

*“A te. Straniero, se passando mi incontri e desideri parlarmi,
perché non dovresti farlo? E perché non dovrei farlo io?”*

Walt Whitman.

Alla mia famiglia.

Indice

Introduzione	1
1 I movimenti migratori internazionali	
1.1 Migrazioni e migranti: definizioni e cause dei flussi migratori	4
1.2 Dati alla mano: l'immigrazione globale	14
1.3 L'evoluzione del fenomeno migratorio in Italia	17
2 I minori stranieri non accompagnati	
2.1 Definizioni e tipologie di "minori stranieri non accompagnati"	25
2.2 Cause e origini dei flussi migratori dei minori stranieri non accompagnati	30
2.3 I minori stranieri non accompagnati nell'ambito dei movimenti migratori internazionali.: Francia, Spagna e Inghilterra	34
2.4 Il caso italiano: l'evoluzione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati dagli anni 2000 ad oggi	44
3 Le politiche di tutela e protezione dei minori stranieri non accompagnati	
3.1 L'evoluzione della normativa e delle politiche di tutela e protezione per i minori stranieri non accompagnati in Italia	50
3.2 La condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati prima del diciottesimo anno di età	60
3.3 I minori stranieri non accompagnati al compimento del diciottesimo anno di età: la condizione giuridica	64
4 L'assistente sociale e le procedure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	
4.1 L'arrivo in Italia: Le prime procedure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	69
4.1.1 La prima accoglienza del minore straniero non accompagnato all'arrivo in Italia e la presa in carico da parte del Servizio Sociale	70
4.1.2 L'identificazione del minore straniero non accompagnato	73
4.1.3 Collocamento in luogo sicuro	75

4.1.4 Assistenza socio-psicologica, sanitaria e orientamento legale	76
4.1.5 Supporto di mediatori linguistico- culturali	77
4.1.6 La segnalazione	79
4.1.7 La tutela dei minori stranieri non accompagnati e il rilascio del permesso di soggiorno	82
4.2 L’inserimento scolastico dei minori stranieri non accompagnati	86
4.3 Il Progetto Praesidium: il lavoro in rete delle associazioni umanitarie	93
Conclusioni	102
Bibliografia e Sitografia	105
Ringraziamenti	110

Introduzione

L'immigrazione rappresenta uno dei fenomeni sociali più complessi che le società moderne sono chiamate a coordinare. Il movimento delle popolazioni, nelle sue varie forme, è sempre stato all'origine della formazione delle società. Tutto ciò dovrebbe aver favorito la sedimentazione di una ormai sperimentata cultura dei sistemi di accoglienza nel territorio italiano. Dalla presente ricerca, si vogliono far emergere tutte le difficoltà e i pregiudizi di cui sono testimoni le politiche sociali e le scelte politiche di diversi Stati europei e mondiali.

All'interno del vasto panorama migratorio, si è scelto di focalizzare l'attenzione su una specifica categoria di immigrati: i minori stranieri non accompagnati. Infatti, attraverso il presente lavoro ci si propone di analizzare il fenomeno migratorio nella sua complessità, sottolineando quelli che ad oggi vengono considerati i “*punti lacunosi*” su cui verte la legislazione nazionale in materia di accoglienza e gestione del fenomeno stesso.

Conflitti bellici e instabilità politiche sono apparentemente le principali cause che portano ad un allontanamento dei minori dal proprio paese d'origine. Spinti dalla volontà dei parenti desiderosi di assicurare loro un futuro più stabile, questi soggetti intraprendono un viaggio verso paesi che sono percepiti come luoghi di benessere e di facile guadagno, non avendo ben chiara la reale condizione che li aspetta, non appena giunti in Italia.

In particolar modo ho ritenuto opportuno, in linea con il mio percorso di studi, analizzare i percorsi e le modalità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati da parte dei servizi sociali, sottolineandone le particolarità e le carenze di un sistema burocratico, a mio avviso, complesso e poco chiaro con il quale i servizi e le organizzazioni del Privato Sociale si devono ogni giorno confrontare.

Nel tentativo di dare una spiegazione al fenomeno ed una inquadratura generale delle sue caratteristiche, ho ritenuto opportuno dare spazio nel primo capitolo, seppur brevemente, alla storia del fenomeno migratorio nella sua complessità. Trattando il fenomeno dal punto di vista storico, e prendendo in considerazione quelle che i

sociologi definiscono come le *cause delle migrazioni*, ho dedicato parte del primo capitolo a illustrare le teorie sociologiche che ad oggi, rappresentano la guida per la comprensione del fenomeno nella sua interezza e particolarità, essendo un evento di portata mondiale e di vasta trattabilità. Inoltre ho ritenuto importante procedere verso un'analisi comparativa di dati statistici dei movimenti migratori a livello globale, per sottolinearne la vastità e l'importanza, ricollegando i “numeri” delle migrazioni alle vere e proprie cause, che sono motivo di allontanamento dal luogo d'origine.

Nella seconda parte del lavoro di tesi si affronta la tematica dei minori stranieri non accompagnati, partendo dalla definizione stessa del termine “Minore Straniero non Accompagnato”, analizzato sia dal punto di vista sociologico che dal punto di vista giuridico. Si procede inoltre, evidenziando le diverse criticità e l'impossibilità attuale di rendere chiara la definizione della categoria di minore straniero non accompagnato e dunque la conseguente presenza di numerose definizioni proposte dall'Onu, dalla Convenzione dell'Aja e, più in generale, dalla normativa italiana. Differenziazione affrontata per sottolineare la scarsa omogeneità e universalità del termine, tale che si riversa non solo nella considerazione della tipologia dal punto di vista socio-giurico, ma anche nell'impossibilità di rendere le procedure di accoglienza univoche per ogni Comune, Paese, Stato. Ulteriore spunto riflessivo viene fornito dal paragone della vastità dei dati statistici dei flussi migratori di alcuni Paesi europei e le rispettive normative in materia di organizzazione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Spunto che ha portato ad un approfondimento, nel successivo capitolo, delle normative italiane in materia di accoglienza e delle modalità utilizzate dalle associazioni al fine di sensibilizzare lo Stato ad un fenomeno di così grande portata.

Nel terzo capitolo, dunque, si affronta nello specifico la normativa italiana in materia di immigrazioni con un particolare riferimento al Testo Unico in Materia di Immigrazione, così da ripercorrere un excursus storico delle norme e delle successive abrogazioni e modifiche. In particolare emerge un chiaro riferimento alla Convenzione dei diritti del fanciullo e al Testo Unico in materia di Immigrazione, i quali proseguono nel fornire una chiara definizione di tutela nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, e costituiscono la base giuridica, soprattutto nel primo caso, per tutte le norme relative ai minori stranieri non accompagnati. In questo caso, i minori vengono riconosciuti come

principali titolari di diritti, tanto che la stessa Convenzione, individua nel principio del superiore interesse del minore, il principio cardine in materia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, il quale deve essere posto alla base di tutte le decisioni riguardanti i minori. Ulteriore approfondimento riguarda la normativa in materia di trattamento dei minori stranieri non accompagnati e le rispettive incongruenze giuridiche presenti. Spunto che ha permesso di trattare in maniera più approfondita e specifica, l'argomento fulcro della tesi e dunque, le modalità di accoglienza da parte dei servizi sociali dei minori stranieri non accompagnati.

A tal proposito, l'ultimo capitolo viene dedicato interamente ai sistemi di accoglienza adottati in Italia, a seguito di un breve excursus, esplicitato nel secondo capitolo, dei sistemi di accoglienza nei vari paesi d'Europa, come Francia, Spagna e Inghilterra. Un breve confronto che consente di far emergere le principali difficoltà di un sistema italiano in difficoltà nel fornire i giusti mezzi ai servizi a causa delle scarse risorse economiche disponibili. Infatti, sebbene sia riconosciuta ai minori la possibilità di richiedere asilo e dunque ottenere legalmente il permesso di soggiorno, numerosi sono i casi in cui ai minori viene negata la possibilità di risiedere temporaneamente presso un centro di accoglienza tale che gli garantisca un livello di benessere tale da garantirgli sussistenza. Accade che i minori vengano trattenuti presso le frontiere e presso gli aeroporti in condizioni quasi disumane, alle volte per settimane, violando quelli che sono i diritti del minore stabiliti dalla Convenzione dell'Aja e dal Testo Unico in materia di immigrazione.

L'elaborato dunque, mira a far emergere, come spunto di riflessione, le criticità di un sistema italiano ancora molto acerbo, che non aiuta i servizi a far fronte alle difficoltà in maniera efficace.

Capitolo I: I movimenti migratori internazionali

1.1 Migrazioni e migranti: definizioni e cause dei flussi migratori

“Migrare é una caratteristica di molte specie animali, uomo compreso. Gli individui umani da tempo immemorabile si sono mossi in gruppi di luogo in luogo alla ricerca di alimenti o per evitare pericoli.[...] Nell'uomo i movimenti migratori sono il risultato anche di pressioni; motivate da differenze economiche fra popolazioni e sono l'espressione di un trend verso una equalizzazione di tale diversità.”¹

Il fenomeno antico delle migrazioni umane costituisce una realtà sociale che tende a verificarsi e ripetersi costantemente all'interno di una realtà mondiale in continuo mutamento, la quale alle volte diventa motivo di allontanamento e dunque, desiderio di cambiamento della realtà sociale di appartenenza. Prima di divenire sedentaria, l'umanità è stata caratterizzata da desideri migratori, che la vedeva impegnata in incessanti spostamenti alla scoperta di nuovi territori che rendessero più facile la sopravvivenza. Le motivazioni sono la causa di molti cambiamenti, anche recenti, nelle caratteristiche fisiche delle popolazioni umane. Se quella economica fu la causa prima dei movimenti migratori, accanto ad essa altre ragioni diedero impulso al fenomeno: guerre, conflitti sociali, intolleranza religiosa. Dalla diaspora del popolo ebraico, conseguente alla conquista romana della Palestina, fino al dramma recente dei popoli curdo, vietnamita, tamil, eritreo: la storia del genere umano è segnata da questi dolorosi spostamenti collettivi².

Generalmente il termine di migrazione viene riferito al libero movimento di individui, ma gli altri tipi di movimento sono stati forze altrettanto importanti nel determinare la distribuzione attuale delle popolazioni umane a livello mondiale. Risalendo alla preistoria, con la fine delle glaciazioni si assiste all'interno del nostro Continente ad un aumento di singoli provenienti da Asia e Africa. Nel II° millennio a. C. i due fenomeni migratori più importanti sono legati a due gruppi etnico-linguistici: i semiti e gli indoeuropei. I primi, provenienti forse dalla penisola arabica, penetrarono in

¹ B. Chiarelli, *Migrazioni. Antropologia e storia di una rivoluzione in atto*, Ed. Vallecchi, Firenze, 1992, pp. 5-6.

² M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Ed. il Mulino, Bologna, 2005, pp.15-16.

Mesopotamia imponendosi alle popolazioni sumeriche. Da ciò ne deriva un mutamento sociale che portò ad una mescolanza tra popolazioni che diede origine a grandi civiltà, come quella greca³.

Anche il Medioevo vide imponenti ondate migratorie che, dal Nord Europa e da diverse regioni asiatiche, si spinsero verso le terre più fertili del Continente e che per alcuni secoli provocarono conflitti anche cruenti con le popolazioni locali. Più tardi gli Arabi si spinsero fino alla penisola iberica, occupandola per alcuni secoli quasi completamente. La scoperta-conquista delle Americhe attivò un flusso continuo di immigrati dall'Europa, che crebbe di intensità a partire dal primo Ottocento. Si calcola che dal 1820 al 1914 circa 40 milioni di europei siano sbarcati negli Stati Uniti. Lo sviluppo industriale aveva portato al rapido declino della società rurale che per secoli era stata alla base del sistema sociale europeo. La diminuzione del tasso di mortalità e una tendenza al sovrappopolamento, la nuova offerta di lavoro nelle città industriali e la frantumazione del sistema socio-economico del villaggio rurale spinsero i contadini ad abbandonare la terra per avventurarsi nelle grandi città americane. I paesi maggiormente coinvolti furono l'Irlanda, la Polonia, la Germania, e i Paesi del sud dell'Europa. Talvolta furono alcune crisi locali ad incrementare l'emigrazione: in Irlanda, per esempio, una carestia causò la morte di circa un milione di persone e ne spinse all'emigrazione circa un altro milione e mezzo. Sempre in Irlanda le pesanti tasse e le violente persecuzioni contro i cattolici e i presbiteriani da parte del governo inglese indussero circa il 72% degli Irlandesi, nel periodo dal 1851 al 1901, ad emigrare⁴. Negli ultimi anni dell'Ottocento, anche l'Italia fu intensamente coinvolta in questo flusso, tanto che circa 7 milioni di italiani lasciarono le regioni agricole del sud e del nord-est della Penisola per tentare la fortuna oltre oceano. Sebbene sia difficile ricostruire l'esatta composizione professionale dell'emigrazione italiana⁵, si può ritenere che essa attinse soprattutto ai serbatoi delle campagne e a quella dei lavoratori manuali con scarsa qualificazione (muratori, manovali, operai in genere). Di conseguenza, gli italiani si

³ S. Collinson, *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Ed. Il Mulino, Bologna, 1993.

⁴ G. Riboni, *Migrazioni: una realtà antica*,

http://www.utecinisellobalsamo.it/giornalino/arretrati/2003_2004/1_2003_2004/noieilmondo/migrazioni.

⁵ Non esistono in merito statistiche ufficiali complete a causa della scarsa conoscenza e della mancanza di metodologie organizzative sulla gestione del fenomeno da parte delle istituzioni. Infatti i dati sulle migrazioni in Italia venivano raccolti presso il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

diressero prevalentemente verso le grandi campagne del Sudamerica, Argentina e Brasile, dove cercarono un clima e un ambiente simile a quello lasciato e contribuirono alla creazione di imponenti fenomeni di proletarizzazione nei quartieri più poveri delle grandi città statunitensi come New York e Chicago.

Anche il Veneto contribuì massicciamente a questi fenomeni emigratori: dal Veneto provenne infatti circa un terzo dell'emigrazione italiana di quegli anni. Nel solo periodo 1876/1901, secondo le statistiche ufficiali dell'epoca, lasciarono definitivamente la regione più di 400.000 persone, mentre 1.500.000 emigrarono temporaneamente: se ne andò così circa il 15% della popolazione regionale⁶. L'emigrazione riguardò in particolare le zone di pianura: emigrarono soprattutto i piccoli proprietari e quelli che pur essendo contadini non possedevano una proprietà; spesso se ne andavano anche famiglie intere che vendevano tutto per pagarsi il viaggio e garantirsi un minimo di sostentamento all'arrivo. La destinazione preferita dai contadini veneti fu l'Argentina e il sud del Brasile, paesi che necessitavano di manodopera da destinare alla coltivazione della terra.

Si tende a individuare quattro tipi di movimenti nello spazio delle popolazioni:

- i movimenti migratori tribali e la conquista di nuovi territori: questo processo in epoche attuali ha la sua continuità nelle occupazioni militari e nella colonizzazione;
- il trasferimento forzato di popolazioni, inclusa l'acquisizione di prigionieri, il trasferimento di schiavi e l'espulsione di minoranze per ragioni politiche o religiose;
- il movimento di persone per contratti di lavoro o per accordi prefissati;
- il libero movimento di individui⁷.

Attraverso tale riferimento storico e alla definizione più generica del termine “migrazione”, possiamo assumere come base di partenza la definizione di “migrante” proposta dalle Nazioni Unite: *“una persona che si è spostata in un paese diverso da quello di residenza abituale e che vive in quel paese da più di un anno”*⁸.

⁶ CESTIM, *Materiali didattici sull'immigrazione*, Scheda n.2, CESTIM-MLAL, Verona, 2001.

⁷ *Ivi*, pp. 3-4.

