**

stata dichiarata costituzionalmente illegittima l'istituzione di un fondo per l'inclusione sociale dei migranti finalizzato alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri].

Peraltro, con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, anche la definizione degli *standard* delle strutture recettive non governative è affidata alle Regioni, con il pericolo di difformi applicazioni di criteri sul piano nazionale.

Al posto di finanziamento delle misure di “mera accoglienza” dovrebbe essere elaborata una strategia d'intervento integrata, finalizzata ad assicurare il maggior coordinamento tra le iniziative in atto (a partire dal coordinamento tra attività di accoglienza<sup>53</sup> e strumenti di politiche attive di formazione e di lavoro<sup>54</sup>) sia a livello nazionale che regionale. Proprio le Regioni, per le loro funzioni istituzionali e per la loro vicinanza territoriale, potrebbero svolgere un ruolo chiave ed emblematico nel contribuire a risolvere le maggiori criticità del settore legate a qualità dell'accoglienza, strutturazione di attività di integrazione, ma anche coordinamento complessivo del sistema<sup>55</sup>.

**AUDIZIONE DEL 16  
MARZO 2017 DEL  
CAPO DEL  
DIPARTIMENTO PER  
LE LIBERTÀ CIVILI,  
PREFETTO GERARDA  
PANTALONE**

Per quanto riguarda le strutture di accoglienza, si riportano i dati emersi nel corso dell'audizione del **prefetto Gerarda Pantalone**, Capo del dipartimento per le libertà civili, lo scorso 16 marzo.

Al 1° marzo 2017, la situazione dei centri governativi era la seguente:

- 63 strutture di primissima accoglienza attivate con finanziamenti europei dalla struttura di missione, per complessivi 950 posti in 9 regioni. *[divenuti 1000 ad aprile 2017, vedi pagina 52];*
- 33 strutture recettive temporanee sempre di prima accoglienza attivate dai Prefetti sui rispettivi territori per 572 posti. *[La Commissione ha peraltro acquisito il dato riferito al 31 maggio 2017, in base al quale le strutture sono salite a 64 e i posti disponibili a 1.226];*
- 95 centri di seconda accoglienza per complessivi 2007 posti. *[La Commissione ha peraltro acquisito il dato riferito al 31 maggio 2017, in base al quale le strutture sono salite a 104 e i posti disponibili a 2.140].*

Questo perché, in tema di seconda accoglienza, alla data del 31 maggio 2017 risultano ammessi a finanziamento a valere sui fondi FAMI ulteriori progetti per un numero complessivo di ulteriori 449 posti.

Nel solco della più ampia tutela del minore si colloca il decreto del

<sup>53</sup> In capo al Ministero dell'Interno e ai Comuni.

<sup>54</sup> Sperimentati recentemente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (le c.d. doti)

<sup>55</sup> Come avviene in Spagna, e come avviene già in Italia in relazione all'accoglienza degli “adulti” il sistema delle Regioni dovrebbe essere coinvolto strutturalmente nella politica di c.d. *burdensharing*. Allo stesso tempo, le Regioni potrebbero svolgere un ruolo importante nella messa in rete tra le istanze di livello comunale e provinciale, regionale e nazionale nonché nell'attuazione delle attività di monitoraggio sui servizi

Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del settembre 2016, frutto di una lunga concertazione anche con gli enti locali, che stabilisce, tra l'altro, le modalità di accoglienza, i servizi da erogare, gli *standard* strutturali per i centri di prima accoglienza, ispirati a criteri selettivi e qualitativamente elevati.

## La posizione del Consiglio d'Europa

AUDIZIONE DEL 31  
MAGGIO 2017 DEL  
RAPPRESENTANTE  
SPECIALE PER LE  
MIGRAZIONI E I  
RIFUGIATI DEL  
SEGRETARIO  
GENERALE DEL  
CONSIGLIO  
D'EUROPA, TOMÁŠ  
BOČEK

Il 31 maggio 2017 la Commissione ha ricevuto in audizione il Rappresentante speciale per le migrazioni e i rifugiati del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Tomáš Boček, il quale ha illustrato tra l'altro il Rapporto tematico sui minori migranti e rifugiati, pubblicato il 10 marzo 2017. Nel rapporto, il Rappresentante speciale sottolinea la necessità di adottare provvedimenti urgenti al fine di affrontare la questione dei minori migranti e rifugiati, con particolare riferimento ai minori non accompagnati. Come si può notare di seguito, alcuni passi in questa direzione sono già stati intrapresi.

Con riferimento alla situazione dell'Italia, il Rappresentante sottolinea l'urgente necessità di proteggere i minori migranti non accompagnati per prevenire la scomparsa; di stabilire procedure appropriate per l'accertamento dell'età senza le quali i minori rischiano di essere trattati come adulti e finanche posti in detenzione; di adottare misure volte a migliorare le loro condizioni di vita; di accelerare le procedure finalizzate alla nomina dei tutori, senza i quali essi sono esposti a gravi rischi, come ad esempio lo sfruttamento sessuale.

Per quanto riguarda la **prima accoglienza**, il Rappresentante evidenzia che il peso dell'assistenza ai minori grava sui comuni, responsabili di tutti i minori abbandonati nei loro territori. Mentre le autorità locali ricevono 45 euro al giorno dallo Stato per ogni bambino non accompagnato, il costo reale quotidiano per ognuno di essi può raggiungere facilmente 120-150 euro e la differenza ricade sulle casse comunali. Di conseguenza, per quanto riguarda la prima accoglienza, solo un piccolo numero di comuni offre posti per minori non accompagnati nelle strutture SPRAR (attualmente 2.000 posti).

Per quanto riguarda il **sistema di tutela**, il Rappresentante sottolinea le criticità presenti fino ad affermare che “il sistema non funziona”. In linea di principio, infatti, viene nominato tutore il sindaco, il quale può ritrovarsi responsabile per centinaia di minori. I ritardi nella nomina del tutore rallentano le procedure amministrative, incluse le domande di asilo e le richieste di trasferimento e di ricongiungimento familiare. Pertanto spesso i minori finiscono per aspettare più a lungo degli adulti per definire il loro *status* e sono incoraggiati ad abbandonare l'accoglienza per raggiungere la loro meta con l'aiuto di “contrabbandieri”.

La legge Zampa in questo senso contiene apprezzabili novità, come la creazione di elenchi di potenziali tutori e di protocolli di tutela, nonché di corsi di formazione per i potenziali tutori. Il Rappresentante rimarca anche il positivo contributo in questo senso dell'Autorità Nazionale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Per quanto concerne il **diritto all'istruzione**, il Rappresentante sottolinea come sia necessario eliminare tutti gli ostacoli per accedere ad

una istruzione di qualità. Mentre negli *hotspot* l'accesso all'istruzione non viene garantito poiché il soggiorno dei migranti è destinato ad essere di breve durata, per quanto riguarda i centri di prima accoglienza, nelle regioni in cui si rispetta il soggiorno massimo di 60 giorni, sembra che siano organizzate solo attività didattiche semplificate; solo qualora sia chiaro che i soggiorni avranno durate più lunghe, viene fornita un'adeguata formazione educativa. Una volta in seconda accoglienza, i minori frequentano le scuole locali. Per i CAS, il Rappresentante rileva come risulti impossibile sapere se è disponibile un adeguato accesso all'istruzione per la mancanza di un valido monitoraggio dei servizi offerti.

Al **compimento della maggiore età**, il minore viene trasferito dalla struttura per minori in una per adulti, ma se sono arrivati in Italia a 16 o 17 anni, non possono aver ricevuto sufficienti supporti per il momento in cui sono tenuti a lasciare le strutture di accoglienza per assicurare l'effettiva integrazione nella società italiana. Più attenzione alla transizione potrebbe ridurre il rischio che essi si trovino disoccupati e senza una rete di sostegno, vulnerabili allo sfruttamento o addirittura alla radicalizzazione.

Il rappresentante ha anche fatto riferimento al **Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti (2017-2019)** adottato dai 47 Stati membri il 19 maggio 2017 a Nicosia, durante la 127ª sessione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Il Piano, volto ad affrontare i principali problemi individuati nel Rapporto tematico, propone misure di sostegno concreto agli Stati membri a tutti i livelli del processo migratorio, con un'attenzione particolare per i minori non accompagnati.

Il Piano si basa su tre pilastri: garantire l'accesso ai diritti e seguire **procedure a misura di minore**; fornire un'effettiva **protezione**; migliorare l'**integrazione** dei bambini destinati a restare in Europa.

Le misure da adottare per favorire la protezione dei minori rifugiati e migranti comprendono: nuove linee guida riguardanti l'accertamento dell'età e la nomina di un tutore, provvedimenti alternativi alla detenzione, l'elaborazione di un manuale per promuovere la diffusione di informazioni adattate ai minori e una formazione sulle procedure che tenga conto delle esigenze dei minori.

A testimoniare l'attualità dell'argomento, con recente risoluzione del 5 aprile 2017, il Parlamento Europeo, nel delineare l'azione esterna dell'UE per far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti, con riguardo ai MSNA di cui evidenzia la presenza sempre più significativa tra i migranti, ricorda che essi rappresentano una categoria vulnerabile in quanto particolarmente esposta ad abusi in tutte le fasi del processo di migrazione, che sono, quindi, bisognosi di assistenza speciale e maggiore protezione umanitaria e che è necessario attribuire loro priorità nell'ambito di procedure di accoglienza caratterizzate da una maggiore osservanza degli *standards* minimi e da disposizioni più efficaci in materia di ricongiungimento familiare. Nella

citata Risoluzione, il Parlamento Europeo invita, quindi, i Paesi di accoglienza a predisporre ed attuare procedure specifiche per garantire protezione ai minori ed, in particolare, l'accesso all'istruzione promovendone l'integrazione e l'inclusione nei sistemi di insegnamento nazionali. Esprime, infine, forte preoccupazione per i numerosi casi di sparizione di migranti minori non accompagnati sollecitando, quindi, la Commissione ed i Paesi membri ad istituire una banca dati dei MSNA arrivati nei territori degli Stati membri.