⁸ Cife, *Le popolazioni immigrate: dalla discriminazione alla cittadinanza*, in Quaderni Federalisti del Cife, European Demographers Youth Team, Roma, Ottobre 2007.

La definizione proposta include tre elementi principali: l'effettivo spostamento della persona in un altro paese; il fatto che tale paese sia diverso da quello in cui il soggetto è nato o ha vissuto abitualmente nel periodo precedente il trasferimento; una permanenza prolungata nel nuovo paese, fissata convenzionalmente in almeno un anno. Si può notare che tale definizione non tiene conto delle migrazioni interne, né degli spostamenti in durata inferiore a un anno, né di diverse visioni giuridiche di chi siano gli immigrati e i cittadini⁹.

A livello sociologico, è importante classificare le migrazioni come processi, in quanto dotate di una dinamica evolutiva che comporta una serie di adattamenti e di modificazioni nel tempo, e come sistemi di relazioni che riguardano le aree di partenza, quelle di transito e quelle infine di destinazione, coinvolgendo una pluralità di attori e istituzioni come le autorità del paese di origine e di destinazione, quelle dei paesi attraversati, i sistemi di origine e di destinazione, quelle dei paesi attraversati, i sistemi normativi che regolano gli spostamenti.

Pertanto distinguiamo il movimento dell'**emigrazione**, che si riferisce all'uscita dal paese d'origine, rispetto al movimento dell'**immigrazione**, che riguarda invece l'ingresso nel paese ricevente, e chiamiamo conseguentemente emigranti e immigrati i soggetti che compiono tali spostamenti¹⁰.

Dunque possiamo affermare che le migrazioni sono costruzioni sociali complesse, in cui agiscono tre principali attori:

1. *Le società d'origine*, con le loro capacità di offrire benessere, libertà e diritti ai propri cittadini e con le politiche relativamente favorevoli all'espatrio per ragioni di lavoro;
2. *i migranti attuali e potenziali*, con le loro aspirazioni, progetti e legami sociali;
3. *le società riceventi*, sotto il duplice profilo della domanda di lavoro e delle modalità di accoglienza, istituzionale e non, dei nuovi arrivati.

Proprio gli atteggiamenti e le scelte politiche delle società ospitanti appaiono oggi sempre più decisivi nel plasmare i processi di selezione dei migranti, i tipi di migranti

⁹ Per esempio i figli di immigrati in molti casi sono considerati stranieri, pur essendo nati e cresciuti nel paese in cui i loro genitori si sono trasferiti.

¹⁰ L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Ed. Laterza, Bari, 2007.

che si insediano nel territorio, le forme di inclusione attuale e le relazioni che si istituiscono tra cittadini nativi e residenti stranieri.

Nel panorama internazionale, aspetto rilevante delle migrazioni contemporanee è il superamento della concezione di “*immigrato*” inteso come lavoratore manuale, poco qualificato generalmente solo. Ad oggi, l’evoluzione demografica e sociale della popolazione immigrata, ne ha modificato il profilo anagrafico, con la crescita della componente femminile, la nascita di seconde e terze generazioni, la scolarizzazione, i matrimoni misti. Si distinguono dunque diverse figure di immigrati:

1. ***Gli immigrati per lavoro.*** Oggi non sono soltanto i maschi adulti, necessariamente poco istruiti e privi di esperienza professionale che solitamente trovano lavoro nei settori e nelle occupazioni meno ambite dei mercati del lavoro dei paesi riceventi, ma anche le donne e soprattutto i minori, pur essendo privi di tutela, si apprestano ad affrontare l’avventura migratoria in cerca di un’occupazione che li renda capaci di far fronte alle scarse possibilità presenti nel paese d’origine.
2. ***Gli immigrati stagionali o lavoratori a contratto.*** Si distinguono dai precedenti perché in diversi paesi sono sottoposti ad una regolamentazione specifica che autorizza loro l’ingresso per periodi limitati, al fine di rispondere a esigenze strutturalmente temporanee e definite di manodopera.
3. ***Gli immigrati qualificati e gli imprenditori.*** Questi rappresentano una quota crescente anche nel nostro Paese, dei flussi migratori su scala internazionale, specialmente in direzione dei paesi più aperti all’immigrazione, come Stati Uniti, Australia, dove ne esistono specifici programmi per il loro reclutamento.
4. ***I familiari a seguito.*** Questa è una categoria diventata molto importante a partire dalla chiusura delle frontiere nel 1974 nei confronti dell’immigrazione per lavoro. A seguito di ciò, i ricongiungimenti familiari sono diventati la motivazione più frequente per gli ingressi ufficiali di cittadini provenienti da paesi esteri. Di conseguenza, la popolazione immigrata ha seguito un importante aumento demografico che va di pari passo ad una incessante richiesta di alloggi e servizi sociali.
5. ***I rifugiati e richiedenti asilo.*** Sono un’altra componente della popolazione migrante cresciuta negli ultimi decenni, anche se influenzata da andamenti

irregolari a causa di eventi storici. Le due categorie si diversificano per effetto della Convenzione delle Nazioni Unite del 1951¹¹, secondo cui il rifugiato viene definito come una persona che risiede al di fuori del suo paese d'origine, che non può o non vuole farne rientro, a causa di un “*ben fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale, opinione politica*”¹². Il richiedente asilo, invece è una persona che si sposta attraverso le frontiere in cerca di protezione, ma che non rientra nei rigidi criteri della Convenzione di Ginevra, poiché non è generalmente in grado di provare di essere “bersaglio” di persecuzioni esplicite.¹³

6. ***Gli immigrati di ritorno.*** Sono coloro che rientrano nei luoghi d'origine dopo aver trascorso un periodo della loro vita in un altro paese. Dal punto di vista psicosociale, si tratta spesso di una nuova immigrazione, con tutti i disagi, le frustrazioni e le difficoltà di adattamento che comporta. Pur se meno frequenti di quanto si auspichino i paesi di destinazione, le migrazioni di ritorno non sono tuttavia irrilevanti. Sul piano storico, anche in un paese lontano e caratterizzato da una immigrazione di popolamento come gli Stati Uniti, è stato calcolato che dal 1899 al 1924 circa un terzo di tutti gli immigrati sono rientrati nei paesi di origine. Per gli italiani emigrati alla svolta del secolo, la stima sale addirittura al 60%¹⁴.

È importante aggiungere a tale classificazione, proposta da Ambrosini, su ispirazione di Castles, la categoria dei ***minori stranieri non accompagnati***, la quale ad oggi rappresenta un fenomeno in costante aumento e anche un importante nodo sia dal punto di vista politico che umanitario. Dunque, tale fenomeno, il quale ha conosciuto negli

¹¹ La Convenzione sullo status dei rifugiati, conosciuta anche come la Convenzione sui rifugiati del 1951, è un trattato multilaterale delle Nazioni Unite che definisce chi è un rifugiato e definisce i diritti dei singoli che hanno ottenuto l'asilo e le responsabilità delle nazioni che garantiscono l'asilo medesimo. La convenzione stabilisce anche quali persone *non* si qualificano come rifugiati, ad esempio i criminali di guerra. La convenzione prevede anche di viaggiare senza visto per i titolari di documenti di viaggio rilasciati ai sensi di questa. La convenzione si basa sull'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, che riconosce il diritto delle persone a chiedere l'asilo dalle persecuzioni in altri paesi. Un rifugiato può godere di diritti e benefici in uno stato in aggiunta a quelle previste dalla convenzione (Art. 5 Convenzione sullo status dei rifugiati).

¹² Convenzione di Ginevra, art.1 lettera a, 1951.

¹³ M. Ambrosini, *Sociologia delle Migrazioni*, op. cit., pp. 20-21.

¹⁴ *Ivi*, p. 24.

ultimi dieci anni un importante aumento e mutamento sulle modalità di ingresso degli stessi minori all'interno del paese ospite, vede come protagonisti, minori prettamente di sesso maschile comprendenti la fascia d'età adolescenziale. Come vedremo nei capitoli successivi, si tratta spesso di minori che abbandonano il proprio paese, spinti dalla volontà familiare, alla ricerca di un futuro più solido rispetto a quello che gli si prospetta nel loro Paese.

Altro fattore di studio nell'analisi dei movimenti migratori, riguarda la questione delle cause che sono motivo di orientamento verso determinati paesi. A tal riguardo si confrontano le tre principali prospettive sociologiche: quella *macrosociologica*, detta anche strutturalista, che spiega le migrazioni come causa di fattori esterni (economici, politici, culturali..) e quella *microsociologica*, che invece motiva l'atto migratorio come pura volontà dell'individuo razionale che assume decisioni orientate a massimizzare il proprio benessere e infine quella di tipo *intermedio*, nella quale le migrazioni vengono viste come effetto dell'azione delle reti di relazioni interpersonali tra immigrati e potenziali migranti. La visione più comune dei fenomeni migratori è quella che li connette a grandi cause strutturali operanti a livello mondiale e in modo particolare nei paesi di provenienza: la povertà, la fame, la mancanza di lavoro o la scarsissima remunerazione del lavoro svolto, la sovrappopolazione crescente del Terzo Mondo, le guerre, le carestie, i disastri ambientali, inducono un numero crescente di individui a *fuggire* verso le terre d'Occidente alla ricerca di un futuro migliore. Motivazione che porta ad un'ulteriore classificazione sociologica di quelli che sono definiti *fattori spinta* (*push factors*) e *fattori di attrazione* (*pull factors*). I migranti si spostano per effetto dei fattori di espulsione (fattori spinta) che operano nel Paese d'origine¹⁵. Sui fattori spinta influiscono diversi elementi, tra i quali: le differenze di reddito tra le diverse aree del pianeta, che portano singoli e nuclei familiari a cercare condizioni di vita migliori nelle aree di maggior benessere; gli sconvolgimenti ambientali (desertificazioni, deforestazioni, alluvioni, siccità ecc); le violenze e i conflitti (civili, militari, etnici, religiosi), che causano fughe di massa o di singoli come richiedenti asilo; l'aumentato livello di formazione che, allargando gli orizzonti, induce molti a inserirsi in contesti più promettenti. Diversi sono anche i fattori di attrazione verso il Paese ospitante come: il fabbisogno di manodopera aggiuntiva dall'estero da parte del mercato del lavoro nei

¹⁵ L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, op. cit, pp 83-84.

Paesi a sviluppo avanzato, in particolare per impieghi meno graditi agli autoctoni per il basso livello retributivo e l'elevata pesantezza (mercato del lavoro duale); l'attivazione di quote di ingresso annuali o di regolarizzazioni; le collettività già insediate sul posto, che fungono da richiamo tramite le cosiddette “*catene migratorie*”¹⁶.

Una ulteriore spiegazione delle cause che spingono i migranti ad abbandonare il proprio Paese d'origine è fornita dalla presenza di numerose teorie che forniscono una motivazione più approfondita del fenomeno. A tal proposito, la Zanfrini sottolinea, mediante la teoria della “*Nuova economia delle migrazioni*”, che la scelta di migrare non appare più solo una semplice scelta di convivenza individuale, ma una strategia familiare utile a massimizzare i guadagni riducendo i rischi di un ipotetico e probabile fallimento della società del Paese d'origine. Tale teoria, si sofferma dunque sugli altri mercati che possono condizionare la migrazione oltre a quello del lavoro. La sua unità d'osservazione non è più la razionalità individuale ma la razionalità familiare. Questa strategia è determinata da due elementi principali: il primo è la mancanza di apparati di welfare che assicurano i servizi essenziali (istruzione, sanità) alle categorie più deboli. Di conseguenza l'emigrazione appare un ottimo modo per assicurare ai figli minori una buona istruzione ed ai genitori anziani l'assistenza necessaria. Il secondo elemento è il rischio di “fallimento del mercato” determinato da un clima di così rapida modernizzazione economica. La scelta di far emigrare un proprio familiare per un breve periodo appare doverosa in un clima così instabile, affinché attraverso la diversificazione degli impieghi del lavoro familiare si possa comunque garantire la sopravvivenza della famiglia.

Principale teoria motivazionale dei movimenti migratori è espressa nel *paradigma neoclassico dell'economia*, che osserva le migrazioni come una conseguenza dell'incontro tra domanda e offerta nel libero mercato. Le migrazioni - siano esse interne o internazionali - sono e terminate prevalentemente dall'esistenza, tra i vari paesi e territori, di differenze nella domanda e nell'offerta di lavoro, a loro volta responsabili di differenziali salariali e dei tassi d'occupazione. I lavoratori si sposteranno da zone in cui non c'è offerta di lavoro in zone in cui l'offerta di lavoro eccede la domanda, quantificando razionalmente la maggiore o minore opportunità di

¹⁶ Cooperativa sociale Lai-Momo, *Comunicare l'immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell'informazione*, s.e., Bologna, 2012.

spostarsi. Secondo il mito della mano invisibile di Smith, la razionalità dell'individuo si salda a quella del sistema, contribuendo alla perfetta allocazione delle risorse (si presume che ciascun individuo abbia una perfetta conoscenza del mercato del lavoro). Pertanto il progressivo naturale appiattimento dei livelli occupazionali e contributivi renderà sempre meno conveniente la migrazione, conducendo all'esaurimento spontaneo delle migrazioni. Una visione del genere, come possiamo osservare ogni giorno, è del tutto inadatta ad interpretare un fenomeno complesso come quello migratorio attuale.

La teoria neoclassica, pur considerando l'immigrato un agente di cambiamento che favorisce la modernizzazione del proprio paese d'origine, poiché contribuisce alla diminuzione del divario economico tra ambienti "tradizionali" e "moderni", non sottolinea l'importanza dei fattori socialmente embedded nella scelta di emigrare, né che tale sistema migratorio, inducendo uno spostamento da paesi più poveri ai più ricchi, sottrae risorse umane allo sviluppo. Ammesso che ci sia una situazione d'informazione e razionalità perfette, gli emigranti farebbero in ogni caso le loro scelte in base ad un privato e soggettivo tornaconto. La sottrazione di agenti che possano operare concretamente un miglioramento delle condizioni di vita del proprio paese contribuisce, a sua volta, alla emigrazione, causando una situazione tutt'altro che di equilibrio. Le migrazioni dunque non tendono all'equilibrio riversando le persone dai paesi più poveri verso i paesi più ricchi, né dai paesi con minore occupazione a paesi a maggiore occupazione.¹⁷

Questo modello di lettura dei processi migratori risulta a-storico, ovvero, non prende in considerazione le coordinate di tempo e di luogo nelle quali si muovono i processi migratori. Allo stesso tempo non tiene conto del fatto che le persone che emigrano non sono quasi mai i più poveri, né tenta di spiegare perché alcune comunità scelgono di emigrare ed altre no, pur vivendo nelle stesse o in peggiori condizioni socioeconomiche. L'insoddisfazione riscontrata nell'utilizzo di questo modello ha reso necessaria la messa a punto di altre teorie che tenessero conto della complessa realtà dei fenomeni migratori sottovalutata dalla teoria neoclassica dell'economia.

¹⁷ L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, op. cit., pp 85-86.

Un'altra versione dell'approccio strutturalista è rappresentata dalle *Teorie del sistema mondo*, secondo cui la crescente globalizzazione delle comunicazioni e degli scambi incrementa i legami tra diverse aree del pianeta. Il suo più noto esponente, Wallerstein, ha ripreso l'idea della divisione internazionale del lavoro e degli scambi ineguali, classificando i paesi in base al loro grado di dipendenza dalla dominazione capitalistica occidentale. Di conseguenza, secondo la teoria economica di Wallerstein i paesi del Terzo mondo vengono depauperati dalle loro risorse naturali, diventando i principali mezzi di scambio tra le potenze capitalistiche. In tal senso le migrazioni sono viste come effetto della dominazione esercitata dai paesi capitalistici su quelli impoveriti della loro materia prima, che porta ad un'ineguaglianza economica tale da favorire il fenomeno migratorio¹⁸.