*COMUNICAZIONE  
DELLA  
COMMISSIONE  
EUROPEA SULLA  
PROTEZIONE DEI  
MINORI MIGRANTI*

Sempre nel mese di aprile 2017 anche l'intervento della Commissione europea, che ha indirizzato al Parlamento europeo e al Consiglio una **Comunicazione sulla protezione dei minori migranti COM(2017) 211 final**.

Nel documento, la Commissione annuncia che nel 2017 promuoverà l'integrazione dei minori attraverso i finanziamenti disponibili e lo scambio di buone prassi relative a un accesso non discriminatorio a servizi pubblici e programmi mirati.

In questo senso, gli Stati membri sono incoraggiati:

- a garantire ai minori, entro un breve lasso di tempo dal loro arrivo, parità d'accesso a un'istruzione inclusiva e formale, compresa l'educazione e cura della prima infanzia, e a elaborare e attuare programmi mirati di supporto;
- a garantire a tutti i minori un accesso tempestivo alle cure sanitarie così come ad altri servizi pubblici fondamentali;
- a fornire supporto ai minori che sono in fase di transizione verso l'età adulta (o l'uscita dal contesto assistenziale) per aiutarli ad accedere all'istruzione e alla formazione necessarie;
- a promuovere l'inclusione sociale in tutte le politiche legate all'integrazione, ad esempio accordando la priorità agli alloggi misti, non segregati, e all'istruzione inclusiva;
- ad incrementare il reinsediamento in Europa dei minori che necessitano di protezione internazionale;
- a garantire che siano predisposte adeguate misure di ricerca e ricongiungimento familiare per rispondere ai bisogni dei minori che saranno rimpatriati nel loro paese d'origine.

Nella Comunicazione si dà molta enfasi al superiore interesse del minore. Può essere valutata positivamente l'esplicitazione del carattere prioritario dell'impegno alla ricollocazione – nel 2017 - dei minori non accompagnati, dalla Grecia e dall'Italia.

A questo proposito occorre aggiungere che nel mese di giugno 2017 un comunicato stampa della Commissione europea<sup>56</sup> ha precisato – sia pure con riferimento ai migranti di tutte le età, quindi anche maggiorenni - che “nel 2017 il ritmo delle ricollocazioni è aumentato significativamente, con la ricollocazione di quasi 10.300 persone da gennaio, il quintuplo rispetto allo stesso periodo del 2016. Al 9 giugno 2017 il numero totale di ricollocazioni è pari a 20.869 (13.973 dalla Grecia e 6.896 dall'Italia). Considerato che quasi tutti gli Stati membri procedono alla ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia, sarà possibile ricollocare tutti gli aventi diritto (attualmente circa 11.000 registrati in Grecia e circa 2.000 in Italia, mentre gli arrivi del 2016 e 2017 sono in attesa di registrazione) entro settembre 2017. In ogni caso l'obbligo giuridico di ricollocazione per gli Stati membri non terminerà dopo settembre: le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione sono applicabili a tutti coloro che arrivino in Grecia o in Italia fino al 26 settembre 2017 e i richiedenti ammissibili dovranno quindi essere ricollocati in tempi ragionevoli.

Negli ultimi mesi la Commissione ha ripetutamente invitato gli Stati membri che non hanno ancora proceduto ad alcuna ricollocazione o che rifiutano di farlo ad adoperarsi in questo senso. Nonostante i ripetuti appelli, purtroppo **la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia, violando gli obblighi giuridici sanciti dalle decisioni del Consiglio e gli impegni nei confronti della Grecia, dell'Italia e di altri Stati membri, non hanno ancora intrapreso le azioni necessarie.** Viste le premesse e come indicato nella precedente relazione sulla ricollocazione e sul reinsediamento, la Commissione ha deciso di avviare procedimenti di infrazione contro questi tre Stati membri”.

---

<sup>56</sup> Strasburgo, 13 giugno 2017: *Agenda europea sulla migrazione: la Commissione esorta tutte le parti a sostenere i progressi e a compiere ulteriori sforzi*, consultabile al seguente indirizzo: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1587\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1587_it.htm).

## ***I minori vittime di tratta***

***QUASI TRE MILIONI  
DI VITTIME DI  
TRATTA A LIVELLO  
MONDIALE***

L'ONU ha stimato che le vittime di tratta a livello mondiale sono quasi tre milioni, per lo più donne e bambini, e che i guadagni annuali dei trafficanti superano i 35 miliardi di dollari. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, i minori "trafficati" sono più di un milione ogni anno.

A gennaio 2016, l'Europol ha lanciato l'allarme relativo alla scomparsa di più di 10.000 minori stranieri non accompagnati, arrivati sul territorio europeo durante il 2015.

***IN ITALIA, SPESSO SI  
TRATTA DI MINORI IN  
TRANSITO ED È  
DIFFICILE DISPORRE  
DI UN DATO CERTO***

Quello della tratta è un fenomeno estremamente complesso, qui ovviamente richiamato in quanto spesso coinvolge minori stranieri non accompagnati. Nel caso italiano, molti minori sono in semplice transito nel nostro Paese e quindi si spostano da una città all'altra. Ciò non consente l'emersione e il tracciamento reale del fenomeno, del quale, a causa della natura sommersa che lo caratterizza, risulta difficile fornire stime precise.

Tra le potenziali forme di sfruttamento che possono coinvolgere i minori, oltre a quello sessuale e lavorativo, vi è anche l'accattonaggio, lo sfruttamento in attività illegali, le adozioni illegali, l'asportazione di organi e i matrimoni forzati.

Dal dossier "*Piccoli schiavi invisibili – I minori vittime di tratta e sfruttamento: chi sono, da dove vengono e chi lucra su di loro*" di **Save the Children** (2016), risulta che nel mondo vi siano 168 milioni di bambini e adolescenti costretti a lavorare, tra cui 85 milioni svolgono lavori altamente rischiosi per la salute e la sicurezza, mentre circa 5,5 milioni sono vittime di schiavitù e forme di grave sfruttamento e 2 milioni vengono sfruttati sessualmente.

***IN ITALIA LE  
PERSONE INSERITE  
IN PROGRAMMI DI  
PROTEZIONE SONO  
1.125 E IL 7% DI  
LORO HA MENO DI 18  
ANNI.***

Nel contesto europeo, si stimano in totale 1.243.400 vittime di schiavitù e grave sfruttamento. Una vittima di tratta su cinque è un bambino o un adolescente. Secondo i dati riportati nella *Relazione della Commissione europea sui progressi raggiunti nella lotta al traffico di persone del 2016*, su 15.846 vittime di tratta accertate o presunte tali in Europa, il 15% è un minore e in Italia, dove le persone inserite in programmi di protezione sono 1.125, il 7% di loro ha meno di 18 anni.

***IL TEMA DELLA  
PROSTITUZIONE  
MINORILE***

Nel nostro Paese il profilo dei minori vittima di tratta e sfruttamento vede una presenza significativa di ragazze nigeriane, rumene e di altri Paesi dell'Est Europa, sempre più giovani, costrette alla prostituzione su strada o in luoghi chiusi. *Save the Children* ha inoltre intercettato gruppi di minori egiziani, bengalesi e albanesi inseriti nei circuiti dello sfruttamento lavorativo e nei mercati del lavoro nero, costretti a fornire prestazioni sessuali, spacciare droga o commettere altre attività illegali. Come accennato, a destare particolare preoccupazione sono i minori "in transito", tra i quali spiccano eritrei e somali i quali, una volta sbarcati sulle nostre coste, in assenza di sistemi di transito legali e protetti, si allontanano dai

centri di accoglienza e si rendono invisibili alle istituzioni nella speranza di raggiungere il Nord Europa, divenendo facili prede degli sfruttatori.

**LA NORMATIVA  
ITALIANA**

Per quanto riguarda la normativa italiana, essa è sostanzialmente volta a favorire l'adozione di misure idonee per procedere ad una corretta identificazione dei minori che siano o siano stati vittime di tratta, affinché vengano accolti in strutture adeguate ai fini della loro protezione e tutela specifica, riconoscendo loro il diritto ad ottenere lo speciale permesso di soggiorno *ex art. 18* del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Si segnala a tal proposito il **decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24**, che recepisce la direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. All'articolo 4, il decreto stabilisce che i minori stranieri non accompagnati vittime di tratta debbano essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale.

Il comma 2, inoltre, demanda ad un successivo D.P.C.M. il compito di stabilire i meccanismi attraverso i quali si procede alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età, condotta secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore<sup>57</sup>. Nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta è considerata minore.

**LA LEGGE ZAMPA  
ACCORDA UNA  
TUTELA CHE VA  
ANCHE OLTRE IL  
COMPIMENTO DELLA  
MAGGIORE ETÀ**

Tra le novità normative più rilevanti si segnala **la legge n. 47 del 7 aprile 2017 (c.d. legge Zampa)**, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, ed in particolare l'articolo 17 che riguarda i minori non accompagnati vittime di tratta. Con una novella all'art. 13, comma 2, della legge n. 228 del 2003, che istituisce uno speciale programma di assistenza per le vittime di tratta, si prevede una particolare tutela per i minori attraverso la predisposizione di un **programma specifico di assistenza, che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, attraverso la previsione di soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età (comma 1)**. Viene inoltre ribadita per tale categoria di minori l'applicabilità delle norme introdotte in relazione al diritto all'ascolto del minore e all'assistenza legale, di cui agli articoli 15 e 16 (comma 2). Per

<sup>57</sup> Come detto anche in altra parte della relazione, il 6 gennaio 2017 è entrato in vigore il **D.P.C.M. 10 novembre 2016, n. 234**, che, in attuazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, reca la definizione di tali meccanismi. Sono in particolare disciplinati: la procedura di identificazione ed accertamento dell'età in via amministrativa; le modalità ed i casi di intervento dell'Autorità giudiziaria; il diritto all'informazione; la procedura multidisciplinare per l'accertamento dell'età nonché per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento di determinazione dell'età. E' altresì richiamato il principio della presunzione della minore età in pendenza ed in caso di esito dubbio del procedimento di determinazione dell'età. Laddove sussistano ragionevoli dubbi sull'età del minore e questa non sia accertabile attraverso idonei documenti identificativi o attraverso l'accesso alle banche dati pubbliche, le Forze di Polizia possono richiedere al giudice competente per la tutela l'autorizzazione all'avvio della procedura multidisciplinare per l'accertamento dell'età, che consiste in un colloquio sociale, una visita pediatrica ausologica e una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, condotta presso una struttura sanitaria pubblica. La procedura per l'accertamento dell'età potrà essere avviata solo dopo che il minore sia stato adeguatamente informato, anche attraverso l'ausilio di un mediatore culturale, sugli esami a cui verrà sottoposto e sull'eventuale diritto di opporvisi.

le finalità del comma 2, il comma 3 autorizza la spesa di 154.080 euro all'anno a decorrere dal 2017.