Alla teoria del *sistema-mondo*, si collega anche l'idea secondo cui le migrazioni, e in particolare le migrazioni per lavoro, si caratterizzano come processi di costruzione e incessante rielaborazione di relazioni tra paesi di origine e paesi di destinazione. In questo senso trova spiegazione *la Teoria sistemica delle migrazioni*, che tenta di tenere conto di un gran numero di variabili e di relazioni chiamate in causa da Kritiz, Lim e Zlotnik, nella spiegazione degli spostamenti internazionali di popolazione. Le migrazioni vengono collocate nel contesto degli scambi e rapporti di natura economica, politica e sociale che legano i paesi e le aree geografiche. In base a tale teoria si prende in considerazione un ampio numero di fattori e variabili che entrano in gioco nei processi migratori. In questo approccio i migranti vengono considerati soggetti passivi, in balia di forze sovrastanti, mossi come pedine sulla scacchiera della geopolitica e degli interessi economici, privi di effettive capacità di scelta e progetti di vita¹⁹.

Appare evidente che le migrazioni hanno una natura *autopropulsiva*: una volta avviatosi, un flusso migratorio tende a durare nel tempo, anche se mutano le condizioni che ne avevano dato origine e si riducono le opportunità d'inserimento nel contesto di destinazione. Tale affermazione viene spiegata attraverso *la Teoria dei Network*, secondo la quale le persone vengono considerate attori che partecipano a sistemi sociali in cui sono coinvolti altri attori che in vari modi condizionano le loro decisioni. Questa

¹⁸ I. M. Wallerstein., *The politics of the world-economy: The states, the movements, and the civilizations, essays*, Cambridge University Press, 1984.

¹⁹G. Pollini, G. Scidà, *Sociologia delle migrazioni*, Ed. Franco Angeli, Milano, 1998.

teoria mette in evidenza i rapporti che si instaurano tra migranti e non migranti, ed in particolar modo l'influenza esercitata da tali rapporti nell'incentivare le migrazioni²⁰. I network si fondano sulla parentela, la condivisione di una cultura e di una relazione. In essi, come sostenuto da M.Boyd²¹, prendono forma i legami sociali. I migranti al contatto con altri migranti o con non migranti nelle aree di origine attraverso il network accedono a risorse di tipo cognitivo (ad esempio sul lavoro, sull'alloggio, su contatti) e normativo (informazioni sui permessi di soggiorno, sulle quote d'ingresso, sull'assistenza sanitaria) che riguardano le nuove situazioni che l'immigrato si trova ad affrontare: il network diventa il tramite attraverso il quale si genera e riproduce il proprio capitale sociale. Accanto alla funzione adattiva svolta dalle reti abbiamo però anche una funzione selettiva. Infatti è lo stesso network che seleziona le persone più adatte alla migrazione. Le persone non emigrano a caso, né tantomeno decidono in funzione dei differenziali ottenibili investendo il proprio capitale umano nel proprio paese piuttosto che in quello d'emigrazione, ma secondo informazioni parziali, fondate su consigli e storie di lontani parenti o ex vicini di casa.

1.2 Dati alla mano: l'immigrazione globale

La globalizzazione è stata causa di importanti trasformazioni politiche, sociali e culturali a livello mondiale: gli stati, le società, le economie e le culture in diverse regioni del mondo sono sempre più integrate e interdipendenti²². I processi di globalizzazione hanno influenzato e accelerato i movimenti umani, modificando le forme di migrazione internazionale, l'entità e il ruolo dei paesi coinvolti. In Europa il fenomeno migratorio ha assunto nel tempo caratteristiche e connotati diversi, come per esempio le diversità geopolitiche che determinano la reale spinta alla migrazione²³. Le migrazioni dall'Europa verso altri continenti hanno avuto inizio con l'epoca moderna, in

²⁰ L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, op. cit, pp.87-89.

²¹ M. Boyd, *Family and personal networks in international migration: Recent developments and new agenda*, in *International Migration review*, vol. 23, Published by Center for Migration Studies of New York, Inc., New York, 2010, pp. 638-876.

²² I movimenti migratori internazionali del XXI secolo, si caratterizzano per alcune tendenze generali: la globalizzazione, l'accelerazione, la differenziazione, la crescente femminilizzazione e la politicizzazione della migrazione. Si veda S.Castles e M.J.Miller, *The age of migration: International population movements in the modern world*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2003, pp 1-9.

²³ C. Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2007.

seguito alle scoperte geografiche dal 1500 e successivamente alla colonizzazione. Tuttavia, per alcuni secoli, queste migrazioni non costituirono un vero e proprio fenomeno di massa, tanto che attribuiamo l'inizio del fenomeno all'Ottocento, quando la Rivoluzione industriale e la conseguente diminuzione dei tassi di mortalità provocò nei Paesi europei una notevole crescita demografica. Crisi economiche, carestie, persecuzioni politiche determinarono diverse fasi acute del fenomeno, corrispondenti a particolari momenti della storia europea.

Dall'inizio del XX secolo, il numero di persone che vivono al di fuori del loro paese di nascita, è passata da circa 75 milioni nel 1960 a quasi 191 milioni già nel 2005. Circa il 60% dei migranti è registrato in paesi abbienti ed economicamente sviluppati, ma la migrazione in paesi in via di sviluppo continua ad essere un fenomeno in costante aumento²⁴. Il numero più elevato di emigranti, provenienti soprattutto dall'Europa meridionale e centro-orientale, si ebbe nel primo decennio del Novecento: fino alla scoppio della Prima guerra mondiale, le partenze si aggirarono intorno al milione ogni anno. Nonostante il verificarsi negli anni Venti e Trenta di un calo degli spostamenti oltreoceano, causato dalle politiche di contrasto alle migrazioni, portate avanti da alcuni governi europei per la salvaguardia dell'economia territoriale, l'Europa è stata quasi esclusivamente una terra di emigrazione verso le Americhe e l'Australia.

Nella seconda metà del Novecento, invece, si verificò un fenomeno nuovo nella storia del continente: negli anni della ricostruzione e della ripresa economica seguiti alla fine della Seconda guerra mondiale, gli Stati europei più industrializzati cominciarono a richiamare lavoratori provenienti da altre regioni d'Europa, oltre che dai Paesi che si erano da poco liberati dal colonialismo. Si trattò di un'ingente migrazione che vide diventare l'Europa mediterranea l'area di partenza dei migranti e l'area di arrivo divenne l'Europa centro-occidentale.

Negli anni Cinquanta e Sessanta questo fenomeno è abbastanza intenso, ma diminuisce notevolmente intorno alla seconda metà degli anni Settanta, in seguito alla crisi energetica provocata dall'inaspettata interruzione del flusso di approvvigionamento del petrolio, con la conseguente crisi economica che portò al licenziamento e quindi al

²⁴ The Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World : New Direction for Action. Report of the Global Commission on International Migration* , October 2005.

rimpatrio dei molti stranieri. Inoltre la conquista della democrazia in Spagna, in Portogallo e in Grecia e l'aumento generalizzato del benessere portarono all'arresto delle partenze e all'incremento dei rientri. Sono 200 milioni i migranti nel mondo, pari circa al 3% della popolazione mondiale, ai quali si aggiungono, secondo stime, 30-40 milioni in situazione irregolare e 600-800 mila persone vittime della tratta. I cittadini stranieri presenti nei 27 Stati che attualmente fanno parte dell'Unione Europea erano 22 milioni e 327 mila alla fine del 2000, e sono diventati alla fine del 2006, 29 milioni e 734 mila, registrando un aumento del 33%²⁵. Il ritmo d'aumento è tutt'altro che trascurabile, anche se non paragonabile a quello dell'Italia e della Spagna verificatosi negli ultimi anni, dove la popolazione immigrata è raddoppiata. Nell'Europa allargata a 25 Paesi gli immigrati sono 20,5 milioni di persone, per lo più provenienti dai Paesi stessi dell'unione. I due terzi della presenza straniera è ospitata da Germania, Francia e Regno Unito, anche se i Paesi mediterranei sono in costante aumento.

Nel corso degli anni 2000 il panorama migratorio risulta in parte cambiato: per la Germania, che pure continua ad avere poco meno di 7 milioni e 300 mila immigrati, la quota sul totale degli immigrati si riduce dal 33% al 25%. Questo paese viene superato dagli Stati membri della sponda del sud del Mediterraneo: infatti, Spagna, Italia, Portogallo e Grecia, che nel 2000 si collocavano poco sopra i 3 milioni di unità, arrivano ora a sfiorare gli 8 milioni e 868 mila migranti e a incidere per il 30%. Anche gli altri Stati membri, che in precedenza facevano parte dell'area di massimo sbocco, vedono sia mantenere la loro incidenza, come la Gran Bretagna, che arriva a 3.659.000 immigrati, scende al 13% sul totale, che diminuire il loro peso, come la Francia, con 3.650.100 immigrati, in cui è incluso un aumento di 400 mila unità, passa dal 14,6% al 12,3% ad oggi²⁶.

Secondo il Rapporto Immigrazione della Caritas italiana, oltre 232 milioni di persone - in questo caso ci riferiamo a più del 3% della popolazione mondiale- hanno lasciato il proprio paese nel 2012 per vivere in un'altra nazione, mentre nel 2000 erano 175 milioni²⁷. La

²⁵ I. Caruso, B. Venditto, *I flussi migratori. Immigrazione in Europa: analisi della legislazione*, Published in: Vol. Rappor, 2009, pp. 39-59.

²⁶ M. Giovannetti-ANCI, *Minori stranieri non accompagnati. Secondo rapporto ANCI- 2007*, ANCI, Dipartimento immigrazione, Roma, 2007.

²⁷ Caritas e Fondazione Migrantes, *XXIII rapporto immigrazione. Tra crisi e diritti umani*, s.e, Roma, 2013.

mobilità umana, dunque, sembra aumentare di pari passo con la crescita della popolazione a livello mondiale. Si tratta di un numero che per molti studiosi è sottostimato. Generalmente ci si concentra sui flussi migratori dal Sud del mondo verso il Nord, mentre poco si parla degli spostamenti tra i paesi in via di sviluppo e ancora meno della mobilità che si registra all'interno di una stessa regione. In Europa i Paesi maggiormente attrattivi sono la Germania e la Francia. Negli ultimi anni, però, hanno visto accrescere la presenza di migranti paesi come la Spagna e l'Italia che si attestano, ciascuna, su oltre 4 milioni di presenze. Circa 19 milioni di migranti asiatici hanno scelto come meta l'Europa, 16 milioni l'America del Nord e circa 3 milioni l'Oceania. Diversamente, i migranti provenienti dai paesi dell'America centrale, pari a 17 milioni, vivono nella stragrande maggioranza dei casi negli Stati Uniti che sono anche al primo posto tra le mete di destinazione, con 45 milioni di migranti.

Tra i primi dieci paesi per numero di migranti stranieri vi sono poi il Canada e l'Australia, ma anche l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti. Dall'analisi dei flussi migratori si evince che in metà dei 20 principali corridoi di migrazione individuati in tutto il mondo, il numero della persone che migrano dal Sud al Nord è superiore. Secondo la classificazione della Banca Mondiale, nel 2010, i flussi Sud-Nord hanno rappresentato il 45% del totale delle migrazioni internazionali, seguiti dai flussi Sud-Sud pari al 35%, da quelli Nord-Nord pari al 17% e, infine, da quelli Nord-Sud pari al 3%.²⁸ C'è da specificare inoltre che la mobilità umana è divenuta parte integrante dell'economia globale: i migranti si trovano in ogni parte del globo, alcuni di loro si spostano all'interno della propria regione, e altri viaggiano da una parte all'altra del mondo.

1.3 L'evoluzione del fenomeno migratorio in Italia

L'immigrazione in l'Italia è un fenomeno relativamente recente. Per oltre un secolo terra di emigrazione, il nostro Paese si trova ad oggi di fronte ad un repentino cambiamento di ruoli ed è chiamato a misurarsi, sul piano culturale e politico, con l'afflusso crescente di uomini e donne di culture, usi e religioni assai diverse tra loro. Il termine "*società*

²⁸ Caritas e Fondazione Migrantes, *XXIII rapporto immigrazione 2013. Tra crisi e diritti umani*, op. cit., pp. 7-8.

multiethnica" ha smesso di essere un'espressione lontana per diventare di uso quotidiano, dunque non più una realtà inimmaginabile, ma una realtà in cui siamo pienamente immersi. Un fenomeno dalle proporzioni crescenti e sempre più evidenti, che richiede una graduale e autentica maturazione di una cultura dell'integrazione, fortemente ispirata a criteri e principi di solidarietà e ugualmente ancorata al rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

Sul piano storico, l'arrivo dei primi flussi migratori comincia nei primi anni '70, con l'inizio della crisi del petrolio. L'Italia viene scelta dagli immigrati che non possono più raggiungere i ricchi Paesi dell'Europa centro-settentrionale a causa delle politiche restrittive e della chiusura delle frontiere da parte degli Stati più industrializzati. In questo periodo, l'opinione pubblica non immagina neppure che l'Italia sia diventato un Paese di immigrazione.

I primi nuclei di stranieri che si insediano nel Paese sono di provenienza molto varia: i cileni rifugiatisi in Italia dopo il golpe Cileno di Pinochet del 1973²⁹ ma, contemporaneamente a questi, a Milano sono già attive comunità cinesi, egiziane, eritree. Molto alta, tra gli immigrati è la componente femminile che trova occupazione nei lavori domestici, un settore lavorativo dove la domanda da parte delle famiglie italiane è già alta e tende a crescere.

Nella prima metà degli anni '80 il problema comincia ad essere percepito dall'opinione pubblica e dall'amministrazione, gli studiosi intraprendono le prime ricerche sulla condizione degli immigrati e i più avveduti tra gli enti locali cominciano a supportare le organizzazioni del volontariato, cattolico prima e poi anche laico, nell'offrire servizi ai lavoratori stranieri come alloggi, assistenza sociale, corsi di italiano. Tra le comunità straniere prevalgono, in questo periodo, quelle di origine asiatica come la cinese, la

²⁹Il golpe cileno dell'11 settembre 1973 fu un evento fondamentale della storia del Cile e della Guerra Fredda. Il colpo di stato, portato avanti dal generale Pinochet, nuovo capo militare, il quale assedia Allende, Presidente del Cile, nel suo palazzo ha rappresentato un evento importante dal punto di vista migratorio, a causa delle numerose repressioni messe in atto nei confronti degli oppositori al golpe cileno. In quei mesi, avvenivano torture e interrogatori violentissimi e moltissime donne vennero stuprate dai militari addetti al "campo". Approssimativamente 130.000 individui vennero arrestati nei tre anni seguenti, con il numero di "scomparsi" (noti come desaparecidos) che raggiunse le migliaia nel giro di pochi mesi. Moltissime di queste persone sono state uccise: alcune lanciate dagli aerei in stato semicomatoso, altri ancora sono scomparsi nel nulla, cancellati dai registri da un regime che avrebbe voluto eliminare tutte le opposizioni. <http://www.lastoriasiamonoi.rai.it/puntate/allende-e-il-golpe-in-cile/925/default.aspx>

filippina, la srilankese e americana, quella statunitense innanzi tutto, ma poi brasiliana, cilena o argentina. Caratteristica degli anni '80 è però anche il grande afflusso di emigranti dai Paesi africani, in particolare da Marocco, Tunisia e Senegal, che vanno ad aggiungersi agli altri gruppi nazionali africani già presenti nel nostro Paese (gli eritrei, i somali e gli egiziani). Già con la sanatoria del 1986, la percentuale degli immigrati di origine africana (91.466) arriva quasi ad eguagliare quella degli asiatici (95.309), mentre quella, leggermente superiore, degli americani (108.725) è falsata dalla presenza degli statunitensi che soggiornano numerosi nel nostro Paese, anche se non spinti dal bisogno³⁰.

Con la legge 39 del 1990, la cosiddetta "legge Martelli"³¹, sono numerosissimi gli immigrati di origine africana che riescono a regolarizzare il loro soggiorno in Italia, passando così da 99.878 del 1989 ai 238.130 del 1990, mentre gli asiatici nel 1990 raggiungono il numero di 145.812.

Nel corso degli anni '90 abbiamo assistito ad una ulteriore crescita di alcuni gruppi nazionali come i marocchini, i rifugiati ex jugoslavi, gli albanesi e i romeni; mentre altri gruppi vanno stabilizzandosi, come i filippini o i senegalesi.

Attualmente l'Italia è il quarto Paese dell'Unione Europea per presenza di stranieri sul proprio territorio, ma è quello con la più alta incidenza di immigrati provenienti da Paesi non comunitari (circa l'88%) e uno di quelli più multietnici. Su 10 stranieri immigrati in Italia, all'incirca 4 sono europei (la maggior parte dell'Europa centrale e orientale), 3 africani (dei quali due provenienti dall'Africa settentrionale), 2 asiatici, 1 americano e, in generale, quasi la metà proviene da Paesi vicini geograficamente e politicamente. Come sottolineava l'ISMU nel *V Rapporto sulle migrazioni 1999*, circa la metà degli stranieri regolarmente soggiornanti risiede in Italia da almeno 5 anni, "il tempo che il Testo Unico sull'immigrazione considera idoneo per divenire titolari di una carta di soggiorno illimitato e per godere dei diritti politici a livello locale"³².

³⁰ M. Colucci, *L'emigrazione italiana negli anni '80 e '90*, in *Migrantes, Rapporto italiani nel mondo 2011*, Edizioni Idos, Roma, 2011, pp. 54-60.

³¹ Legge 28 Febbraio 1990 n°39, emanata con lo scopo di regolare organicamente l'immigrazione, ridefinire lo status di rifugiato, introdurre la programmazione dei flussi dall'estero, precisare le modalità di ingresso e respingimento alla frontiera e il soggiorno in Italia. Cfr Legge Martelli, Capitolo III, *Le politiche di tutela e protezione dei minori stranieri non accompagnati*, Paragrafo 1.1, *L'evoluzione delle normative e delle politiche di protezione e tutela in Italia per i minori stranieri non accompagnati*, p.55.

³² ISMU, *V Rapporto sulle migrazioni 1999*, Franco Angeli, Milano, 2000.

Nonostante ciò, le politiche di integrazione vanno a rilento, si registrano ancora discriminazioni (soprattutto in ambito lavorativo e in tema di alloggi), non sempre i diritti fondamentali vengono garantiti e si manifestano forti atteggiamenti di chiusura da parte della popolazione italiana. Questo perché, secondo l'ISMU, è necessario promuovere non solo il governo dell'immigrazione, ma anche la cultura dell'immigrazione, che è parte costituente della legislazione sulle migrazioni. Dunque, portare avanti un'integrazione che persegua sostanzialmente alcuni importanti obiettivi, tra cui, l'integrità della persona, l'interazione positiva e la pacifica convivenza. Un modello, poco rigido e poco ideologico, che porti a una convivenza sociale nella quale nessun gruppo percepisca l'altro come una fonte di comportamenti e atteggiamenti nocivi per la propria integrità³³.

Secondo la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati³⁴, si sono registrati molti progressi in questa direzione ed i maggiori hanno riguardato i fatti, i comportamenti reali. Così, sono aumentati in modo significativo i ricongiungimenti familiari: dai circa 92.000 permessi di soggiorno per motivi familiari in vigore nel 1992 si è passati agli oltre 270.000 all'inizio del 1999, e solo tra il 1997 e il 1998 l'incremento è stato del 26,4%. Aumentano gli studenti stranieri nelle scuole, passati dai 13.668 dell'anno scolastico 1989-90 ai quasi 100.000 dell'anno scolastico in corso³⁵.

Secondo le stime della Caritas di Roma, gli stranieri soggiornanti in Italia all'inizio del 2000 sono circa 1.490.000. Tale cifra è stata ottenuta maggiorando del 19% il dato del

³³ È questa l'idea di integrazione degli stranieri immigrati in Italia espressa dalla Commissione per l'Integrazione nel suo Primo rapporto sulla situazione italiana, presentato il 30 novembre 1999. Istituita presso il dipartimento per gli Affari sociali della Presidenza del Consiglio (ai sensi dell'art. 46 del Testo Unico sull'immigrazione), la "Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati" è formata da 19 membri, esperti di immigrazione e rappresentanti dei principali ministeri coinvolti nelle politiche migratorie, e opera come organo consultivo del governo sulle politiche d'integrazione. In questo Primo rapporto ha formulato un'analisi ad ampio raggio delle aree in cui dovrebbe essere realizzata l'integrazione (lavoro, istruzione, alloggio, salute, partecipazione politica, sicurezza e discriminazione), offrendo alcuni suggerimenti per migliorare e completare il processo iniziato con la legge n. 40/98.

³⁴ La Commissione per le politiche di integrazione per gli immigrati, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, " [...] ha i compiti di predisporre per il Governo, anche ai fini dell'obbligo di riferire al Parlamento, il rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati, di formulare proposte di interventi di adeguamento di tali politiche nonché di fornire risposta a quesiti posti dal Governo concernenti le politiche per l'immigrazione, interculturali, e gli interventi contro il razzismo". Si veda Testo Unico sull'immigrazione, Capo IV Disposizioni sull'integrazione sociale, sulle discriminazioni e istituzione del fondo per le politiche migratorie, art.44.

³⁵ G. Zincone (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, ed. Il Mulino, Bologna, 2000.

Ministero dell'Interno e, comunque, considerando un aumento di 240.000 unità rispetto all'anno precedente, dovuto ai nuovi regolarizzati, ai nuovi arrivi a titolo stabile e ad una stima sui nati in Italia da entrambi i genitori stranieri. Nel complesso, gli immigrati rappresentano in Italia il 2,5% dell'intera popolazione, una porzione ancora contenuta rispetto ai Paesi di lunga tradizione immigratoria, anche se in costante aumento, considerando che la media europea è vicina al 5% ³⁶.

L'elemento che prima di tutto viene messo in risalto è il "policentrismo etnico" della presenza straniera in Italia, che caratterizza il modello migratorio in termini di "immigrazione diffusa". Ciò vuol dire un incredibile mosaico di Paesi e continenti rappresentati sul nostro territorio: rispetto alla Germania, ad esempio, dove tre gruppi, (turco, ex jugoslavo ed Italiano), costituiscono il 50% del totale degli immigrati, in Italia la stessa percentuale comprende ben 14 diversi gruppi nazionali, molto differenziati per religione e cultura. Sotto questo aspetto essa si avvicina agli altri Paesi di nuova immigrazione, quali la Spagna e la Grecia, distinguendosi, invece, da quelli in cui l'immigrazione è stata sempre caratterizzata da una maggiore concentrazione etnica.

Questa situazione fa del nostro Paese uno "Stato-laboratorio" per le società multietniche, destinato a diventare un osservatorio speciale nei decenni futuri. Dal punto di vista delle presenze complessive, gli anni '90, hanno registrato l'assestamento della quota di stranieri provenienti dai Paesi più sviluppati e sono stati caratterizzati anche da una massiccia presenza di stranieri provenienti da aree a forte pressione migratoria, quali l'Europa centro-orientale, l'Africa, l'America centro-meridionale, e l'Asia (ad eccezione del Giappone ed Israele). I Paesi appartenenti a queste aree geografiche hanno consolidato, nel corso di questi ultimi anni, la loro presenza sul territorio italiano, facendo registrare una lenta concentrazione della popolazione straniera in relazione al Paese di provenienza.

L'anno 2007 è stato invece particolarmente significativo per quanto riguarda la popolazione straniera residente in Italia. Già da diversi anni si manifestava chiaramente la tendenza ad un veloce incremento di questa popolazione, ma nel corso dell'anno è stato registrato un importante incremento, superiore a quello verificatosi nel 2003, a

³⁶ Caritas- Migrantes, *XV Rapporto sull'immigrazione, Immigrazione Dossier statistico 2005*, Ed. Idos, Roma, 2005.

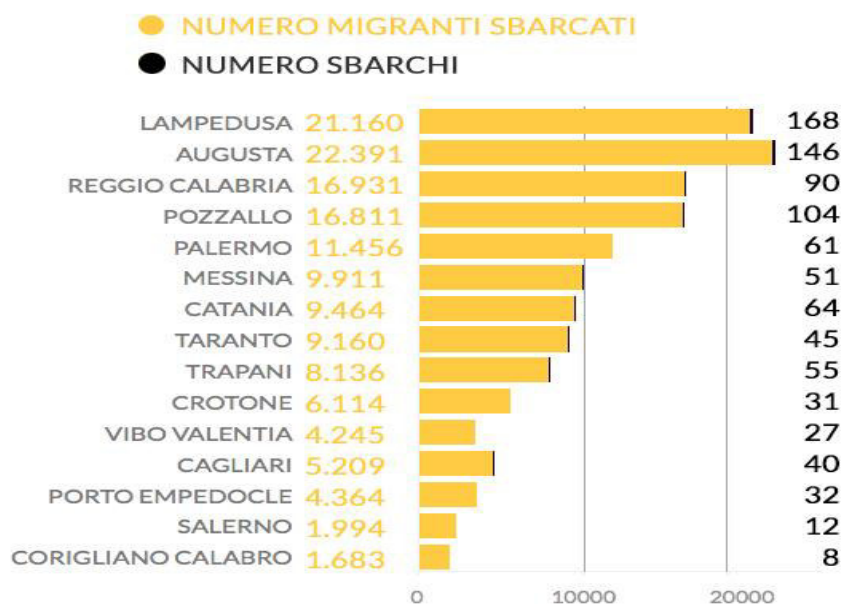
seguito di un provvedimento di regolarizzazione regolato nella legge Bossi-Fini³⁷, che consentì a un elevatissimo numero di immigrati di ottenere il permesso di soggiorno e quindi la regolare iscrizione all'anagrafe come residenti. Alla fine del 2007, la popolazione straniera residente in Italia ha raggiunto il livello di 3 milioni e 450 mila persone, con un incremento del 16,8% rispetto al precedente anno. la ragione principale dell'incremento demografico registrato all'anagrafe è senza dubbio l'iscrizione di cittadini stranieri provenienti dall'estero, che ha portato circa 500 mila nuovi iscritti.³⁸

In base agli ultimi dati, i migranti sbarcati dal 1 gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 sono stati 153.842, rispetto ai 170.100 del 2014. Dunque, nonostante il boom di arrivi di dicembre 2015 (oltre 9mila), quest'anno si assiste a un calo di sbarchi pari al 9%. Stando ai numeri finali del Viminale, restano infatti in testa i flussi dall'Eritrea (38.612), seguiti da Nigeria (21.886), Somalia (12.176), Sudan (8.909), Gambia (8.123), Siria (7.444), Mali (5.752), Senegal (5.751), Bangladesh (5.039) e Marocco (4.486).

³⁷ La legge 30 luglio 2002, n. 189, meglio nota come legge Bossi-Fini, è una normativa della Repubblica Italiana che disciplina l'immigrazione, detta così dai primi firmatari Gianfranco Fini ed Umberto Bossi. La legge in materia di immigrazione, entrata in vigore il 9 settembre, oltre a correggere e mettere appunto diversi punti già stabiliti nella norma precedente, la Turco-Napolitano, segna anche l'inizio delle procedure per la regolarizzazione delle colf, delle badanti e dei lavoratori non in regola.

³⁸ M. Giovannetti-ARCI *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, s.e. Firenze 2007.

Figura 1 Porti maggiormente interessati agli sbarchi anno 2015.

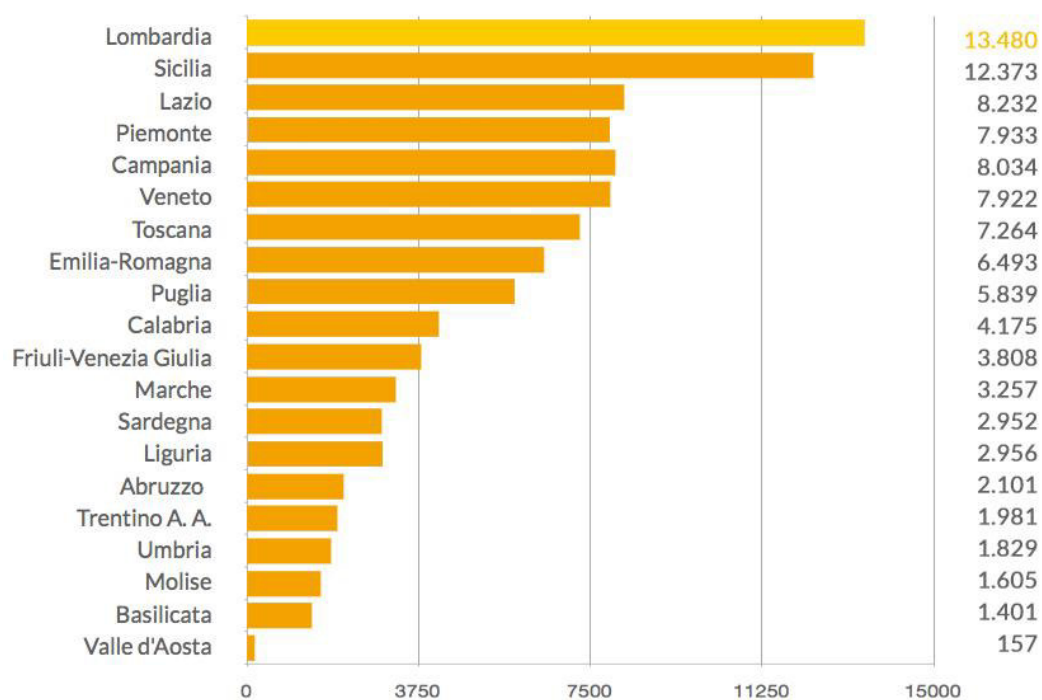


Fonte: UNHCR, statistiche immigrazione in Italia anno 2015.

Altro fronte quello dell'accoglienza: 103.792 i migranti ospitati attualmente. La rete in Italia è gestita dal ministero dell'Interno e si articola in: 14 centri di accoglienza (Cpsa, Cda, Cara), 5 centri di identificazione ed espulsione (Cie), 1.861 strutture temporanee, 430 progetti del Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati. Lo Sprar – servizio centrale di Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati- al 31 dicembre ospita 19.715 rifugiati, gli altri 90mila circa sono distribuiti nelle altre strutture. Tra le regioni, a fare la parte del padrone è sempre la Lombardia con oltre 13mila presenze, seguono Sicilia (12mila), Lazio (oltre 8mila), Campania, Piemonte e Veneto. In fondo alla coda restano a fine anno Molise, Basilicata e Valle d'Aosta³⁹.

³⁹ Centro studi e ricerche Idos, *Dossier statistico immigrazione 2015*, Idos Edizioni, Roma, 2015.

Figura 2 T totale immigrati presenti nel territorio italiano (per Regione) anno 2015.



Fonte: UNHCR, statistiche immigrazione in Italia anno 2015.

Capitolo II: I minori stranieri non accompagnati

2.1 Definizioni e tipologie di “minori stranieri non accompagnati”

Il fenomeno dei “*minori migranti*”, ad oggi in costante monitoraggio, è un caso che, nel più ampio tema dell’immigrazione, ha una specifica valenza dal punto di vista politico e umanitario. Negli ultimi decenni tale fenomeno ha richiamato l’attenzione e l’interesse dei media, divenendo oggetto di programmi specifici messi a punto dalle Organizzazioni Internazionali, a tematiche come: sfruttamento e prostituzione minorile, traffico e mutilazione di organi, arruolamento in campi militari.