## *Integrazione socio-lavorativa dei MSNA: il sistema delle doti nel modello Percorsi*

*L'INTEGRAZIONE  
SOCIALE E  
LAVORATIVA COME  
COROLLARIO DELLA  
PROTEZIONE DEL  
MINORE*

Il superiore interesse del minore ispira anche la strategia di integrazione, che comprende l'istruzione, la formazione professionale e altre forme di sostegno educativo (valorizzazione della lingua d'origine, riconoscimento delle competenze e dei titoli di studio conseguiti). I MSNA sono per definizione dei soggetti fragili, facili prede per l'illegalità. Accompagnare il minore verso una collocazione lavorativa sicura ed adeguata alle sue risorse personali è quindi un elemento decisivo della politica di protezione di questa fascia di immigrati.

In questa sezione ci si occupa dell'integrazione socio-lavorativa, che coinvolge, in particolar modo, i minori non accompagnati in transizione verso l'età adulta e i migranti giovani (fino a 23 anni) che abbiano fatto ingresso in Italia come minori non accompagnati. La caratteristica principale di questi progetti di integrazione è legata alla vicinanza dei beneficiari alla maggiore età, per cui si cerca di consentire, in breve tempo, un inserimento dei giovani in percorsi sia scolastici che professionali in grado di accompagnarli all'autonomia. Ovviamente, il dato formale del superamento della maggiore età non comporta il venir meno delle esigenze di integrazione, per cui – come già sopra accennato – è in atto lo sforzo di estendere anche agli anni successivi al diciottesimo i progetti di integrazione, per consentire o almeno favorire la transizione verso l'età adulta.

### *L'esperienza dei Percorsi del 2012*

*IL PROGETTO  
"PERCORSI"*

La prima esperienza istituzionalizzata di strategia positiva di integrazione è riportabile all'esperienza dei "Percorsi" del 2012. La Direzione generale del Ministero del lavoro, al fine di supportare i comuni, ha promosso la realizzazione sull'intero territorio nazionale di interventi di inclusione socio-lavorativa che consentissero la conversione del permesso per minore età in favore di MSNA in fase di transizione verso l'età adulta (17 anni) e di giovani migranti che, accolti in Italia come minori stranieri non accompagnati, avessero compiuto la maggiore età nel biennio 2011-2012.

Tra giugno e agosto 2012 sono stati emanati per tutte le Regioni due avvisi pubblici per "l'inserimento socio-lavorativo di minori stranieri non accompagnati e giovani migranti (neomaggiorenni)".

Il modello "Percorsi" era pensato per i MSNA ospitati nelle varie comunità e che stavano per compiere la maggiore età senza aver avuto il tempo necessario per maturare i 2 anni di integrazione sociale richiesti dalla normativa (art. 32, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998) per la conversione del permesso di soggiorno. La Direzione generale del Ministero del lavoro ha tentato di realizzare questa strategia con risorse che

fossero aggiuntive per i comuni ospitanti.

#### LA “DOTE”

In collaborazione con “Italia Lavoro”<sup>58</sup>, la Direzione generale ha messo a punto il modello della dote, già sviluppato da Italia Lavoro come strumento di tutela del lavoro per altre categorie e ritenuto idoneo a favorire l’integrazione socio-lavorativa anche dei minori stranieri non accompagnati.

La “dote individuale” consiste in una dotazione monetaria attraverso la quale viene garantita l’erogazione di una serie di servizi di politica attiva di sostegno, creando una filiera di servizi a costi standardizzati a livello nazionale, come verrà meglio spiegato più avanti. I bandi prevedevano il finanziamento di due tipologie di “doti individuali”:

- la “dote qualificazione” per la realizzazione di un piano di intervento personalizzato destinato alla valorizzazione e allo sviluppo delle competenze;
- la “dote occupazione”, destinata alla promozione di percorsi di inserimento lavorativo.

L'ammontare complessivo delle risorse destinate al progetto sperimentale - provenienti sia dal Fondo sociale europeo (FSE) che da fondi nazionali - era pari a circa 5,5 milioni di euro, con i quali sono state finanziate complessivamente 1.126 doti individuali. L'ammontare di una dote qualificazione era pari a 3.000 euro, di cui 1.000 per il destinatario per lo svolgimento dello stage; la dote occupazione ammontava invece a 5.000 euro, di cui 1.500 destinati direttamente al partecipante, per retribuire un tirocinio di 3 mesi, e 3.500 per l'ente attuatore, per offrire dei servizi formativi.

La maggior parte delle doti utilizzate sono state “doti occupazione”, perché per i destinatari tra i 18 ed i 19 anni il tirocinio è risultato più attraente e utile. La dote qualificazione è stata utilizzata in misura minore, essendo più congeniale per beneficiari più piccoli, con davanti un tempo maggiore di permanenza nelle comunità.

#### IL PIANO DI INTERVENTO

Il meccanismo della dote finanzia un paniere di risorse dedicate alla

---

<sup>58</sup> Italia Lavoro è una società per azioni totalmente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze e vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. È stata istituita nel 1997 per svuotare il bacino dei Lavoratori Socialmente Utili (LSU) presso gli enti locali e creare occupazione su tutto il territorio nazionale. Opera per legge come Agenzia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle altre Amministrazioni centrali per promuovere e gestire azioni su politiche del lavoro, occupazione ed inclusione sociale.

**PERSONALIZZATO**

persona a fronte di un piano di intervento personalizzato (**PIP**). Le prestazioni fornite vengono valutate economicamente con un costo standard, nel senso che le ore effettivamente svolte per l'erogazione dei servizi di politica attiva sono ricondotte ad un costo prestabilito e standardizzato a livello nazionale, uguale a 32,25 euro l'ora.

Per l'attuazione dei progetti si era voluto costituire un partenariato con numerosi soggetti: comuni, comunità, associazioni, centri per l'impiego, agenzie di lavoro e ogni ente che potesse essere funzionale all'integrazione socio-lavorativa dei MSNA; la presenza del comune era però obbligatoria.

Come premesso, la risorsa economica della dote è stata pensata come una risorsa aggiuntiva per i comuni, destinata a coprire i costi dei servizi offerti ai MSNA, oltre che essere legata alla persona, beneficiaria di una sorta di paniere di servizi personalizzati, quali orientamento e *coaching*, nonché di risorse monetarie. Nel 2012 ogni comune poteva presentare un numero massimo di proposte pari a 30 doti (30 PIP individuali).

Secondo i dati del Ministero e di Italia Lavoro, gli avvisi pubblici del 2012 hanno finanziato 51 progetti e coinvolto complessivamente 1.138 minori e giovani migranti, di cui 94% maschi e prossima alla maggiore età: i 17enni rappresentano oltre la metà dei MSNA; a seguire, i 16enni (un quarto del totale di riferimento) e i 15enni (circa il 10%).

Il sistema dotale è stato generalmente apprezzato sul territorio nazionale. L'idea di una "dote" ad personam è sembrata uno strumento idoneo a garantire un percorso completo di integrazione socio-occupazionale, spostando l'attenzione sulle esigenze specifiche del destinatario e stimolando i servizi a pianificare i percorsi di integrazione e accompagnamento verso la maggiore età con nuove modalità di programmazione, operative e rendicontative.

***L'esperienza dei Percorsi del 2016***

Nell'ambito della programmazione 2014-2020, la citata Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro ha avviato un percorso di programmazione integrata con le Regioni. Lo scopo è di mettere in sinergia le azioni che il Ministero svolge a livello nazionale e le azioni regionali.

Nel 2015 erano stati presentati i Piani regionali integrati per la definizione dei servizi territoriali rivolti alla popolazione immigrata, nella

prospettiva della facilitazione dell'accesso ai servizi ed attraverso la valorizzazione delle reti pubblico-private.

Prima di avviare la nuova programmazione 2014-2020, la Direzione generale ha valutato sottoscrivere degli accordi con le Regioni per creare una sinergia fra le azioni nazionali e le azioni che ogni Regione realizza per l'integrazione socio-lavorativa dei migranti, in particolare per la programmazione delle risorse in complementarietà (FAMI, altri fondi regionali e nazionali).

*IL MODELLO  
PERCORSI NEL 2016*

Il 19 aprile 2016, al fine di rafforzare la logica sistemica degli interventi attraverso il concorso di ulteriori risorse provenienti dalla programmazione nazionale e regionale, sono stati emanati una serie di avvisi tra cui quello per finanziare il Modello Percorsi, azione per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020.

Il 13 ottobre 2016 è stato, quindi, pubblicato l'avviso per il finanziamento di 960 percorsi integrati di politica attiva per MSNA e giovani migranti. Le risorse finanziarie complessive a disposizione erano pari a 4,8 milioni.

L'avviso del 2016 è stato redatto tenendo conto delle criticità emerse nella sperimentazione del modello Percorsi del 2012.

La principale criticità emersa durante la sperimentazione della dote per MSNA era soprattutto legata all'obbligatorietà della costituzione dell'Associazione Temporanea di Scopo del Partenariato (ATS). La costituzione di questo raggruppamento associativo richiedeva spesso tempi molto lunghi per le delibere comunali, causando ritardi di stampo burocratico a fronte di un fenomeno molto dinamico, in cui uno dei fattori di rischio è la volatilità dei minori. Per molti dei minori per cui era stata attivata una dote le comunità hanno dovuto trovare un'alternativa per ottenere la conversione del permesso di soggiorno e in altri casi alcuni giovani sono dovuti andare altrove.