Solo recentemente l’attenzione si è spostata sui “*minori migranti*” che, giunti senza genitori né parenti, bussano in crescente numero alle porte d’Europa e del Nord America.⁴⁰ Non esiste a livello globale una definizione univoca ed esplicativa di “minore straniero non accompagnato”, così come non esiste una linea comune che rappresenti una guida nel trattamento e nella protezione di questi minori. Infatti, ogni Stato, in conformità alle leggi di accoglienza e immigrazione, adotta le proprie misure, secondo le Convenzioni e Dichiarazioni delle Nazioni Unite.

L’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati⁴¹, all’interno dello Statuto dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, intende per *Minore non Accompagnato*:

“[...] il bambino al di sotto dei 18 anni di età, a meno che, ai sensi della Legge applicabile al minore, la maggior età sia raggiunta prima, che è separato da entrambi i genitori e che non è sottoposto alla tutela di un adulto che, in base alla Legge o alla Consuetudine, sia responsabile a farlo.”⁴²

È la prima volta che un Accordo Internazionale, di tale portata assegna una definizione a soggetti considerati generalmente “rifugiati”, conferendo in questo modo alla

40 S. Sarti, *L’Italia dei rifugiati*, ANCI, Lazio, 2010, pp 92-101.

41 L’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees) è l’Agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella gestione dei rifugiati; fornisce loro protezione internazionale ed assistenza materiale, e persegue soluzioni durevoli per la loro drammatica condizione. È stata fondata il 14 dicembre 1950 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite, iniziando ad operare dal 1° gennaio del 1951.

42 UNHCR, *Refugee Children: guidelines on protection and care*, Ginevra, 1994.

Convenzione delle Nazioni Unite un'incontestabile portata globale. Tale definizione si lega non più alla nozione di “*appartenenza ad una determinata categoria di persone*” – come definito negli “*Strumenti Internazionali*” relativi ai rifugiati conosciuti anche come la Convenzione sui rifugiati del 1951, i quali definiscono il termine “rifugiato” e chiariscono i diritti dei singoli che hanno ottenuto l'asilo e le responsabilità delle nazioni che garantiscono l'asilo medesimo e stabilisce anche quali persone non si qualificano come rifugiati, ad esempio i criminali di guerra – bensì a quella di “*persecuzione individuale*”. Nozione che, in un contesto più specifico come quello regionale, oltre che prevedere come motivi fondanti “razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche”, comprenderà nuovi elementi come “aggressione esterna, occupazione, dominio straniero, gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza”⁴³.

Tuttavia, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, sottolinea che non tutti i bambini non accompagnati rientrano in questa definizione, poiché secondo la stessa organizzazione, anche i bambini separati dai genitori, ma residenti con i membri della famiglia allargata, possono andare incontro ai medesimi rischi dei minori completamente soli. La stessa organizzazione suggerisce l'uso del termine “separati”, identificando i minori stranieri non accompagnati, come minori bisognosi di protezione. Ugualmente, la Associazione Save the Children, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, nel “*Programma a favore dei Minori Separati in Europa*”⁴⁴, esprime una definizione che privilegia il termine “*separato*” rispetto a quello di minore “*non accompagnato*”, poiché in questa stessa categoria vengono inclusi tutti i minori privi di protezione e rappresentanza da parte di genitori o di un tutore, che può essere un parente entro il quarto grado e che sia realmente in grado di garantire il benessere psico-fisico di cui il minore realmente necessita. In tale documento segue la definizione:

“I minori separati ed adolescenti sono minori al di sotto dei 18 anni di età, che sono fuori dal loro Paese d'origine separati da entrambi i genitori o da un adulto che, per

⁴³Convenzione del 1969 dell'Organizzazione dell'Unità Africana che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa.

⁴⁴Programma in favore dei minori stranieri non accompagnati, stipulato dall'associazione Save the Children in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (UNHCR), che si prefigge di attuare i diritti dei minori separati che sono arrivati in Europa o che la attraversano, stabilendo una politica e una prassi che sia condivisibile a livello internazionale.

legge o consuetudine, sia responsabile della loro cura e protezione. Alcuni minori sono completamente soli, mentre altri potrebbero vivere con i membri della famiglia allargata. Tutti questi sono minori separati ed hanno diritto ad una protezione internazionale sulla base di una vasta gamma di strumenti regionali ed internazionali. I minori separati potrebbero richiedere asilo per paura di persecuzioni, di conflitti armati o di disordini nel proprio paese; potrebbero essere vittime di traffico sessuale o di altro tipo di sfruttamento, o di aver intrapreso il viaggio in Europa per sfuggire a situazioni di grave deprivazione.”⁴⁵

I “minori stranieri non accompagnati” appartengono ad un mondo in cui la parola “speranza” acquista un significato soltanto quando si lega a progetti e comportamenti proiettati verso un’idilliaca prospettiva futura. Dal punto di vista dei bambini stessi, l’atto migratorio, rappresenta *IL* solo modo di superare la propria precaria condizione.

Secondo la legge italiana, invece, il termine “richiedenti asilo” non include per definizione il termine “minori stranieri non accompagnati”. Nel 1997 l’Unione Europea ha approvato la *Risoluzione del Consiglio dell’Unione europea sui minori stranieri non accompagnati, cittadini di paesi terzi*, ritenendo tale materia di interesse comune a tutti gli Stati membri. Suddetta Risoluzione ha come campo di applicazione:

“[...] i cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile. Oltre che i:

*“[...] minori, cittadini di paesi terzi, rimasti senza accompagnamento, successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati Membri”*⁴⁶.

Con tale precisazione si intende mettere in evidenza che non tutti i minori non accompagnati varcano le frontiere da soli: molti bambini e ragazzi stranieri possono arrivare in compagnia di genitori o altri parenti clandestini, oppure con adulti che si spacciano per loro genitori o parenti a che in realtà possono essere trafficanti che

⁴⁵Save the Children- ACNUR, *Programma a favore dei Minori Separati in Europa*, Art. 2.1., Save the Children, Milano, 2005.

⁴⁶*Risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea sui minori stranieri non accompagnati, cittadini di paesi terzi*, Art.1, comma 1, 26 giugno 1997.

speculano su tale attività illegale. In questi casi si va incontro all'abbandono del minore sul territorio ospitante, il quale rimane privo di adulti di riferimento, divenendo perciò un minore straniero non accompagnato richiedente asilo. In tal senso la Risoluzione, nonostante non disponga esplicitamente di una definizione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, si predispone comunque valida per tale categoria, in quanto:

“[...] obiettivo della presente risoluzione è stabilire orientamenti per il trattamento di tali minori non accompagnati riguardo a questioni quali le condizioni di accoglienza, soggiorno e rimpatrio e, per i richiedenti asilo, al disbrigo delle procedure applicabili.”⁴⁷

L'Ordinamento italiano definisce legalmente la tipologia di minore straniero non accompagnato con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.533 del 1999, che indetta i compiti del Comitato dei Minori Stranieri. Tale decreto e il *Regolamento interno del Comitato dei Minori Stranieri*, riprendono in sostanza la definizione della *Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997* e definisce i minori stranieri non accompagnati come:

“[...] il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati della UE che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano”⁴⁸

Secondo Olivia Salimbeni ⁴⁹, tale definizione presenta numerose criticità: non vi è specificato infatti se la minore età sia da considerarsi rispetto alla legislazione italiana o rispetto alla legislazione dello Stato di appartenenza del minore. A tal proposito la stessa Salimbeni, specifica, secondo quanto disposto dalla legge 218/1995 in materia di diritto internazionale, che la protezione dei minori è rimandata alla Convenzione dell'Aja del 1961⁵⁰, la quale si applica anche ai minori considerati tali solo dal loro

⁴⁷ *Ibidem*, Art 1, comma 3.

⁴⁸ Art. 1, comma 2 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.535 del 1999.

⁴⁹ O. Salimbeni, *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, Edizioni ETS, Pisa, 2011.

⁵⁰ La Convenzione dell'Aja in materia di Protezione dei Minori del 1961, stabilisce la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minori. Tale convenzione è stata ratificata e resa

Stato di appartenenza⁵¹. Inoltre non appare chiaro se l'estensione della protezione del minore estesa fino al successivo raggiungimento della maggiore età secondo tale normativa, sia da prendere in considerazione nei provvedimenti che devono decidere sulla permanenza in Italia o il rimpatrio nel paese d'origine. Si pone in dubbio anche se sia o meno da considerare minore non accompagnato in quanto privo di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili, in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano, e comunque affidato a parenti entro il quarto grado di parentela. A tal proposito, l'ex presidente del Comitato Minori Stranieri, Paolo Vercellone, ha ritenuto opportuno includere questi minori nella categoria di minori stranieri non accompagnati. Altra problematica sorge per i minori a cui sia stata respinta la richiesta d'asilo, per cui nella norma non è specificato se la competenza di tale problematica sia concernente al Comitato per i Minori Stranieri. Quest'ultimo distingue infatti il minore non accompagnato da quello temporaneamente accolto:

*"[...] entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, ancorché il minore stesso o il gruppo di cui fa parte sia seguito da uno o più adulti con funzioni generiche di sostegno, di guida e di accompagnamento."*⁵²

Sono dunque i minori che si trovano a vivere lontano dalla propria famiglia d'origine ed in un contesto che non appartiene a loro, e che hanno sviluppato, per le esperienze vissute, una maturità superiore ai loro coetanei, ma anche una fragilità psicologica per i quali necessitano di tutti i bisogni specifici rispetto alla loro età e al loro vissuto.

A tal proposito, non sussiste tutt'ora una procedura che assicuri la protezione di coloro che richiedono asilo politico. Solamente la legge 39/90, prevede l'inserimento dei minori non accompagnati in base al seguente art. 1 comma 5:

"(...), Lo straniero che intende entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato deve rivolgere istanza motivata e, in quanto possibile, documentata all'ufficio

esecutiva in Italia con la legge n.742/1980 nella quale si dichiara che lo stato di residenza abituale del minore, attraverso le proprie autorità amministrative e giudiziarie, è responsabile della protezione della sua persona e dei suoi beni (art.1). inoltre quando sussistano casi di emergenza, lo stato in cui si trova il minore, anche se non residente, è tenuto ad adottare le necessarie misure di protezione nei suoi confronti, finché le autorità competenti non abbiano messo in atto i provvedimenti imposti dalla situazione (art.9).

⁵¹ Legge 218/1995 ,*Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, Art. 42.

⁵² DPCM 535/1999, *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.*, Art 1, comma 3.

di polizia di frontiera. Qualora si tratti di minori non accompagnati, viene data comunicazione della domanda al tribunale dei minori competente per territorio ai fini della adozione dei provvedimenti di competenza.(...). Il questore territorialmente competente, quando non ricorrano le ipotesi previste (...), rilascia, su richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento.”

Sull'ulteriore distinzione tra il minore straniero non accompagnato ed il “*minore straniero non accompagnato richiedente asilo*”, Campani, Lapov e Carchedi⁵³, in riferimento a questi ultimi, identificano quei soggetti per i quali sono previste misure di protezione temporanea per motivi umanitari. Altre tipologie di minori stranieri non accompagnati formulate dagli stessi sociologi sono:

- quelli che giungono in Italia per ricongiungersi con i propri genitori;
- quelli sfruttati da organizzazioni criminali;
- quelli che raggiungono l'Italia illegalmente.

Nel primo gruppo rientrano i soggetti privi di requisiti per poter avviare le procedure finalizzate ad un ricongiungimento familiare regolare. In questo caso parliamo di un minore straniero non accompagnato “parziale”.

La seconda categoria è una realtà molto diffusa. Esistono difatti associazioni criminali che si servono di minori stranieri per i traffici di prostituzione, accattonaggio, lavoro minorile, trasporto e spaccio di stupefacenti e organi. Tutto ciò avviene o a seguito di rapimenti o addirittura con il consenso delle famiglie.

I membri della terza categoria approdano in Italia illegalmente tramite canali di traffico gestiti dalla malavita organizzata.

2.2 Cause e origini dei flussi migratori dei minori stranieri non accompagnati

I minori stranieri non accompagnati sono bambini e adolescenti che, per varie ragioni, diventano attori di un progetto di migrazione indipendente. È un fenomeno antico, ma

⁵³G. Campani, Z. Lapov, F. Carchedi., *Le esperienze ignorate: giovani migranti, tra accoglienza, indifferenza, ostilità*, Franco Angeli Editore, Milano, 2002.

per comprendere le ragioni del flusso che investe l'Italia dagli anni Novanta occorre considerarlo in relazione ai processi di mondializzazione che, assieme alle esplosioni di guerre e acuti conflitti locali, hanno condizionato l'entità del fenomeno e i Paesi di provenienza di questi minori. Sulle motivazioni che spingono i minori a emigrare, le spiegazioni più comuni svelano solo una parte delle motivazioni, in realtà decisamente più complesse. Nella maggior parte dei casi, il viaggio è principalmente un tentativo volto a migliorare il proprio tenore di vita e in generale il trasferimento da Paesi relativamente poveri avviene verso quelli economicamente più ricchi. Non a caso adolescenti e giovanissimi provenienti da Albania, Marocco e altri paesi europei, giungono clandestinamente nel nostro Paese o in Europa, con la speranza di un nuovo inizio.

Solitamente, quando un Paese perviene a un livello di benessere dignitoso, smette rapidamente di alimentare i cosiddetti circuiti di migrazione internazionale, divenendo a sua volta meta per nuove migrazioni.

Negli ultimi anni, il fenomeno migratorio in Italia ha visto una notevole crescita, passando da un milione di persone registrate nel 2002 a circa cinque milioni di persone registrate nel 2015.⁵⁴

La visione più comune dei fenomeni migratori è quella che li connette con grandi cause strutturali operanti a livello mondiale e in modo particolare nei paesi di provenienza: la povertà e talvolta la fame, la mancanza di lavoro o la scarsa remunerazione del lavoro svolto, la sovrappopolazione crescente del Terzo mondo, le guerre, le carestie, sono tutte motivazioni che spingono le famiglie a cercare di raggiungere con ogni mezzo le terre occidentali. Accade nella maggior parte dei casi che lavora un solo componente del nucleo, generalmente il padre; in altri casi invece, i genitori sono entrambi disoccupati o pensionati. Alle risorse economiche familiari, ne consegue come ulteriore stimolo all'espatrio, la precedente partenza di altri componenti della famiglia (fratelli o zii) che avevano aperto la strada all'opzione migratoria alla ricerca della cosiddetta "fortuna" in altri Paesi.⁵⁵

⁵⁴ ISTAT, Censimento 2002-2015 <http://www.istat.it/it/immigrati>

⁵⁵ D. Melossi, M. Giovannetti, *I Nuovi Sciuscià. Minori stranieri in Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2002.

Le motivazioni sono frammentate e rappresentano in un quadro più generico, un riassunto delle più antiche e allo stesso tempo moderne aspirazioni migratorie: dalla fuga dalla guerra o alla ricerca di nuove opportunità lavorative, all'inquietudine generazionale che spinge verso la sperimentazione di nuovi modelli di vita. A queste si aggiunge una costruzione immaginaria di uno scenario europeo che spesso e volentieri viene tramandato da figure ricorrenti come quelle parentali o amicali. I minori, infatti sono dotati di un ampio bagaglio conoscitivo in cui però risulta una non realistica consapevolezza delle pratiche amministrative europee relative all'accoglienza e alle reali opportunità di lavoro. Sono dunque pochi i minori che partono consapevoli della realtà ben diversa dalle proprie aspettative, con previsione di un difficile inserimento sociale e di una serie di procedure burocratiche che non facilitano il loro ingresso nel Paese ospite.