*LA DOTE  
INDIVIDUALE VIENE  
CONFERMATA  
ANCHE NEL 2016*

Anche stavolta i percorsi di inserimento socio-lavorativo si basano sullo strumento della "dote individuale", con la quale, insieme ad una dotazione monetaria, viene garantita l'erogazione di una serie di servizi di supporto alla valorizzazione e sviluppo delle competenze, all'inserimento socio-lavorativo e all'accompagnamento verso l'autonomia (formazione "on the job", tirocinio), attraverso la costruzione di piani di intervento personalizzati (PIP). I destinatari sono

minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta, che al momento dell'avvio del tirocinio abbiano compiuto il 16esimo anno d'età e che siano in condizione d'inoccupazione o disoccupazione e giovani migranti, entrati come minori non accompagnati, che non abbiano compiuto 23 anni d'età alla data di avvio del tirocinio, compresi i richiedenti e i titolari di protezione umanitaria o internazionale, in condizione d'inoccupazione o disoccupazione.

A differenza dell'avviso del 2012, l'avviso del 2016 prevede che i soggetti proponenti siano individuati in soggetti autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione a livello nazionale ai sensi del **decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276** ("Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30"), Titolo II – Capo I e in soggetti pubblici e/o privati accreditati dalle Regioni all'erogazione dei servizi per l'impiego e del lavoro. I destinatari avrebbero beneficiato di **percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo** di durata complessivamente non superiore agli 8 mesi, con un periodo di tirocinio di durata pari a 5 mesi.

**6095**            *MINORI*  
*INTERESSATI*    *NEL*  
*2016, CONTRO I 1138*  
*DEL 2012*

L'avviso si è chiuso il 31 dicembre 2016 con un numero totale di domande pervenute pari a **316**, da parte di altrettanti enti proponenti, per un totale di **6.905** potenziali tirocini.

Alla data del 29 maggio 2017 la situazione è di:

- 837 tirocini in corso
- 82 tirocini terminati
- 71 cessati nel primo mese

Tra le innovazioni da segnalare, il fatto che la fascia d'età si è ampliata e che i destinatari sono adesso fra i 16 ed i 23 anni. I giovani fino ai 23 anni sono coloro che beneficiano del prosieguo amministrativo fino ai 21 anni. Chi è in prosieguo amministrativo vive nelle comunità e pertanto può avere gli stessi diritti dei minori e in particolare, per quello che qui rileva, può beneficiare della dote per l'accompagnamento all'autonomia dopo l'uscita dalle comunità.

A differenza del precedente, l'avviso del 2016 prevede solo la dote occupazione, in quanto l'esperienza ha confermato l'utilità del tirocinio, sia economicamente che professionalmente. Sotto il profilo del beneficio economico, dei 5.000 euro di dote occupazione, 2.500 euro sono per il destinatario per un tirocinio di 5 mesi, pagati in tranche di 500 euro al mese direttamente da Anpal/Italia Lavoro. Della somma restante, 2.000 euro

vanno al soggetto proponente, che li utilizza per offrire la filiera dei servizi prevista nell'avviso, e 500 euro sono per l'impresa che mette a disposizione un tutor aziendale che accompagna il destinatario durante il tirocinio. La filiera dei servizi è determinata nell'avviso: si tratta di servizi in cui il rapporto è a uno a uno, ovvero un'ora di servizio ad una persona sola, e a cui viene applicato il costo standard a livello nazionale.

*LA DOTE È (ANCHE)  
UNA RISORSA  
AGGIUNTIVA A  
FAVORE DEGLI ENTI  
LOCALI*

Come accennato, la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione considera la dote una risorsa aggiuntiva, volta ad accompagnare il giovane verso l'autonomia dopo l'uscita dalle comunità di accoglienza ed utile per l'inserimento nel mercato del lavoro. Questo dato è stato riscontrato dalla visita della missione del Gruppo di lavoro MNSA della Commissione a Verona presso l'Istituto dell'Opera Don Calabria, dove è stata confermata l'utilità della dote del Ministero del lavoro in termini di integrazione socio-lavorativa dei MSNA e dei giovani migranti che hanno avuto così accesso a corsi professionali e a tirocini, di cui circa il 60% si è trasformato in occupazione.

Tuttavia, le pur limitate risorse a disposizione risultano essere efficaci laddove esiste un territorio in cui operano comunità con pregressa esperienza nella gestione di minori e di adolescenti in difficoltà, in cui sono presenti servizi integrati e specializzati (si pensi al prestare garanzia per l'affitto di case), nonché risorse pubbliche e private ed una certa mobilità nel mercato del lavoro. In questi casi, ovviamente più ricorrenti nel centro-nord del Paese, la dote centra con più facilità il suo obiettivo nel sostegno all'integrazione socio-lavorativa e quindi all'autonomia.

*CRITICITÀ DELLA  
DOTE NEI TERRITORI  
CON MAGGIORI  
DIFFICOLTÀ  
ECONOMICHE*

Le criticità della dote emergono invece nei territori con maggiori difficoltà economiche, con poche risorse investite nel sociale e dove sono presenti un numero maggiore di MSNA. Si evidenzia come nelle Regioni del Sud la presenza dei MSNA costituisca un elemento di criticità all'interno di realtà con delle difficoltà intrinseche.

Inoltre, per poter essere efficace, la dote necessita di alcuni requisiti minimi da parte dei destinatari, fra questi almeno la conoscenza della lingua italiana per far sì che i tirocini vadano a buon fine. Questa è una delle criticità emerse durante la sperimentazione della dote nel 2012. Secondo i dati del Ministero del lavoro, le domande presentate nell'avviso del 2016 provengono per quasi il 50% dalla Sicilia, riguardano beneficiari che sono da poco in Italia (dai 5 ai 7 mesi), e presentano dei piani di intervento personalizzati per destinatari che sono prossimi alla maggior età e che non hanno ancora avuto un livello minimo di integrazione socio-linguistica che

renderebbe la dote funzionale alla fuoriuscita dalle comunità e ad una spinta verso l'autonomia e l'inserimento socio-lavorativo.

Lo strumento della dote rappresenta su tutto il territorio nazionale - ma soprattutto nei territori più in difficoltà - una forma di capitale sociale, ossia una risorsa importante non solo per i MSNA. La dote permette di alleviare gli oneri degli enti locali e favorisce la creazione di servizi funzionali all'integrazione, innescando un meccanismo virtuoso.

Un aspetto fondamentale da tenere in considerazione riguarda l'età di arrivo in Italia del minore. La possibilità di integrazione socio-lavorativa, infatti, varia enormemente in base agli anni a disposizione prima del compimento della maggiore età. Questo implica la necessità di un intervento mirato che tenga conto delle diverse fasce di età. Il minore ultra sedicenne ha il problema immediato della conversione del permesso di soggiorno; per questo motivo le comunità interessate presentano progetti per la dote per beneficiari giunti in Italia da poco. Se questo di per sé è un elemento positivo, nel tempo che il comune impiega per trovare un alloggio al minore, provare ad inserirlo in una scuola, avviare la pratica amministrativa, nominare un tutore, il potenziale destinatario ha spesso già compiuto 18 anni, con la conseguenza che l'investimento sul minore da formare si trasforma in un finanziamento per un soggetto che, comunque, è destinato a finire nell'accoglienza per adulti, almeno nell'ambito dei canali ufficiali. È pertanto auspicabile avviare un ragionamento che distingua le problematiche formative dei MSNA per fasce di età.

Un altro elemento di novità nell'avviso del 2016 è l'avviso a sportello, che consiste nel non imporre un partenariato con l'ente locale. I soggetti attuatori (appartenenti al cosiddetto "privato sociale") possono autonomamente proporre i progetti, attivare la dote ed erogare i servizi. Nel caso di un minore, la presenza del comune resta obbligatoria. A differenza del 2012, si prevede comunque una forma semplificata, perché attualmente la necessaria presenza del comune è limitata alla presentazione del piano di intervento personalizzato (PIP), mentre nella programmazione 2012-2014, la presenza del comune era obbligatoria sia in qualità di soggetto capofila del partenariato che come semplice partner. Nella formula attuale il comune che ha la presa in carico del minore dovrebbe limitarsi a sorvegliare i soggetti proponenti che si occupano del piano di integrazione socio-lavorativa del minore.

L'introduzione dei soggetti proponenti nel nuovo sistema ha reso le procedure più veloci e snelle. Secondo i dati del Ministero del lavoro sono

arrivate 1.600 richieste a fronte delle 960 finanziate e in soli 3 mesi l'attivazione a sportello ha velocizzato i tempi della procedura di attuazione dei percorsi. Questo vuol dire che la scelta dello strumento dello sportello è stata adeguata per lo snellimento degli aspetti burocratici, accelerando gli effetti e i benefici della dote sia per il territorio che per i suoi destinatari.

### *Valutazioni*

Le politiche intraprese dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro paiono andare nella direzione giusta per l'integrazione socio-lavorativa dei MSNA e, in generale, di tutti i soggetti vulnerabili richiedenti asilo presenti sul territorio nazionale. Anche se il periodo di sostegno garantito dalla dote risulta essere breve per l'acquisizione di un'autonomia personale, questa azione ha comunque creato degli strumenti specifici di sostegno all'indipendenza dei MSNA ed una convergenza istituzionale a più livelli, molto utile nell'integrare nel mercato del lavoro quei soggetti che per un motivo o per un altro si trovano nel nostro Paese.

Inoltre, anche se non vi è ad oggi un'analisi approfondita che evidenzi la portata e l'importanza dell'afflusso di risorse economiche nei territori interessati, sembrerebbe che questa possa avere comunque un rilievo importante in una fase di crisi economica e di alta disoccupazione. Le maggiori risorse per gli enti locali connesse all'attivazione delle doti potrebbero rendere più efficaci tutti gli sforzi per l'integrazione socio-lavorativa dei beneficiari, soprattutto per quei soggetti appena passati alla maggiore età e che escono dalle comunità. Questo vale al Nord, dove la rete di sostegno è più sviluppata, come al Sud, dove la dote risulta spesso decisiva a fronte di risorse proprie limitate.

Tra le maggiori criticità vanno annotate quelle relative :

- ✓ alla conversione del permesso di soggiorno (per i minori in procinto di passare alla maggiore età) di cui si è sopra ampiamente detto;
- ✓ all'alloggio non sempre facilmente reperibile al momento del compimento della maggiore età;
- ✓ all'adempimento dell'obbligo scolastico e all'accesso ad un tirocinio;
- ✓ all'assenza di un'armonizzazione normativa in materia di tirocinio.