A questa spiegazione, come già specificato precedentemente⁵⁶, i demografi teorizzano la scelta della migrazione distinguendo due fattori: il fattore spinta e il fattore di attrazione⁵⁷. Sulla spinta, talvolta definita anche "espulsione", influiscono diversi fattori, tra i quali si segnalano:

- le differenze di reddito tra le diverse aree del pianeta, che portano singoli e nuclei familiari a cercare condizioni di vita migliori nelle aree di maggior benessere;
- gli sconvolgimenti ambientali (desertificazioni, deforestazioni, alluvioni, siccità), che possono determinare spostamenti di intere popolazioni;
- le violenze e le guerre, che causano fughe di massa o di singoli come richiedenti asilo;

Diversi sono anche i fattori di attrazione:

- il fabbisogno di manodopera aggiuntiva dall'estero da parte del mercato del lavoro nei Paesi a sviluppo avanzato;
- eventuali canali di ingresso e di inserimento agevolati per i nuovi immigrati;
- l'attivazione di quote di ingresso annuali o di regolarizzazioni;

⁵⁶ Cfr. Capitolo I, *I movimenti migratori internazionali: Nazionalità a confronto*, Paragrafo 1.1, *Migrazioni e migranti: definizioni e cause dei flussi migratori*, pag. 7.

⁵⁷ M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, op cit, pp. 34-36.

- le collettività già insediate sul posto, che fungono da richiamo tramite le cosiddette “catene migratorie”.⁵⁸

Nell’odierno mondo globalizzato è più agevole progettare di spostarsi, sia perché le aree del benessere sono conosciute attraverso i mass-media, sia perché gli spostamenti sono più facili, tanto attraverso canali legali quanto ricorrendo a trafficanti di manodopera. Non sono le situazioni di povertà estrema (salvo le fughe dettate dalla sopravvivenza) a configurarsi come il fattore maggiormente determinante delle migrazioni economiche internazionali, rese possibili dalla disponibilità di un certo capitale iniziale, dato che la decisione di partire comporta l’utilizzo di risorse finanziarie spesso notevoli, le quali possono essere raccolte dalla rete familiare allargata, anche contraendo pesanti debiti. Si riscontra anche il passaggio prima da un’area rurale alle città e poi da queste a un paese estero. I migranti si muovono generalmente per effetto dei fattori espulsivi operanti nei luoghi d’origine, anche senza avere effettive opportunità di accoglienza e di occupazione nelle aree di destinazione. Le migrazioni sono dunque una fuga dal cosiddetto “sottosviluppo” e dalla povertà, e una ricerca della “fortuna” in altri Paesi più economicamente sviluppati.

Ogni anno in Italia giungono mediamente 7.000 minori stranieri non accompagnati, di cui il 70% del totale non vengono identificati legalmente e non hanno quindi il permesso di soggiorno. Grazie alla presenza di questi dati, si è giunti alla consapevolezza di un fenomeno in continua crescita e di difficile monitoraggio, tanto che il 50% dei minori non ha il permesso legale di risiedere nel territorio italiano⁵⁹

Ciò spinge a verificare quanto e come le situazioni di arrivo dei minori siano differenziate in ragione alle motivazioni che spingono i minori a intraprendere il viaggio:

- il ricongiungimento familiare anche quando non ci sono i presupposti;
- l’investimento lavorativo delle famiglie di origine per il loro sostegno a distanza;
- il percorso organizzato dalla criminalità per lo sfruttamento;
- il viaggio di minori che erano già erranti nei Paesi di origine;
- gli arrivi di minori che chiedono asilo.⁶⁰

⁵⁸ Cooperativa Lai-Momo, *Comunicare l’immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell’informazione*, s.e., Bologna, 2012.

⁵⁹ ANCI, *Minori stranieri non accompagnati – Rapporto 2009*, Dipartimento immigrazione, Bologna, 2009.

⁶⁰ D. Melossi, M. Giovannetti, *I nuovi sciuscià. Minori stranieri in Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2002.

In tutti questi casi, i minori sono accumulati da una vera e propria spinta motivata dal desiderio di “fuga”, così come sono accumulati dall’inesperienza e dalla paura di partire.

I minori stranieri non accompagnati rappresentano, l’unica speranza di salvezza per le proprie famiglie e scelgono di partire non consapevoli di cosa realmente li aspetta una volta approdati nel paese ospite.

2.3 I minori stranieri non accompagnati nell’ambito dei movimenti migratori internazionali: Francia, Spagna e Inghilterra.

Dall’inizio del XX secolo il numero di persone che vivono al di fuori del loro paese di nascita è passato dal circa 75 milioni nel 1960⁶¹ a quasi 4,2 milioni nel 2014⁶².

Nel territorio francese, i minori stranieri non accompagnati hanno riscontrato e tutt’ora riscontrano numerosi problemi all’ingresso nel territorio, a seguito anche degli ultimi avvenimenti che hanno riguardato la capitale Parigi. Come nel resto d’Europa, al fenomeno viene attribuita una data d’inizio, che vede collocarsi nella seconda metà degli anni Novanta. Nonostante sia chiara l’origine del fenomeno, rimane ancora un dato incerto, poiché ancora in mutazione, il numero totale di minori stranieri presenti nel territorio francese. Questo perché nei primi anni in cui si è manifestato il problema, il sistema di accoglienza e di controllo delle migrazioni era pressoché inesistente, così come erano inesistenti le figure di accoglienza capaci di gestire autonomamente un così vasto fenomeno.

Infatti, a partire dal 1999 sono stati messi a disposizione dai servizi dipartimentali dall’ASE i dati relativi agli ingressi principalmente di donne e minori nel territorio: tra il 1999 e il 2001 è stata registrata la presenza di circa 3.568 minori stranieri non accompagnati, provenienti prevalentemente dalla Romania (circa il 21%), Marocco (17%), con fattore predominante del sesso maschile (circa il 78% di media)⁶³.

⁶¹ D.S.Hernández, *Le traitement des mineurs étrangers isolés en France et en Espagne. brève référence aux modèles allemand et Italien.*, S.e. France, 2005

⁶² Eurostat, database europeo : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

⁶³ ASE: Aide Sociale à l’Enfance, (assistenza sociale per i bambini) è un servizio dello Stato francese esercitato sotto l’autorità del presidente del Consiglio, la cui missione principale è quella di aiutare i bambini e le loro famiglie attraverso azioni prevenzione, protezione individuale o collettiva e lotta contro gli abusi.

Conseguentemente è stata svolta un'indagine sulle motivazioni delle migrazioni, che in un certo senso delineano il profilo dei minori stranieri non accompagnati che si trovano nel territorio francese. Vengono distinti in cinque categorie:

1. *Mineurs exilés* (minori esiliati): minori provenienti da paesi, regioni o zone geografiche dove sono presenti conflitti;
2. *Mandatés* (inviati): minori che migrano principalmente per ragioni economiche supportati dalla famiglia in difficoltà;
3. *Exploités* (Sfruttati): minori vittime di criminali, obbligati alla prostituzione o alla delinquenza;
4. *Fugueurs* (fuggitivi): minori che hanno lasciato la loro famiglia e la loro vita;
5. *Errants* (vagabondi): minori con situazioni di precarietà già nel paese di origine dove cercavano di sopravvivere e dove praticavano piccoli atti di delinquenza⁶⁴.

Il Rapporto IGAS sottolinea il gran numero di minori stranieri presenti nel territorio francese, ma sottolinea anche i tanto numerosi tentativi di fuga messi in atto dai minori, i quali non manifestano l'intenzione di restare nel territorio a causa della evidente differenza sociale. Intenzione che trova risposta nella normativa francese regolante l'accoglienza dei minori isolati: non esiste infatti normativa specifica a riguardo, ma si fa riferimento a tutte quelle norme riguardanti i minori a rischio e l'immigrazione.

Per questo motivo, si utilizza il termine "*minori stranieri isolati*" per definire in modo giuridicamente "neutro" questa specifica categoria: si fa riferimento alla parola "*minore*" in relazione all'incapacità giuridica dello stesso e di conseguenza alla nozione di rappresentanza giuridica e protezione di minori, e alla parola "*isolato*" rievocando il pericolo e il rischio della situazione in cui il minore si trova, rinviando alla necessità e al bisogno di protezione.

Si aggiunge la parola "*straniero*" citando quelle che sono le normative riguardanti lo "status" di rifugiato e i regolamenti in materia di accoglienza.

Riassumendo si può affermare che:

⁶⁴ ETIEMBLE Dossier, *Quelle protection pour les mineurs isolés en France?*, RAJS - JDJ n°243 - mars 2005 .

- Nella legislazione nazionale relativa al diritto di ingresso, soggiorno e di asilo degli stranieri, ai minori stranieri non accompagnati non viene riconosciuto alcun diritto assoluto di essere ammessi sul territorio francese;
- per i minori, così come per gli adulti, devono essere precisate ed esaminate, qualora siano presenti, le condizioni di rientro al paese d'origine, rispettando comunque il diritto di chiedere asilo, grazie alla nomina di un rappresentante legale (*administratore ad hoc*) nella zona d'attesa;
- quando invece i minori si trovano già sul territorio francese, non possono essere espulsi e non hanno l'obbligo di "detenere" il permesso di soggiorno;
- nel momento in cui è presente una situazione di "urgenza", è prevista una protezione amministrativa del minore isolato, senza rappresentanti legali: è prevista la presa in carico temporanea del minore da parte dei servizi, i quali segnalano il caso al procuratore della Repubblica e rimangono in attesa della decisione degli organi Giudiziari competenti;
- un minore isolato, in base alla normativa, è soprattutto un minore in pericolo, dunque vengono affidati ai servizi di protezione dell'infanzia (Conseil General), discendenti dal diritto comune, giuridicamente competenti per la loro accoglienza⁶⁵.

Inoltre, la legislazione francese differenzia l'accoglienza e il trattamento dei minori non accompagnati a seconda de facto che il minore venga fermato quando tenta l'ingresso nel territorio, oppure se è già riuscito ad entrare nel territorio illegalmente. Nel primo caso, se il minore viene fermato dalla polizia di frontiera senza passaporto o visto di soggiorno, viene trattenuto in una zona d'attesa (*zone d'attente*) istituita all'interno di aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, per un periodo massimo di venti giorni. In seguito, dopo aver avvisato il procuratore della Repubblica, viene nominato un amministratore *ad hoc*, in base al decreto n°841 del 2003⁶⁶, che assiste il minore con tutte le procedure amministrative che concernono la sua accoglienza e l'inserimento sociale.

Nel caso in cui ci siano, dubbi sull'età del minore, può essere nominato un esperto, il quale sottopone il giovane a visite ed esami radiografici, per determinarne l'età approssimativa. A seguito dell'accertamento della minor età, può essere emessa

⁶⁵ Ex. Art. L 223-2 del Code de l'action sociale et des familles.

⁶⁶ Decret 2003-841 du 2 septembre 2003, relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la Loi 2002-305 du mars 2002.

l'autorizzazione all'ingresso nel territorio francese, facendo cessare contestualmente la responsabilità dell'amministratore ad hoc. Il giudice poi, in base all'articolo 375 del Codice Civile⁶⁷, garantisce la presa in carico del minore, decidendo o per il collocamento temporaneo in un centro di accoglienza oppure in altri servizi specifici gestiti da associazioni specializzate nella cura dei minori stranieri non accompagnati.

Nel caso in cui invece, il minore venisse sorpreso già in territorio francese, verrebbe preso in carico dai servizi sociali dell'ASE deputati alla protezione dell'infanzia, avvertendo immediatamente l'autorità giudiziaria. Successivamente il procuratore, avendo condotto una serie di indagini riguardanti il minore, sul suo stato di salute, nazionalità, presenza o meno della famiglia nel territorio, può pronunciarsi assieme al tribunale per i minori con un provvedimento che contempri una "misura di protezione" per il minore.

Il problema sorge nel momento in cui i minori raggiungono la maggiore età. Lo status giuridico, infatti si differenzia in tre parti:

- Il maggiorenne potrà assumere lo status di rifugiato;
- Potrà acquisire la nazionalità francese;
- Potrà ottenere una carta di soggiorno stipulando un accordo lavorativo all'interno del territorio.

Come la Francia, anche la Spagna è teatro di numerosi casi di immigrazioni di minori stranieri non accompagnati, già a partire dagli anni Novanta, tanto che la loro presenza iniziava ad essere sempre più consistente nel anno 1997, così da moltiplicarsi già nel 2014, registrando circa 2.165 richieste d'asilo⁶⁸. La Spagna non ha sin da subito adottato un sistema di censimento tale da monitorare precisamente gli ingressi dei minori, ma l'unica fonte utilizzata tutt'ora al fine di raccolta dati, è la presenza di

⁶⁷ L'articolo recita: "si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir à titre exceptionnel" (traduzione: « se la salute, la sicurezza o la morale di un minore non emancipato, sono in pericolo, o se le condizioni della sua educazione sono gravemente compromesse, le misure di assistenza educativa possono essere ordinate dal giudice su richiesta del padre e della madre congiuntamente, o da uno di essi, dalla persona o il servizio a cui il bambino è stato affidato, o il tutore del minore stesso o il pubblico ministero. Il giudice può richiederlo d'ufficio o a titolo eccezionale »)

⁶⁸ M. Accorinti, *I minori stranieri non accompagnati in Italia e in Europa*, articolo pubblicato in Neodemos.it, 2015.

registri, anche se non del tutto attendibili, redatti dalle associazioni di accoglienza comunali. Da queste apprendiamo che nel 2004 sono stati accolti 9.917 minori non accompagnati, concentrati prevalentemente in alcune comunità autonome, come l'Andalusia (27%), Valencia (20%), Madrid (18%) e Catalogna (14%)⁶⁹.

È inoltre importante sottolineare le modalità d'accesso utilizzate dai minori, che scelgono diverse rotte e diversi mezzi per raggiungere la terra ferma:

- Con la nave e traghetti che attraversano lo stretto di Gibilterra, principalmente nascosti sotto camion, pullman o direttamente dentro i traghetti. Altri provenienti prevalentemente dal nord Marocco, entrano accompagnati in auto da un adulto;
- sempre via mare, in imbarcazioni tipiche dell'immigrazione clandestina subsahariana e marocchina, ovvero in barche chiamate "pateras", che partono dalle coste del Sahara occidentale e del Marocco per arrivare alle coste delle Isole Canarie;
- utilizzando trasporto mezzi, che da Algeri e dai paesi dell'Africa sub sahariana, arriva a Valencia;
- in aereo, i minori dell'area sub sahariana giungono all'aeroporto di Madrid, direttamente dal paese di origine o con uno stop-over da un altro aeroporto internazionale;
- in treno, in autobus, sotto un camion o a piedi da una città vicina ad un'altra, una volta che il minore si trova sulla penisola iberica.

Tale fenomeno riguarda quasi solamente giovani maschi dai 14 ai 18 anni, provenienti principalmente dall'Africa e dall'Europa. Il profilo sociale dei minori che arrivano in Spagna è vario ed eterogeneo: si tratta di maschi sedicenni, provenienti da famiglie numerose del Marocco, poco scolarizzati, che partono con un progetto migratorio chiaro, ovvero "a buscarsse la vida", ottenere un permesso di soggiorno e lavorare per migliorare la situazione della propria famiglia. La maggior parte di loro, ha vissuto una vera e propria cultura dell'emigrazione, incoraggiati dalla diffusione, da parte dei media e dai connazionali emigrati, dai modelli e stili di vita occidentali. A causa delle numerose problematiche economiche delle famiglie, motivo di mutamenti strutturali

⁶⁹ O. Salimbeni, *Minori Stranieri non accompagnati in Spagna*, in G. Campani, O. Salimbeni, *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli Editore, Milano, 2013, pp 108-120.

delle società, l'emigrazione di un figlio o una figlia, diventa l'unica ancora di salvezza: figli che si spostano da una città all'altra, ma che dimostrano di aver avuto esperienze migratorie in altre parti dell'Europa. Sono minori che conoscono in parte la legislazione e il sistema di protezione e preferiscono soluzioni che prevedano una completa autonomia.