Per quanto riguarda l'adempimento dell'obbligo scolastico, la legge nazionale e le normative regionali prevedono che un minore debba aver

adempito all'obbligo scolastico-formativo prima di poter prendere parte ad un tirocinio. Tuttavia, per un MSNA che arriva in Italia, in ipotesi, a 17 anni e 4 mesi, è difficile rispettare tale obbligo, che si tramuta in un ostacolo invalicabile. In molti territori, non accedere al tirocinio equivale all'esclusione dall'unica opportunità disponibile di integrazione lavorativa. Più specificamente, perdere la possibilità di accedere alla dote rappresenta la perdita dell'unica risorsa economica su cui fare affidamento (anche se per un breve periodo) e che garantirebbe la conversione del permesso di soggiorno, fondamentale per sfuggire all'esclusione sociale e all'illegalità. Nell'ottica di un inserimento socio-lavorativo efficace, potrebbero risultare auspicabili forme di alternanza scuola/formazione e lavoro.

*PROPOSTA DI  
FAVORIRE FORME DI  
ALTERNANZA  
SCUOLA/FORMAZIONE  
E LAVORO  
I PRINCIPALI  
OBIETTIVI:  
INTEGRAZIONE  
SCOLASTICA,  
SOCIALE E  
LAVORATIVA E LA  
RICERCA DI UN  
ALLOGGIO STABILE*

Numerosi problemi necessitano ancora di una soluzione per l'accompagnamento all'autonomia di un minore straniero non accompagnato. I nodi da affrontare sono molteplici: l'integrazione scolastica, l'integrazione sociale, l'integrazione lavorativa e la ricerca di un alloggio stabile.

Rispetto all'obbligo scolastico, è chiaro che per i minori più piccoli l'opportunità di inserirsi in un contesto scolastico e poi lavorativo sembra più percorribile. Per i ragazzi prossimi alla maggiore età e oltretutto giunti da poco nel nostro Paese sembrerebbe invece più opportuno un inserimento mirato in corsi di lingua e professionali e magari collegare i tirocini/stage in aziende sensibili/solidali (albo di aziende sociali). In questi casi, servirebbe anche un periodo transitorio più lungo di sostegno economico all'autonomia, che possa integrare la dote del Ministero del lavoro.

*LA QUESTIONE  
ALLOGGIATIVA*

A questo si collega la questione alloggiativa. È esperienza comune che l'affitto di una casa sia difficile per un giovane, tanto più per un giovane straniero che non ha la famiglia in loco, non ha molto denaro e spesso neanche un lavoro stabile. Pertanto, occorre un intervento di sostegno, posto che, una volta fuori dalle comunità, i neo-maggiorenni riescono a garantirsi un alloggio solo se vi è un parente o un connazionale con cui dividere la casa oppure se vi è un intervento della comunità (come si è visto a Verona, dove i responsabili dell'accoglienza per minori garantiscono i contratti di affitto dei giovani divenuti maggiorenni) o delle istituzioni locali (come nel caso del comune di Torino).

### *I sopralluoghi nei centri*

*LE VISITE NEI  
CENTRI DI  
ACCOGLIENZA PER  
MSNA*

Al fine di svolgere gli opportuni approfondimenti, delegazioni della Commissione hanno svolto alcuni sopralluoghi presso strutture di accoglienza dei minori.

Fin dalle prime missioni, sono emerse le difficoltà di assicurare un coerente e soddisfacente percorso di accoglienza.

Le differenze tra un centro certamente orientato a logiche di accoglienza e integrazione e strutture invece assolutamente lontane da questo obiettivo sono venute in tutta evidenza nella missione che ha avuto luogo il 3 luglio 2015 in provincia di Catania.

La visita alla Cooperativa Sociale Garcia Marianella, peraltro preavvertita del sopralluogo della Commissione, ha fornito l'impressione di una struttura ben organizzata e gestita in modo efficiente sia con riguardo alla logistica, sia con riguardo alla presenza di figure professionali inserite nel progetto educativo.

Viceversa, i sopralluoghi effettuati senza preavviso a due case alloggio site in Giarre e ad un centro ubicato in località Nunziata di Mascali hanno evidenziato gravissime carenze igienico-sanitarie, strutturali e di natura burocratico-amministrativa, oltre ad una totale assenza di servizi alla persona secondo *standards* qualitativi accettabili e finanche senza assicurare ad un minore egiziano di 13-14 anni d'età, ospite da oltre un anno, la regolare frequentazione della scuola dell'obbligo.

Degli esiti di tale sopralluogo sono state debitamente informate le competenti autorità e i centri sono stati successivamente chiusi.

*IL CENTRO DON  
CALABRIA DI  
VERONA*

Il 2 marzo 2017 è stato visitato l'Istituto dell'Opera Don Calabria di Verona, gestito da una Congregazione religiosa ("Poveri Servi della Divina Provvidenza") operante in diverse zone del mondo. Il centro di Verona, la sede centrale, si occupa della gestione di attività residenziali e diurne per l'accoglienza, il recupero, l'educazione e la riabilitazione di detenuti, giovani, minorenni, disabili ed immigrati.

L'Opera è accreditata come ente nazionale di formazione professionale e l'area sociale e formativa è il riferimento per i servizi rivolti ai minorenni e ai giovani.

In un territorio che consente – rispetto ad altri – maggiori possibilità di inserimento lavorativo, sono stati

siglati protocolli d'intesa e di collaborazione con le associazioni di categoria per le attività di formazione, accompagnamento, tutoraggio che consentono, ogni anno, di realizzare circa 120 percorsi rivolti all'integrazione socio-lavorativa.

L'Istituto partecipa al progetto SPRAR dal 2014 e nel 2016 ha accolto 85 ragazzi, dei quali 30 di nazionalità somala ed eritrea, che si sono allontanati volontariamente a causa della lunga attesa per la procedura di *relocation*, cui ambivano.

Il direttore del centro, Alessandro Padovani e l'Assessore comunale ai servizi sociali, Anna Leso, hanno comunque esposto difficoltà e criticità legate alla lentezza degli *iter* amministrativi, con particolare riferimento alle nomina del tutore, alle modalità di rilascio del permesso di soggiorno, al rilascio dei documenti e del codice fiscale e all'accesso ai servizi di assistenza psicologica.

Un tema particolare che è stato sollevato è quello del divieto di tesseramento da parte delle società sportive, in particolare quelle affiliate alla Federazione Italiana Gioco Calcio. Norme di tutela prevedono che i minori stranieri possano essere tesserati solo qualora un esercente la patria potestà risieda con il medesimo in Italia. Per i MSNA questa norma genera però un effetto paradossale, precludendo una possibilità di integrazione ludica, sociale e anche lavorativa, a seconda delle capacità.

Particolarmente apprezzati sono risultati i progetti di integrazione che riguardano i giovani che raggiungono la maggiore età. Vengono messe in campo misure di accompagnamento attraverso il collocamento in appartamenti autogestiti e l'assegnazione di "doti" conseguite attraverso la partecipazione ai bandi del Ministero del Lavoro. Anche il Comune si fa carico, con fondi propri, dei giovani neo-maggiorenni, erogando un contributo di 500 euro mensili per condurli all'autonomia.

**IL SOPRALLUOGO  
NEI COMUNI DI  
POZZALLO, NOTO E  
CATANIA**

**POZZALLO**

La Commissione, nelle giornate del 3-4 maggio 2017, ha effettuato un'ispezione di strutture per minori ubicate nei comuni di Pozzallo (RG), Noto (SR) e Catania.

A Pozzallo è stata visitata la Casa dell'accoglienza, struttura aperta dal settembre 2016 e autorizzata all'accoglienza di 25 minori di sesso maschile. Sono state rilevate alcune carenze nella "personalizzazione" delle zone adibite alle varie attività quotidiane, che rendono il

complesso poco “coinvolgente” per la tipologia di persone ospitate.

Mentre le attività scolastiche di alfabetizzazione sono risultate correttamente eseguite e affiancate da percorsi didattici strutturati presso gli istituti scolastici di zona, l’organizzazione delle attività educative accessorie è apparsa contraddistinta da una certa approssimazione negli obiettivi complessivi.

Il centro appare idoneo ad assicurare le esigenze dei minori che – nel quadro della legge - dovrebbero permanere in questa tipologia di struttura per non più di 30 giorni, mentre rivela le sue carenze per un’accoglienza più protratta nel tempo.

*Noto*

Nel comune di Noto è stata visitata una struttura gestita dalla stessa cooperativa di Pozzallo, dedicata all’accoglienza di 25 minori di sesso femminile.

La struttura, anch’essa aperta da settembre 2016, è stata ricavata attraverso la riconversione di un immobile precedentemente destinato a finalità alberghiere. La zona ove si trova l’immobile insite in un’area caratterizzata da insediamenti abusivi e dalla presenza di una forte comunità di seminomadi (c.d. “camminanti”), con potenziali ricadute negative sull’inserimento sociale delle ragazze ospitate.

Erano presenti ragazze in stato avanzato di gravidanza.

L’incontro con le giovani presenti nel centro ha fatto emergere, in maniera veemente, la forte volontà di abbandonare il centro, ove si trovano ormai da svariati mesi (contrariamente alla previsione normativa di soli 30 giorni), con la richiesta di essere avviate verso attività lavorative.

Le poche attività svolte nel centro sono apparse meramente riempitive e non volte alla crescita e sviluppo delle capacità relazionali delle minori.

Durante la visita sono state intervistate due ragazze, di origine somala, isolate nella loro camera a causa delle differenze culturali con la maggioranza nigeriana. A causa della grave malattia di una delle ragazze, sono state avanzate delle segnalazioni per lo spostamento in centri più idonei a possibilità di cura.

*CATANIA*

Nel comune di Catania è stato visitato il centro gestito dal Consorzio “Il Nodo”, citato come centro di eccellenza anche dalla Garante Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza, dott.ssa Filomena Albano.

Il centro, aperto fin dal 2010, è autorizzato all'accoglienza di 25 minori di sesso maschile. L'immobile, originariamente edificato come privata abitazione e successivamente acquisito dalla Curia per le esigenze di un ordine di suore, è stato poi riconvertito per l'accoglienza dei minori. La struttura, estremamente pregevole nel suo complesso, è dotata di ampie volumetrie e spazi verdi circostanti, pur essendo inserita nell'ambito cittadino.

Le possibilità offerte dagli spazi del complesso vengono ampiamente sfruttate a favore dei minori ospitati che possono beneficiare di ampie camere utilizzate da 3/4 persone, idonei locali mensa, aule studio, palestra e di un orto, di rilevanti dimensioni, ove applicare i concetti di agricoltura sostenibile, secondo un progetto educativo specifico. Il ricorso all'agricoltura sostenibile è anche volto ad evitare il fenomeno del caporalato, spesso presente nelle zone del Meridione.

Il raccolto delle attività agricole è destinato nel tempo a fornire materia prima ad un ristorante biologico, che dovrebbe essere aperto proprio nel centro di accoglienza, fornendo esperienza formativa e lavorativa ai giovani ospitati.

*LA VISITA NEI  
CENTRI DELLA CITTÀ  
DI ROMA*

La Commissione ha eseguito, nella giornata del 13 giugno 2017, un'ispezione di due centri siti nel comune di Roma.

In particolare sono stati visitati il centro "VILLA SPADA" e "LA MARGHERITA".

Il centro Villa Spada, denominato anche "Scuola di volo", rappresenta l'unico centro di primissima accoglienza del comune di Roma, realizzato in una struttura precedentemente adibita a centro per minori nell'area nord della città di Roma. Sono previsti servizi di benvenuto, accoglienza, ristoro, conoscenza del minore, accertamento ed identificazione, trasferimento e dimissioni al termine delle 96 ore di permanenza, in linea di massima.

Dal 2015 è stato siglato uno specifico protocollo di intesa con la Questura di Roma e Roma Capitale, che prevede che, ai fini identificativi e di accertamento dell'età, il minore possa essere appunto trattenuto per un termine non superiore alle 96 ore. Accertata la minore età, l'ospite deve essere avviato presso altro centro di prima accoglienza; se invece risulti la maggiore età, viene inoltrata a carico dell'ospite denuncia per falsa attestazione di identità e

qualità personali (art. 495 c.p.).

Nella pratica, il minore condotto presso il Centro vi permane, così come riferito dagli operatori, per un tempo generalmente superiore, di media pari a 5 giorni, talvolta anche raggiungendo il mese di permanenza. La struttura si presenta come un centro detentivo, circondata da alte mura e cancellate che, tuttavia, così come riferito dagli operatori, vengono scavalcate dagli ospiti con grande facilità, soprattutto dai Rom, la cui percentuale di allontanamento dal centro è pari pressoché al 100%. Gli allontanamenti creano anche problemi di natura contabile.

Il centro dispone di 30 posti, risultati tutti coperti.

La Polizia locale di Roma Capitale ha un ufficio all'interno della struttura, per svolgere funzioni di identificazione ed accertamento dell'età, ma non di guardiania o vigilanza.

Gli stessi operatori hanno specificato che, al momento dell'ingresso nel Centro, ai minori che ne facciano richiesta vengono presi in custodia i telefoni cellulari ed altri effetti personali. Sul punto sono emerse delle contraddizioni. Secondo altre versioni il prelievo del telefono cellulare non sarebbe condizionato alla richiesta del titolare. In base alle informazioni assunte sarebbe comunque consentito agli ospiti di comunicare con le famiglie di origine anche tramite linea fissa messa a disposizione dal centro.

Gli spazi interni destinati alle attività comuni sono minimi, in sostanza il refettorio ed un ambiente per attività didattico-ricreative. Pressoché assente il materiale destinato a tali attività. Di fatto sono assenti spazi esterni destinati ad attività ludico-ricreative.

Si è avuta l'impressione, in qualche modo confermata dagli operatori, che non venga svolta sostanzialmente alcuna attività di integrazione, verosimilmente anche in considerazione del breve tempo di permanenza del minore presso il centro.

Durante la permanenza presso il centro, i minori non possono uscire se non accompagnati da un operatore. Di fatto, stante la carenza di personale, le uscite fuori dal centro avvengono raramente.

La struttura non è apparsa del tutto idonea ad ospitare minori con caratteristiche di particolare vulnerabilità – soggetti portatori di problemi sanitari e minori vittime di tratta – nonché ragazze. Durante la permanenza presso il

centro, l'isolamento dei soggetti con particolari problemi viene garantito presso il fabbricato destinato alle ragazze, ove non presenti. In sostanza, le modalità di isolamento vengono stabilite al momento.

La struttura di accoglienza "La Margherita" è gestita dalla ERICHES 29, oggetto di indagini nel noto caso di Mafia Capitale, conseguentemente posta sotto amministrazione giudiziaria.

La struttura è convenzionata con il Comune di Roma ed è operativa dall'ottobre 2014. L'attuale gestione è garantita dalla cooperativa Eriches che ha aderito ad un bando del comune di Roma dal 1 gennaio 2017 per la durata di 4 anni, con un costo giornaliero per il comune di 98 euro per minore.

La struttura accoglie 11 minori, che - dopo le 14.00 e successivamente al compimento del 16 anno - possono uscire dalla struttura.

All'atto del sopralluogo della Commissione, presso il centro erano presenti anche tre operatori dell'ONG Medici senza Frontiere.

La permanenza media è di circa un mese/un mese e mezzo, dopo il quale i minori vengono avviati alla struttura di seconda accoglienza ritenuta per loro più idonea.

Del tutto carente è risultato il materiale destinato allo svolgimento di attività didattico-ludico-ricreative.

La cucina è nuova, razionalmente organizzata ed ordinata. La struttura dispone di un cuoco che si presta a cucinare anche in orari compatibili con il Ramadan osservato dagli ospiti. Lo stabile dispone di linea WIFI.

I capi di abbigliamento provengono esclusivamente da donazioni di organizzazioni caritatevoli e benefattori. Sul punto la fornitura appare inadeguata, considerato anche il corrispettivo non irrilevante pagato dal Comune per l'accoglienza giornaliera.

I minori riceverebbero regolarmente l'abbonamento mensile del trasporto e, con cadenza mensile, la scheda telefonica internazionale dell'importo di 5 euro, ritenuta insufficiente in quanto non consentirebbe di contattare regolarmente le famiglie.

La mattina, tre volte alla settimana, gli ospiti frequentano un corso di alfabetizzazione della durata di trenta giorni gestito da "Scuola Civico Zero".

Agli ospiti, conformemente alle previsioni del capitolato (così viene riferito dagli operatori), non è consentito cucinare né fare attività che comportino l'utilizzo di arnesi taglienti o potenzialmente pericolosi.

Per ogni minore viene immediatamente richiesta l'apertura della tutela e generalmente il Tribunale per i minorenni di Roma provvede alla nomina del tutore nel termine di 30/40 giorni.

Il responsabile della struttura ha espresso viva preoccupazione relativamente a quei minori che, accolti presso la struttura in periodo prossimo al raggiungimento della maggiore età, non riescono ad ottenere un permesso di soggiorno prima del compimento del diciottesimo anno (la conversione del permesso per minore età può essere richiesta solo dopo il raggiungimento della maggiore età e comporta un onere economico spesso insostenibile per il giovane). Per tali soggetti è inevitabile l'allontanamento dal centro, senza una valida alternativa.

### *Considerazioni conclusive*

*NUOVI STRUMENTI  
PER LA POLITICA PER  
I MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI*

Come richiamato nelle premesse della presente relazione, in questa legislatura si sono registrati notevoli passi in avanti, non solo nella consapevolezza della questione, ma anche nella definizione di regole e strumenti appropriati per affrontare il delicato tema dei minori stranieri non accompagnati.

*POTENZIAMENTO  
DELLA  
STRUTTURAZIONE  
DEL SISTEMA DI  
ACCOGLIENZA*

Allo stesso tempo, anche alla luce della rilevante crescita del fenomeno, sono stati impiegati importanti tentativi di potenziamento e di strutturazione del sistema di prima e di seconda accoglienza.

Difatti, il nuovo sistema di accoglienza relativo ai MSNA - tenendo conto della sperimentazione espletata dal Ministero dell'Interno nell'ambito dell'approvazione dei progetti del Fondo FAMI - ha contribuito in aggiunta ad armonizzare le condizioni d'accoglienza, tentando di superare la frammentazione sul territorio e l'approccio emergenziale.

Non da ultimo, gli sforzi intrapresi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in relazione agli aspetti dell'integrazione socio-lavorativa dei MSNA, sembrano andare nella giusta direzione, considerando la crescente attenzione relativa agli aspetti e alle azioni d'integrazione (e non di "isolata" accoglienza).

Ciò premesso, allo stato attuale, permangono diverse problematiche di seguito meglio sintetizzate.

*LA DIFFORMITÀ  
NELL'APPLICAZIONE  
DELLA NORMATIVA*

*1. La principale criticità riscontrata nel periodo d'indagine è legata ad un'applicazione difforme delle varie disposizioni nelle diverse realtà territoriali e giurisdizionali, in un contesto già di per sé disorganico e poco conforme alle reali necessità ed esigenze di tutela dei MSNA. Le questioni vengono sollevate in riferimento a:*

- le procedure per la determinazione dell'età;*
- il rilascio del permesso di soggiorno per minore età;*
- l'applicazione dell'istituto della tutela (in relazione ai tempi della nomina del tutore, alla mancata applicazione della norma che stabilisce poteri tutelari temporanei, ecc.);*
- la frammentazione delle competenze fra le autorità giudiziarie (in relazione, ad esempio alla nomina del*

tutore ed alla ratifica delle misure di accoglienza.

**LA “LEGGE ZAMPA”**

Molte delle difficoltà di cui sopra dovrebbero essere tuttavia superate dall'applicazione della nuova legislazione (in particolare, ma non solo, dalla legge n. 47 del 2017 c.d. legge Zampa), con i miglioramenti che si propone di raggiungere. Ad oggi, il sistema è da considerarsi in fase transitoria con l'impostazione teorica dell'impianto normativa, che trova tuttora diversi ostacoli nella sua realizzazione pratica. Inoltre, occorre portare a compimento alcuni obiettivi di fondo. Ad esempio, in relazione dell'istituto di tutela, si rende necessario precisare maggiormente le funzioni del tutore (il cui ruolo è essenziale, ad esempio, nell'ambito delle procedure di valutazione del superiore interesse del minore), delineare e armonizzare i criteri di selezione dei tutori che verranno iscritti negli elenchi istituiti presso ogni Tribunale per i minorenni, nonché predisporre ed uniformare i percorsi formativi di cui saranno titolari i Garanti regionali.