A proposito di questo, il sistema legislativo spagnolo, definisce *los menor exranjero no acompanado* colui che si trova sul proprio territorio non accompagnato da nessun adulto per loro responsabile. Questa tipologia di minori, beneficia di una protezione giuridica discendente dalla Convenzione sui diritti del fanciullo ratificata dalla Spagna nel 1990, dalla normativa nazionale, da quella delle Comunità autonome in materia di protezione dei minori, nonché da quella relativa ai diritti degli stranieri⁷⁰.

Il trattamento giuridico dei minori stranieri non accompagnati fa riferimento a due norme generali di diritto comune: il Codice civile spagnolo (*codìgo civil*) e la legge sulla protezione giuridica dei minori del 1996 (*ley organica de proteccion juridica del minor n°1*), nei quali viene definito il criterio di pericolo sul quale viene istituito il sistema di protezione dei minori che si trovano in situazioni di questo genere.

La legge crea una distinzione tra situazioni di rischio, ovvero quelle condizioni che alterano lo sviluppo sociale e personale del minore ma che non richiedono l'assunzione di custodia e tutela da parte dello stato, e situazioni di pericolo (*situacion de desamparo*) definite dall'articolo 172.1 del Codice civile⁷¹, ovvero quelle situazioni nelle quali, per impossibilità o inopportuno esercizio delle funzioni di tutela previste

⁷⁰ *Legislazione in materia di protezione dei minori*: legge n°1/1996 del 15 gennaio, sulla protezione giuridica dei minori, che, in parte modifica il Codice civile e di procedura civile. *Legislazione in materia dei diritti degli stranieri*: legge organica n°4/2000 sui diritti e sulla libertà degli stranieri in Spagna, modificata dalla legge n°8/2000; Regio decreto n°2.393 del 30 dicembre 2004, regolamento di applicazione della legge 4/2000 sugli stranieri. *Legislazione in materia di asilo*: legge n°9/1994 del 19 maggio; regolamento approvato con regio decreto n°203, il 10 febbraio 1995. *Legislazione delle Comunità autonome in materia di protezione di minori*: tutti gli interventi che coinvolgono i minori, in conformità dell'articolo 12 della legge n°1/1996 sulla tutela giuridica dei minori e dell'articolo 92 del regolamento di attuazione della legge n°4/2000 sugli stranieri, devono essere guidati dal principio del superiore interesse del minore.

⁷¹ Codice civil, Artículo 172.1: “*En situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, que no requieran la asunción de la tutela por ministerio de la Ley, la actuación de los poderes públicos deberá garantizar en todo caso los derechos que le asisten y se orientará a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentra y a promover los factores de protección del menor y su familia. Una vez apreciada la situación de riesgo, la entidad pública competente en materia de protección de menores pondrá en marcha las actuaciones pertinentes para reducirla y realizará el seguimiento de la evolución del menor en la familia*”.

dalla legge per la custodia dei minori privati della necessaria assistenza morale e materiale. In questo caso, servizi competenti sono obbligati alla presa in carico del minore ed assumerne automaticamente la tutela non appena è evidente uno stato di pericolo.

In base all'art. 172, il minore privo di tutela genitoriale nel territorio spagnolo, si trova in uno stato di impotenza soggettiva ed oggettiva e dunque versa in una situazione di *desamparo*. Viene pertanto seguita la procedura esplicitata nella normativa di accoglienza, per cui il minore viene per prima cosa segnalato ai servizi di protezione dell'infanzia della regione nella quale si trova e, nel caso in cui sussistano dubbi sulla sua età, viene contattato il pubblico ministero (*Ministerio fiscal*) al fine di ricevere l'autorizzazione ad eseguire esami medici previsti per l'accertamento dell'età.

Una volta confermato lo status di minore, quest'ultimo viene assegnato dal pubblico ministero ai servizi sociali che, insieme alle forze dell'ordine, procederanno alla raccolta dati e all'inserimento nel “*registro dei minori stranieri non accompagnati*”.

I servizi procederanno alla consegna di una relazione e alla presentazione di una proposta di accoglienza del minore fino al raggiungimento della maggior età.

La prefettura, in questo senso, potrà procedere in diverse modalità, tra cui il rinvio del minore nel paese d'origine affinché possa ricongiungersi con la sua famiglia, oppure con l'autorizzazione a rimanere nel territorio spagnolo.

Nel momento in cui il minore viene affidato ai servizi sociali di protezione, viene dichiarato in stato di “abbandono”(*situacion de desamparo*) e posto sotto tutela dai servizi sociali stessi.

Inoltre, un recente regolamento⁷² ha stabilito che entro nove mesi dall'assegnazione del minore ai servizi sociali, nel caso in cui non è stato possibile un ricongiungimento del minore stesso con la sua famiglia d'origine, o se questa non è stata comunque considerata come soluzione adeguata alla situazione, al minore deve essere rilasciata la carta di soggiorno.

La carta è valida sino a quando il servizio sociale esercita le funzioni tutelari nei confronti del minore. Al raggiungimento della maggiore età infatti, può essere richiesta entro tre mesi, un'autorizzazione di residenza per lavoro, oppure i minori stranieri sotto

⁷²Regio decreto di attuazione della legge n°4/2000 sugli stranieri, n° 2.393 del 30 dicembre 2004 Art. 92.5.

tutela possono acquisire la residenza spagnola dopo due anni di tutela, seguita da un anno di residenza legale senza interruzione.

Si sottolinea inoltre che il sistema spagnolo riservato all'assistenza dei minori stranieri si articola principalmente in tre fasi:

- Fase di prima accoglienza in centri temporanei volti a rispondere all'emergenza nei quali il minore rimane fino a tre mesi;
- Fase di accoglienza a lungo termine, dove si attuano una serie di misure volte all'acquisizione, da parte del minore, di strumenti cognitivi, sociali e professionali che gli permetteranno di realizzare un progetto di vita autonomo;
- Terza fase di autonomia nella quale si segna il passaggio alla maggior età attraverso la costruzione di un programma di sostegno ed emancipazione⁷³.

In Spagna i maggiori di sedici anni, ai quali viene rilasciata l'autorizzazione al lavoro, possono accedere al mercato del lavoro, ma i minori stranieri sotto la tutela dell'amministrazione regionale che non hanno ancora ricevuto la carta di soggiorno, possono avvalersi di una deroga all'obbligo generale di disporre della stessa autorizzazione. Successivamente ai trascorsi nove mesi sotto tutela, il minore dotato di carta di soggiorno, entra a far parte di una categoria che beneficia dell'accesso preferenziale al mercato del lavoro.

Infine, al compimento del diciottesimo anno di età, i minori stranieri non accompagnati inseriti nel programma di protezione, potranno chiedere il rinnovo del permesso di residenza. Coloro che invece, non hanno ricevuto il documento, potranno richiedere la concessione del permesso di residenza per circostanze speciali, rilasciato sulla base della presenza di alcuni criteri di valutazione riguardanti principalmente la partecipazione ad attività integrative organizzate dalle comunità di accoglienza.⁷⁴

Analoga situazione si ritrova in Inghilterra, dove nella seconda metà degli anni Novanta si registra un significativo aumento del fenomeno migratorio con la presenza di 3.469 di domande di *status* di rifugiato a inizi del 2000, che nel 2015 si trova raddoppiato, con la presenza di 6.029 richieste d'asilo. Si tratta, come negli altri stati analizzati, di minori

⁷³ M. Giovannetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, editori il Mulino, Bologna, 2008.

⁷⁴ O. Salimbeni, *Minori stranieri non accompagnati in Spagna*, in G. Campani, O. Salimbeni (a cura di), *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri non accompagnati in Europa*, editori FrancoAngeli, Milano, 2013, pp

stranieri maschi, di età compresa tra i 16 e i 18 anni, provenienti da paesi che stanno vivendo conflitti armati o situazioni di grave repressione nei confronti delle minoranze: si tratta di minori provenienti da Afghanistan, Iran, Somalia, Iraq e Eritrea.

Il termine Minore straniero non accompagnato, viene utilizzato nel Regno Unito per sottolineare la condizione di un minore in viaggio o in fuga da solo. La legislazione inglese definisce “*il minore non accompagnato come una persona che non ha ancora compiuto i diciotto anni di età, che arriva nel Regno Unito non accompagnato da un genitore o un tutore che ne eserciti la potestà genitoriale, e che presenta inoltre domanda di asilo*”⁷⁵. Questa definizione è molto simile a quella data da Save the Children in Europe Programme⁷⁶, che però si differenzia da quelle utilizzate in altri documenti, nei quali viene data una descrizione più restrittiva del termine.

In tal senso il Ministero dell’Interno (Home Office), indica il minore straniero non accompagnato come “*richiedente asilo*” definendolo come una persona che al momento dell’ingresso nel Regno Unito, quindi al momento di effettuare domanda di asilo risulta essere:

- Minore di 18 anni di età o in assenza di qualsiasi documentazione che al momento attesti il contrario;
- In ragione della minor età ha il diritto di presentare la domanda di asilo;
- È nel Paese senza accompagnamento da parte di un genitore o di un tutore avente la potestà genitoriale ⁷⁷.

Una volta entrato in Inghilterra, il minore non accompagnato può fare domanda di asilo presso “*Asylum Screening Unit*” o negli uffici deputati alla presentazione della domanda.

Al momento della presentazione di tale domanda, si procede con la raccolta dati attraverso un breve colloquio (*screening interview*) dal quale si rilevano i dati anagrafici, dettagli sulla famiglia e informazioni su come il minore sia giunto nel Regno Unito. Nel caso in cui il presunto minore non presenti documentazioni attestanti la sua

⁷⁵ *Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations, SI 2005/2007, Para 6(3)(a).*

⁷⁶ Save the Children, *programma per i minori separati in Europa (Scep)*: definizione di minori stranieri non accompagnati: “*minori separati sono minori al di sotto dei 18 anni di età, che sono fuori dal loro paese di origine, separati da entrambi i genitori o da quell’adulto che, per legge o consuetudine, è responsabile della loro cura*”.

⁷⁷ E.M. Markova, *Situation des mineurs migrants non accompagnés au Royaume Uni*, in Conseil de l’Europe, Actes. *Conférence régionale sur les migration des mineurs non accompagnés : agir dans l’intérêt supérieur de l’enfant.*

minor età, in presenza di un adulto per lui responsabile, verranno fatti degli esami specifici ed esami foto dattiloscopici.

Successivamente il minore verrà segnalato all'autorità giudiziaria e verrà aperta la pratica per la nomina di un rappresentante legale, il quale avrà il compito di aiutare e supportare il minore nella compilazione della domanda d'asilo e sarà presente durante tutti i colloqui.

Verrà successivamente consegnato al minore un formulario (*statement of evidence form*) da completare e riconsegnare, così come la *one stop notice*, dichiarazione da sottoscrivere nella quale devono essere indicati i diritti umani che sarebbero violati nel caso in cui il minore si allontanasse dal Regno Unito. In seguito, verrà loro rilasciata la *application registration card* e al momento della presentazione della domanda verrà assegnato loro un *case owner*, che supervisionerà la richiesta d'asilo fino al termine.⁷⁸

Nel caso in cui il minore non abbia i requisiti per l'asilo o per vedersi riconosciuta la protezione umanitaria, può comunque richiedere un'autorizzazione straordinaria alla permanenza temporanea in Inghilterra, chiamata *discretionary leave*. Autorizzazione che assicura la permanenza in Inghilterra per una durata massima di tre anni e può avvenire nei casi in cui la famiglia del minore non venisse rintracciata, o quando il minore respinge la possibilità di rimpatrio, o ancora quando non esistono adeguate misure di accoglienza e cura nel paese di provenienza.

Una volta che il minore presenta domanda di asilo, ricade sotto la responsabilità del Dipartimento dei servizi sociali locali e sulla base della norma *Children Act* del 1989, la quale offre una definizione di “*minore in stato di necessità/bisogno*”, (categoria nella quale rientrano i minori stranieri non accompagnati). I servizi sociali e gli organi di competenza, sono obbligati a intervenire in questi casi e prestarne adeguata assistenza, avvalendosi di due possibilità: a seguito di una valutazione specifica, il minore può essere sostenuto fornendo alloggio, oppure fornendo anche un supporto, sia economico che sociale, con la nomina di un educatore.

⁷⁸ Border and immigration Agency Asylum Process, *Guidance on Processing Asylum Applications from Children*, UNHCR, United Kingdom, 2012.

Le autorità educative locali, programmano dunque un piano educativo personalizzato, al fine di garantire un corretto inserimento del minore anche dal punto di vista scolastico, accompagnandolo per tutta la durata della sua permanenza ⁷⁹.

Importante sottolineare la notevole quantità di minori stranieri non accompagnati provenienti in Europa, ma anche le similitudini presenti tra i tre stati esaminati, sia dal punto di vista normativo, che dal punto di vista sociale, determinate dal fatto che considerino come unico valore, l'importanza dell'accoglienza e della salvezza di questi minori che rischiano la vita ogni giorno per creare nuove aspettative di vita anche ai loro familiari.

2.4: Il caso italiano: l'evoluzione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati dagli anni 2000 ad oggi

In Italia, come nel resto dell'Europa, l'effettiva presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio è di difficile definizione numerica, poiché riguarda soggetti per la maggior parte irregolari o clandestini, che hanno forte mobilità sul territorio ed incerta irregolarità giuridica. Considerando che i dati sui minori stranieri non accompagnati in Italia sono raccolti in maniera sistematica solo dal 2000, anno in cui è stata istituita la Banca dati presso il Comitato dei Minori Stranieri ⁸⁰, da qualche anno si sta procedendo ad una medesima ricognizione in forza dell'art.5 del d.p.c.m. 535 del 1999 ⁸¹, che impone ai pubblici ufficiali, agli incaricati di pubblico servizio e agli enti che svolgono particolari attività sanitarie o di assistenza che vengono a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello stato di un minorenne straniero non accompagnato, di darne immediata notizia al Comitato. Il Secondo rapporto ANCI ⁸² - Associazione Nazionale Comuni Italiani- sui minori stranieri non accompagnati, offre

⁷⁹ Home Office, *Processing Asylum Application from Children. Instruction to Name Case Owners*, Aprile, 2007.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257469/processingasylumapplication1.pdf.

⁸⁰ Dati che precedentemente venivano raccolti presso il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri, ora presso il ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali.

⁸¹ D.P.C.M. 535/99: *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.*

⁸² M. Giovannetti -ANCI, *Minori stranieri non accompagnati. Secondo rapporto ANCI 2007*, op.cit, p. 12.

un quadro nazionale del fenomeno, delineando una situazione panoramica caratterizzata da diversi elementi. Infatti agli inizi del 2000, il fenomeno ha interessato le regioni della Puglia, Lombardia e Toscana, mentre negli ultimi anni, la concentrazione del fenomeno ha riguardato le regioni del Lazio, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, con le amministrazioni locali che si impegnano costantemente nel delineare e realizzare progetti di prima e seconda accoglienza.