Allo stesso tempo, occorre armonizzare le procedure per la determinazione dell'età. Vi sono, infatti, due diversi strumenti giuridici in vigore: il DPCM n. 234 del 2016 (adottato in attuazione dell'art. 4 del decreto n. 24 del 2014), che introduce una procedura puntuale e rispettosa di idonei principi e standard (con un'applicabilità tuttavia limitata ai soli minori non accompagnati vittime di tratta) e la già menzionata legge n. 47 del 2017, che all'art. 5 disciplina una procedura di accertamento dell'età applicabile a tutti i MSNA.

Al fine di vedere applicata su tutto il territorio nazionale la stessa procedura ed i medesimi standard, risulta di conseguenza opportuno uniformare modalità e standard di garanzia e protezione, integrando la legge n. 47 del 2017 con gli aspetti innovativi e di garanzia previsti nel DPCM n. 234 del 2016.

**LE DIFFICOLTÀ  
FINANZIARIE DEI  
COMUNI**

Non si può non sottolineare che la legge n. 47 del 2017 non ha potuto affrontare il tema finanziario, che per quanto qui rileva investe in particolare i bilanci comunali. Come spiegato, per i minori che non possono essere ospitati presso le strutture governative, resta ferma la competenza comunale, che si avvale del finanziamento governativo pari a 45 euro al giorno per minore. Spesso si tratta di una somma che per i comuni

*risulta insufficiente, con le conseguenti difficoltà di reperimento di risorse aggiuntive all'interno del bilancio dell'ente locale.*

*In questo senso, va tenuto presente ancora una volta l'assenza di una governance coerente del modello di accoglienza: se è vero, come appena ricordato, che i Comuni hanno una competenza su tutti i minori rinvenuti sul loro territorio, è altrettanto vero che gli standards di accoglienza sono stabiliti a livello regionale.*

*Le strutture di accoglienza devono attenersi a quanto previsto dai regolamenti regionali che a livello nazionale possono determinare diversi standards in merito ai requisiti strutturali, ai servizi erogati e al personale impiegato, tanto in termini di profili professionali che di monte ore settimanale. Tutto ciò contribuisce a determinare le tariffe che devono essere corrisposte dagli enti locali e che possono superare di gran lunga i 45 riconosciuti dallo Stato.*

*La presenza eterogenea di minori stranieri non accompagnati sui diversi territori può generare un carico maggiore per alcuni comuni, che evidentemente possono trovarsi in grandi difficoltà economiche e di fatto impossibilitati a prevedere voci di bilancio sufficienti a coprire i costi dell'accoglienza. Per questo molte Regioni stanno provvedendo a modificare i loro regolamenti.*

**LA NECESSITÀ DI  
UNA DEFINIZIONE  
UNIFORME DI  
CRITERI  
STRUTTURALI E  
GESTIONALI**

*Sarebbe dunque opportuno, alla luce di quanto fin qui esposto, promuovere un accordo in sede di **Conferenza unificata Stato-Regioni ed enti locali** (di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) per **uniformare in tutto il territorio nazionale gli standards strutturali e gestionali** delle strutture e delle misure di accoglienza. Tali standards non dovrebbero ovviamente essere fissati al di sotto del livello garantito ai minori italiani, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore, e dovrebbero essere accompagnati dalla previsione di idonee e adeguate coperture finanziarie.*

*La presenza di un'accoglienza diversificata per minori italiani e minori stranieri non accompagnati, determinata da rette altamente difformi, può risultare discriminatoria.*

**OCCORRE  
QUALIFICARE GLI**

*2. In aggiunta alle problematiche di cui sopra,*

*INTERVENTI DI  
ACCOGLIENZA DEI  
MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI*

*altrettanto importante è il tema delle condizioni e qualità di accoglienza dei MSNA, a partire dalla garanzia del superiore interesse del minore.*

*A proposito di quest'ultimo aspetto, nonostante la legislazione nazionale in materia ne riconosca l'importanza - e lo richiami sistematicamente - non risultano tuttora regolate del tutto le procedure e i meccanismi finalizzati alla reale applicazione di tale principio nell'indirizzare ogni azione e decisione che riguardi un minore.*

*A tal fine, andrebbero maggiormente valorizzate alcune buone prassi, sperimentate nell'ambito delle attività di rafforzamento e consolidamento del sistema di prima accoglienza dedicato ai MSNA, svolta dal Ministero dell'Interno, dall'UNHCR e da altre agenzie. Nell'ambito di tale attività sono state elaborate delle specifiche linee guida in materia, che si auspica possano essere usate sia nella fase di prima che di seconda accoglienza.*

*Per quanto riguarda il sistema d'accoglienza è da rilevare, inoltre, che l'impianto normativo trova tuttora diversi ostacoli nella sua realizzazione pratica.*

*In particolare, i posti effettivamente disponibili per i MSNA sono abbondantemente al di sotto delle esigenze sia in prima che, specialmente, in seconda accoglienza. Ciò comporta conseguenze preoccupanti sia sotto il profilo dell'efficacia degli interventi che della idonea protezione dei MSNA.*

*In altre parole, il passaggio tra le diverse forme di accoglienza continua ad avvenire in maniera difficoltosa con evidenti limiti nel coordinamento e nella condivisione delle prassi. Non è ancora assicurata la gradualità della presa in carico delle persone, né la effettiva messa in rete tra i diversi sistemi di accoglienza, con il risultato sia di forte stratificazione e frammentazione delle tipologie di accoglienza, che di scarsa attenzione agli aspetti "qualitativi" delle condizioni di accoglienza nelle strutture sopracitate, in particolare in relazione ai servizi finalizzati all'integrazione.*

*Non da ultimo, solo di recente, grazie alle risorse del Fondo FAMI, è stata intrapresa l'attività di formazione ed aggiornamento degli operatori impiegati nei servizi di prima accoglienza (di cui si auspica estensione anche*

alla seconda accoglienza), nonché una capillare attività di monitoraggio sui servizi erogati nelle strutture d'accoglienza (resa peraltro difficoltosa dall'assenza dei riferimenti alle strutture per i m.s.n.a nel nuovo Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza, approvato nel marzo del 2017).

LE DIFFICOLTÀ CHE  
OSTACOLANO  
L'INTEGRAZIONE

3. Un'ulteriore problematica riguarda l'integrazione. Nella pratica, la Commissione ha potuto rilevare che i minori stranieri non accompagnati che arrivano al compimento dei 18 anni, per la conversione del permesso di soggiorno, si imbattono spesso in diverse criticità dovute, ad esempio, a fattori come il ritardo della nomina del tutore (che determina l'impossibilità, a volte, per il minore di cominciare le attività di integrazione utili all'ottenimento della conversione del permesso di soggiorno stessa) o alle situazioni nei quali il minore entra in Italia già da diciassettenne, in ritardo per intraprendere il percorso di integrazione previsto dalla legge.

In aggiunta a questi aspetti vi è tuttavia da rilevare che l'intero impianto di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati necessita di essere ulteriormente standardizzato con particolare riguardo ai requisiti degli enti gestori dei centri di accoglienza e ai servizi finalizzati all'integrazione (quali l'insegnamento della lingua italiana, l'orientamento ai servizi territoriali, la formazione professionale ecc.). Pur riconoscendo l'esistenza di ottime esperienze territoriali, in diverse realtà l'accoglienza dei MSNA non sembra essere impostata all'accompagnamento (accueil) e all'integrazione, ma appare piuttosto una misura a sé stante, quando non legata (anche quando prolungata nel tempo) ad aspetti di puro business. Risulta in qualche modo più facile assicurare la protezione dei minori stranieri non accompagnati, ma si riscontrano grossi limiti all'azione volta all'accompagnamento verso l'autonomia dei soggetti protetti. Ma un aspetto perde molto del suo valore se non è accompagnato dall'altro: la protezione deve essere un obiettivo di partenza, ma deve essere inquadrato in una prospettiva di autonomia.

Un primo passo in questa direzione dovrebbe consistere nel rafforzamento delle politiche dell'inserimento socio-lavorativo e abitativo dei MSNA, anche attraverso la predisposizione di una specifica sezione sull'integrazione dei minori non accompagnati,

*richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale all'interno del Piano Nazionale Integrazione (introdotto dal decreto legislativo n. 18 del 2014).<sup>59</sup> Dal punto di vista operativo, invece, dovrebbe essere assicurato il maggior coordinamento tra le iniziative in atto (a partire dal coordinamento tra attività di accoglienza e strumenti di politiche attive di lavoro predisposte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali), anche tramite ulteriore potenziamento e generalizzazione delle iniziative propedeutiche alla piena integrazione. A titolo d'esempio, tali misure potrebbero riguardare l'offerta generalizzata di corsi di orientamento civico, la registrazione sistematica dei c.d. "profili delle competenze dei minori non accompagnati", l'elaborazione dei piani di inserimento lavorativo, nonché l'individuazione di possibili forme di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Non da ultimo, dovrebbero essere potenziate - anche attraverso il raccordo con il sistema di formazione professionale del sistema delle Regioni, il cui coinvolgimento "strutturato" è tutt'oggi abbastanza residuale rispetto alle politiche d'accoglienza e di integrazione dei MSNA - le attività di aggiornamento professionale.*

**GOVERNANCE DEL  
SISTEMA DI  
PROTEZIONE PER I  
MSNA**

*4. Al fine di rispondere alle criticità di cui sopra e, in ultima analisi, di consolidare il sistema di protezione dei minori non accompagnati, appare prioritario rafforzare la governance complessiva del sistema di presa in carico dei MSNA, sia sotto il profilo del coordinamento, dell'indirizzo, della programmazione e della pianificazione degli interventi, che sotto il profilo della gestione operativa.*

**IL TAVOLO  
NAZIONALE DI  
COORDINAMENTO**

*In relazione al primo aspetto occorre potenziare la composizione del Tavolo Nazionale di Coordinamento - che ha tra i propri compiti quello di individuare le linee di indirizzo e predisporre la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza - attraverso il*

---

<sup>59</sup> La disposizione in oggetto impegna infatti il Governo (Tavolo Nazionale di Coordinamento) ad adottare il Piano nel quale vengono individuate "le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni".

*coinvolgimento dei soggetti pubblici nazionali ed internazionali con competenze specifiche in materia, quali l'Autorità garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Ministero della Salute, il Ministero della Pubblica Istruzione, l'UNHCR ed altri organismi internazionali (quali ad esempio l'Organizzazione internazionale del lavoro), stante l'importanza delle tematiche d'integrazione.*

*Allo stesso tempo, stante il ruolo necessariamente "politico-strategico" del Tavolo di cui sopra, da un lato, e la complessità della gestione sia quantitativa che qualitativa degli interventi in essere, dall'altro, si pone invece fortemente il tema del coordinamento operativo degli interventi, sia a livello nazionale che a livello regionale.*

*In altre parole, data la notevole rilevanza delle risorse economiche impiegate nonché l'eterogeneità degli aspetti e degli interventi, s'impone l'esigenza di una governance sia a livello nazionale che a livello regionale, in grado di assicurare sinergia tra le diverse azioni e finalizzata ad evitare la sovrapposizione di iniziative uguali o simili, nonché a valorizzare le esperienze positive (le cosiddette "buone prassi" replicabili in altri/diversi contesti territoriali).*

**IL  
COINVOLGIMENTO  
DELLE REGIONI**

*Il ruolo che anche in questo senso può essere svolto dalle Regioni - nella loro funzione di coordinamento territoriale degli interventi nazionali ma anche nella formazione degli operatori - potrebbe rappresentare la "chiave di volta" per contribuire a risolvere alcune tra le maggiori criticità del settore legate ad esempio al monitoraggio e al controllo delle strutture e dei servizi per i MSNA e alla messa in rete delle attività di accoglienza e di politiche attive di lavoro a livello regionale.*

**OCCORRE UNA  
AGENZIA  
NAZIONALE PER  
L'ACCOGLIENZA?**

*A livello nazionale, alla luce della prevedibile e crescente importanza del tema dei MSNA nel dibattito politico, mediatico ed istituzionale, si dovrebbe procedere all'individuazione di una specifica struttura pubblica avente funzioni di coordinamento operativo del sistema. Tale struttura potrebbe avere la forma di una vera e propria Agenzia Nazionale per l'Accoglienza, incaricata per il coordinamento centrale, l'organizzazione generale del lavoro, il supporto tecnico agli enti gestori dei centri, la messa in rete, anche*

*informatica<sup>60</sup>, di istanze di livello provinciale, regionale e nazionale, la definizione delle modalità di monitoraggio sui servizi, ed in generale dell'organizzazione del sistema nazionale di accoglienza in cui tutti i soggetti coinvolti, lavorino per l'affermazione di un modello efficiente ed efficace.<sup>61</sup>*

---

60 Un database efficiente, infatti, consentirebbe la conoscenza generale del fenomeno al fine di garantire un'efficace pianificazione delle attività. Un'adeguata raccolta dei dati, inoltre, garantirebbe una maggiore capacità di monitorare gli spostamenti del minore, riducendo quanto possibile la sua esposizione a rischio di abusi e violenze, con particolare riferimento a quei minori che si allontanano prematuramente dai centri a loro destinati. Si auspica che la norma di recente introdotta venga presto applicata attraverso meccanismi idonei affinché tutti i dati rilevanti, inclusi quelli relativi ai percorsi amministrativi intrapresi ed alle domande di protezione internazionale, alle tutele aperte, ai permessi di soggiorno richiesti ed effettivamente ottenuti, ai trasferimenti dalla prima alla seconda accoglienza, agli allontanamenti, vengano adeguatamente raccolti e analizzati.

61 Va da sé che tale Agenzia, sull'esempio di simili organismi esistenti in molti Paesi membri UE, non dovrebbe limitare il proprio mandato solo all'accoglienza dei MSNA bensì all'intero dispositivo nazionale di accoglienza dei migranti forzati (richiedenti e titolari della protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati ecc.)

## Allegato

### Sovvenzioni e Fondi:

#### *Sovvenzioni nazionali:*

(fonte 3)

**SPRAR - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati:**

Per attivare il sistema, gli enti locali possono utilizzare le risorse finanziarie messe a disposizione dal Ministero dell'Interno attraverso il "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo". Con questo strumento, vengono assegnati contributi in favore degli enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza per i richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria.

(fonte 3)

I progetti di accoglienza, presentati sulla scorta di appositi bandi, sono sottoposti all'esame di una Commissione di valutazione composta da rappresentanti del ministero dell'Interno, da un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e da un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). Compongono, inoltre, la Commissione un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) ed un rappresentante delle Regioni.

(fonte 4)

Il "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo" è stato incrementato con la *Stabilità 2015*:

L'articolo 1, commi 179 e 180 della legge di stabilità 2015 (L. 190/2015) reca il finanziamento del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo.

**"Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati"** la cui gestione dal luglio 2015 è stata affidata alla Struttura di missione

A questi fondi disposti in via legislativa, si aggiungono, per il 2014, 60 milioni provenienti dal "Fondo di riserva per le spese impreviste", e 53 stanziati in sede di assestamento (si veda Camera dei deputati, Commissioni riunite I e II, Audizione informale del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno prefetto Morcone, 15 settembre 2014).

#### *Sovvenzioni e Fondi Europei:*

(fonte 5)

Nell'ambito del Programma Quadro "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" 2007-2013 (Programma SOLID), istituito per "garantire un'equa ripartizione delle responsabilità fra Stati Membri per una gestione integrata delle frontiere esterne all'UE e per implementare politiche comuni in tema di immigrazione e asilo", al ministero dell'Interno è affidata la gestione dei seguenti quattro strumenti finanziari:

1 - **Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi (FEI)**: nato con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri dell'Unione Europea attraverso politiche che consentano ai cittadini di Paesi terzi, giunti legalmente in Europa, di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società ospitanti.

(fonte 5)

2 - **Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)**: rivolto agli Stati che accolgono richiedenti asilo, è a sostegno di programmi e azioni connesse alla integrazione delle persone il cui soggiorno è di natura durevole e stabile. Il fondo prevede anche misure per affrontare arrivi improvvisi in caso di guerre e conflitti internazionali.

(fonte 5)

3 - **Fondo Europeo per i Rimpatri**: garantire una politica efficace di ritorno - in conformità con la Carta dei diritti fondamentali e sulla base della preferenza per il rimpatrio volontario - per far fronte all'immigrazione irregolare.

4 - **Fondo Europeo per le Frontiere Esterne**: l'obiettivo di questo strumento è assicurare controlli alle frontiere esterne uniformi e di alta qualità favorendo un traffico transfrontaliero flessibile anche mediante il co-finanziamento o di azioni mirate o di iniziative nazionali per la cooperazione tra Stati membri riguardo la politica dei visti. Ciascuno dei quattro Fondi SOLID si attua mediante la definizione di un Programma pluriennale le cui linee guida vengono recepite all'interno dei singoli Programmi annuali.

Nella struttura organizzativa delineata dal ministero dell'Interno, la gestione del *Fondo Europeo per le Frontiere Esterne* è affidata al dipartimento della Pubblica sicurezza, mentre quella del *Fondo Europeo per l'Integrazione*, del *Fondo Europeo per i Rifugiati* e del *Fondo Rimpatri* al dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione.

Come da regolamento istitutivo, le attività progettuali realizzate nell'ambito dei Fondi SOLID si sono concluse entro il 30 giugno 2015.

(fonte 7)

Per il nuovo ciclo di programmazione la Commissione europea ha semplificato l'organizzazione dei finanziamenti destinati al sostegno delle politiche in materia di immigrazione degli Stati membri, passando dai quattro Fondi istituiti nell'ambito del Programma SOLID 2007-2013, ai solì due strumenti finanziari previsti per il periodo 2014-2020:

il “*Fondo asilo migrazione e integrazione*” (FAMI);

il “*Fondo sicurezza interna*” (FSI).

Dal “Programma nazionale FAMI 2014-2020”, tra le altre cose, si evince che:

(fonte 6)

La strategia nazionale è orientata alla prosecuzione di misure di RVA (*Ritorno Volontario Assistito*) con Reintegrazione (RVA&R): per rendere più agevoli, efficaci ed uniformi le procedure su tutto il territorio nazionale risulta necessario potenziare la governance nazionale del RVA&R e realizzare attività d'informazione e sensibilizzazione. In maniera complementare, saranno finanziate operazioni di rimpatrio forzato (RF) e verrà realizzato un sistema di monitoraggio apposito. A supporto delle operazioni di allontanamento sarà garantita, nel breve termine l'operatività di 1500 posti nei CIE ristrutturando i posti attualmente non agibili in parte con risorse FAMI *Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione* (5M€ cof. UE + 5M€ cof. nazionale) ed in parte con i fondi nazionali. Verrà promossa l'attuazione dell'Agenda Europea sulla Migrazione relativamente ai rimpatri.

A questo si aggiunge:

(fonte 6)

Realizzazione di interventi di RVA comprensivi di misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine. In linea con i progetti realizzati con i fondi SOLID, saranno erogati, nell'ambito di un progetto unitario, i seguenti interventi (...).

---

#### Fonti:

1)

<http://www.nonsprecare.it/accoglienza-immigrati-italia-truffe-sprechi-criminalita-02/09/2015>

2)

<http://www.repubblica.it/solidarieta/equo-e-solidale/2015/11/30/news/sbilanciamoci-128484111/> - 30 Novembre 2015

3)

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio>

4)

[http://www.camera.it/leg17/561?appro=1\\_incremento\\_del\\_fondo\\_per\\_le\\_politiche\\_dell\\_asilo\\_nella\\_stabilit\\_2015](http://www.camera.it/leg17/561?appro=1_incremento_del_fondo_per_le_politiche_dell_asilo_nella_stabilit_2015)  
informazioni aggiornate al 09/02/2015

5)

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei>

6)

[http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/programma\\_nazionale\\_fami\\_2014-2020\\_0.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/programma_nazionale_fami_2014-2020_0.pdf)

7)

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>