Nel panorama internazionale infatti, i minori migranti sono i nuovi protagonisti dei processi migratori e costituiscono a partire da questo secolo, un vero e proprio soggetto migratorio. Per sottolineare maggiormente il fenomeno è importante tenere presenti alcuni fattori numerici. Innanzitutto il mondo è popolato da 6,6 miliardi di persone, dei quali 1,8 miliardi di età compresa tra 0-14 anni e 2,9 miliardi nella fascia 0-24 anni. Questi giovani sono distribuiti in maniera non uniforme in vari paesi. In Europa circa il 22,5% di giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni attualmente, al 2015, risultano essere disoccupati⁸³. Negli ultimi dieci anni, la presenza dei minori soli, senza famiglia, è divenuto un fattore comune delle migrazioni a livello mondiale, tanto che si è registrato un drammatico aumento notevole e in molti paesi di destinazione costituiscono un segmento importante della popolazione alla ricerca di protezione e asilo. A tal proposito l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati stima che circa la metà delle persone rifugiate al mondo siano minorenni (oltre 10 milioni) ed in particolare, i minori *soli* rappresentino un minimo del 4% ad un massimo del 15% della popolazione richiedente asilo nei paesi di destinazione.⁸⁴

Secondo il Comitato Minori stranieri, i minori non accompagnati presenti in Italia al 31 dicembre 2006 sono 6.453. Un numero non facile da determinare, probabilmente sottostimato, così come afferma Save the Children, poiché molti dei minori non entrano in contatto con i servizi sociali e le autorità territoriali, altri scappano dalle comunità di accoglienza poche ore dopo esservi entrati e la maggior parte dei ragazzi, dichiara invece alle autorità dati anagrafici differenti così da poter rimanere nell'anonimato più a

⁸³ Dati disoccupazione e occupazione giovanile anno 2015 in Europa:

<http://soldielavoro.soldionline.it/infografiche/paesi-ue-la-disoccupazione-a-giugno-2015>

⁸⁴ UNHCR, *Number of Asylum Applications Submitted by Unaccompanied or Separated Children*, UNHCR, Geneva, 2002.

lungo⁸⁵. Tutti elementi che rendono questi minori “*invisibili*”, tanto da rendere il lavoro delle organizzazioni impegnate nella loro tutela e protezione, decisamente più difficoltoso.

Tabella 1: Totale segnalazioni di minori stranieri non accompagnati dal 2000 al 2006.

ANNO	Tot. Segnalazioni	N. Minori Identificati*	N. minori non identificati *
2000	8.307	-	-
2001	8.146	-	-
2002	7.040	1.157	5.883
2003	8.194	881	7.313
2004	8.100	2.151	5.949
2005	7.583	2.034	5.549
2006	6.543	2.180	4.273

* Dato disponibile a partire dal 2002.

Fonte: M.Giovannetti-ANCI “*Minori stranieri non accompagnati. Secondo rapporto ANCI-2007*” Roma, 2008. (Elaborato sulle fonti del Comitato Minori Stranieri).

Negli ultimi sette anni, i minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia dal Comitato sono stati 53.921, con una media annuale di circa 7.700 minori, provenienti per lo più da Albania, Marocco e Romania. Dal 2002 le segnalazioni vengono suddivise in due archivi distinti: il primo contenente le pratiche riguardanti i soggetti identificati e in possesso di un permesso di soggiorno per minore età; il secondo contenente le pratiche relative a tutti gli altri i minori segnalati e non identificati, considerati fuori dalla competenza del Comitato, ma inseriti nella Banca dati ai fini del solo censimento.

⁸⁵O. Salimbeni, *Storie minori Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, Ed. ETS, Pisa, 2011 pp.84-85-86.

Tabella 2 Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori stranieri, per i principali paesi di provenienza. Dicembre 2000, 2004, 2005, 2006.

Paese di provenienza	2000	%	2004	%	2005	%	2006	%
Albania	5.743	69,1	1.446	17,8	1.064	14,0	1.123	17,4
Marocco	639	7,7	1.677	20,7	1.408	18,6	1.403	21,8
Romania	414	5,9	3.148	38,9	2.616	34,5	2.162	33,5
Afganistan	-	-	-	-	-	-	238	3,7
Serbia e Montenegro	-	-	-	-	-	-	236	3,7

Fonte: M.Giovannetti-ANCI “*Minori stranieri non accompagnati. Secondo rapporto ANCI-2007*” Roma, 2008. (Elaborato sulle fonti del Comitato Minori Stranieri).

Dalle tabelle riportate, si può facilmente notare l’aumento significativo dei casi e si nota inoltre la significativa provenienza dei minori da parte dei territori dell’Albania e dalla Romania. La variazione più significativa viene registrata relativamente ai minori rumeni, i quali aumentano in maniera esponenziale di sei volte in sette anni, passando da circa il 6% del totale delle segnalazioni nel 2000, al 33,5% nel 2006. Incremento più graduale è quello seguito dai minori marocchini, che raddoppiano lungo l’arco temporale di riferimento, rappresentando il 22% del totale nell’ultimo anno.

Tra il 2009-2010 invece sono stati circa 10 mila, i minori contattati e presi in carico . Nel biennio si è pertanto registrata una flessione che si avvicina al 22%, ma guardando l’andamento altalenante degli ultimi 5 anni ed in particolare ai dati relativi alle segnalazioni dei minori stranieri non accompagnati giunte al Comitato Minori Stranieri nel corso, possiamo indubbiamente prospettare un aumento delle ricadute sui Comuni minori, che diverrà evidente nel prossimo censimento 2011/2012 dovuto alla considerevole entità di arrivi registrati nel corso del 2011.⁸⁶

Passando alla collocazione geografica, le realtà territoriali che segnalano nel 2010 il più alto numero di minori presi in carico sono i Comuni di Roma (ove si concentra il 92% del fenomeno a livello regionale), Fiumicino e del litorale sud del Lazio (19,4%); tutti i capoluoghi collocati lungo la via Emilia (Forlì-Cesena, Bologna, Modena, Reggio

⁸⁶ ANCI, *Minori stranieri non accompagnati in Italia. Quarto rapporto ANCI-CITTALIA 2011*, ANCI, Bologna 2011.

Emilia, Parma e Piacenza) e i Comuni della costa adriatica da Rimini a Ferrara e alcune aree montane tra Parma, Reggio Emilia e Modena in Emilia-Romagna (17,0%). In Lombardia (9,8%) le realtà comunali che hanno preso in carico minori sono diffuse in tutta la regione, lungo l'asse orizzontale (Milano-Brescia) che in quella verticale (dal Po ai Comuni alpini), mentre in Puglia (9,0%) la dislocazione dei Comuni ruota attorno ai capoluoghi di provincia. In queste 4 regioni nel 2010 si concentra più della metà dei minori (quasi il 56%), il fenomeno riguarda prevalentemente minori maschi (il 91,4% contro l'89,7% nel 2008) appena sotto la soglia della maggiore età (il 55% ha 17 anni mentre nel 2008 erano il 51,9%), provenienti soprattutto da Afghanistan (16,8%), Bangladesh (11%), Albania (10%), Egitto (8,7%), Marocco (8,7%) e Kosovo (5,9%).⁸⁷

Tra il 2011 e il 2012 invece, il numero di minori non accompagnati provenienti via mare è in significativo aumento: secondo i dati ufficiali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al 31 dicembre 2012, il numero totale dei minori stranieri non accompagnati segnalati dalle comunità di accoglienza per minori in Italia, erano 7.575, di cui 1.225 Egiziani⁸⁸, di questi solamente 256 si sono allontanati dalle comunità.

Tabella 3 Paesi di provenienza dei minori accolti relativa all'anno 2012.

Paese d'origine	2012	%
Bielorussia	11.438	71,7
Ucraina	2.619	16,4
Bosnia-Erzegovina	643	4,0
Federazione Russa	539	3,4
Altri Paesi	618	4,5

Fonte : Ministero dell'Interno- Dipartimento di pubblica sicurezza.

Dalla tabella riportata, appare evidente il numero cospicuo di minori stranieri provenienti dalla Bielorussia ospitati prevalentemente in famiglie idonee⁸⁹, mentre in

⁸⁷ *Ibidem pp.9-10.*

⁸⁸ Ministero dell'Interno- Dipartimento di pubblica sicurezza.

⁸⁹ L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presso famiglie ospitanti, è una delle modalità di integrazione e accoglienza dei minori messe in atto dai servizi sociali. Come spiegherò nei prossimi

minima parte vengono inseriti presso i centri di accoglienza per minori presenti nei comuni italiani.

Si consideri inoltre che il numero dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia è aumentato considerevolmente negli ultimi due anni. A fine 2012 i minori presenti erano 5.821, a dicembre 2014 i minori presenti hanno superato le 10.000 unità, registrando una crescita di oltre il 66% rispetto al 2013. Lo scostamento tra la presenza di minori registrata al 30 aprile, rispetto alla chiusura dell'anno precedente (dati al 31 dicembre), è principalmente dovuto alla fuoriuscita di un rilevante numero di minori che raggiungono la maggiore età il primo giorno dell'anno. I minori privi di data di nascita documentata infatti, dichiarano spesso il 1° giorno dell'anno come data di nascita, determinando così, a quella data, una forte concentrazione di compimenti della maggiore età⁹⁰. Un altro elemento di rilievo sulla diversa composizione dei dati sulle presenze al 31 dicembre 2014 e al 30 aprile 2015 è rappresentato dal numero di minori irreperibili. Il numero dei minori irreperibili censito nel corso del primo quadrimestre del 2015 corrisponde solo in parte agli effettivi allontanamenti dalle strutture di accoglienza, la rimanente quota è dovuta all'aggiornamento della base dati in seguito agli accertamenti effettuati. L'incremento del numero di minori accolti al 30 aprile del 2015 rispetto al medesimo periodo del 2014, è superiore di quasi 2.000 unità. L'andamento crescente dei minori risulta attenuato, negli effetti di trascinamento sull'anno in corso, dalla diminuzione dell'incidenza di minori stranieri negli sbarchi che si sono verificati nel primo quadrimestre di quest'anno.

Gli ingressi via mare dei minori stranieri non accompagnati nel periodo gennaio-aprile 2015 sono stati 541, con una riduzione del 75,6% rispetto ai 2.216 minori arrivati nello stesso periodo del 2014. Questo decremento è in parte dovuto all'aumento, nello stesso periodo, dei minori stranieri non accompagnati che hanno fatto richiesta di protezione internazionale.⁹¹

capitoli, oltre l'affidamento temporaneo presso una famiglia, il minore può essere accolto anche presso una struttura specializzata.

⁹⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, *I Minori Stranieri non Accompagnati in Italia Report di monitoraggio*, 2015.

http://www.lavoro.gov.it/archivio-doc-pregressi/Notizie/Report%20di%20monitoraggio%2030%20aprile%202015_def.pdf

⁹¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di Integrazione, *i Minori stranieri non accompagnati in Italia, Report di monitoraggio*, 2015.

Capitolo III: Le politiche di tutela e protezione dei minori stranieri non accompagnati

3.1 L'evoluzione della normativa e delle politiche di tutela e protezione per i minori stranieri non accompagnati in Italia

In Italia l'attenzione riportata dai governi locali nell'ambito delle politiche migratorie e in particolare per l'accoglienza e l'integrazione sociale sul territorio, è andata ad aumentare di pari passo ai processi di decentramento amministrativo, che nel corso degli anni Novanta, hanno assegnato ai comuni un'autonomia maggiore anche nell'ambito dei servizi sociali. Infatti si fa riferimento alla Legge n°142/1990⁹² e più in particolare alla legge n° 328/2000⁹³, mediante le quali si rese possibile creare un sistema collaborativo di servizi "a rete", concretizzato dall'affermazione di principi di sussidiarietà verticale, attraverso cioè l'assegnazione ai comuni di funzioni di programmazione e realizzazione dei servizi sul territorio, in accordo con le altre istituzioni organizzate presenti. I governi locali infatti, si sono trovati a gestire una realtà molto complessa, quale quella dei minori stranieri non accompagnati, che ha richiesto grossi investimenti in termini di risorse sia dal punto di vista economico, sociale ed operativo, che un ripensamento del sistema di *welfare*. Tutto ciò in un quadro normativo complicato ed ambiguo dove la coesistenza di molteplici disposizioni disorganiche e in parte tra loro contrastanti, ha dato luogo a enormi difficoltà di orientamento e alle più disparate prassi giudiziarie e sociali⁹⁴.

La complessità della condizione dei minori stranieri non accompagnati è dunque determinata dal loro *status*, che li vede come soggetti primari di una serie incrociata di norme⁹⁵. Infatti la situazione legale dei minori stranieri non accompagnati, prende in

http://www.lavoro.gov.it/archivio-doc-pregressi/Notizie/Report%20di%20monitoraggio%2030%20aprile%202015_def.pdf

⁹² Legge 8 giugno 1990 n°142: *Ordinamento delle autonomie locali*.

⁹³ Legge 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

⁹⁴ G. Turri, *I bambini stranieri non accompagnati*, in "Minorigiustizia", n.3/1999, Ed. Franco Angeli, Milano, 1999, pp.10-22.

⁹⁵ Come vedremo successivamente, nel panorama legislativo italiano, non sono ancora presenti norme specifiche riguardanti l'accoglienza e il trattamento giuridico dei minori stranieri non accompagnati. Pertanto si fa riferimento ad una serie di norme relative allo status giuridico di minore non accompagnato e alle norme riguardanti lo status giuridico di rifugiato.

considerazione due principali elementi: la loro minore età e dunque la normativa relativa alla protezione dei giovani, e il fatto di essere migranti, dunque soggetti al riconoscimento dei diritti e dei doveri da parte delle leggi relative agli stranieri. Infatti,

un giudice ha definito la condizione giuridica del minore straniero come la foce di un fiume dove l'acqua dolce e quella salata si toccano confondendosi e scontrandosi, infatti la condizione del minore si tocca e si confonde con quella dello straniero. A seconda del luogo dove il minore straniero si trova, la marea oscilla ora verso il mare ora verso il fiume, a volte l'acqua salata del problema degli stranieri indurisce la legislazione minorile e a volte l'acqua dolce del trattamento dei minori ammorbidisce quello dello straniero ⁹⁶.

Questa metafora proposta da Marzin⁹⁷, viene spesso utilizzata per rendere l'idea della complessità e delle contraddizioni in cui si muovono gli operatori sociali che si occupano di minori stranieri non accompagnati. Infatti il trattamento giuridico del minore straniero non accompagnato, costituisce in ambito sociale e giuridico, un terreno molto interessante, essendo al confine tra due legislazioni contrapposte: l'una improntata sui principi di protezione e sostegno dei minori, mentre l'altra legata alla legislazione sullo straniero, marcata da principi di controllo e difesa. Per l'appunto il risultato è una infinità di acqua dolce e salata, in cui *“le fonti normative di riferimento sono all'incrocio tra due legislazioni speciali che toccano trasversalmente tutti i campi della legislazione”*⁹⁸.

È importante procedere facendo riferimento alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Un documento di portata storica a difesa dei diritti umani che si compone di trenta articoli in cui vengono sanciti i diritti individuali, civili, economici e culturali di “ogni persona”.

⁹⁶ L. Marzin e Ufficio Minori Stranieri Comune di Torino, *Migrare da soli: tra vulnerabilità e autonomia*, in , *La difficoltà di crescere: minori stranieri e tutela*, Atti del corso promosso dalla Provincia di Milano e dalla Cooperativa Farsi Prossimo, ottobre-dicembre, 2003.

⁹⁷ Laura Marzin, direttore amministrativo dipartimento politiche sociali del comune di Torino, posizione organizzativa minori stranieri.

⁹⁸ L. Miazzi, *I nuovi cittadini*, relazione presentata al convegno regionale di studi sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri, in www.minoriefamiglie.it, 2004.

L'art. 1 recita:

*“Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”.*⁹⁹

Il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza personale, e di conseguenza alla personalità giuridica e all'uguaglianza davanti alla legge senza discriminazione e alla presunzione di innocenza fino all'assunzione di una prova contraria nell'ambito di un processo imparziale, il diritto alla libertà di movimento, il diritto di chiedere asilo, il diritto alla libertà di pensiero e religione, di opinione e di espressione, il diritto al lavoro, al riposo e all'istruzione costituiscono i valori universali di democrazia. La Dichiarazione Universale, in quanto “dichiarazione” non era giuridicamente vincolante per gli Stati, pertanto si ritenne necessario nel 1966 codificare i diritti proclamati nella dichiarazione, in due trattati: il Patto sui Diritti Civili e Politici, il Patto sui Diritti Economici Sociali e Culturali. Tuttavia, parte rilevante della dottrina, afferma che oggi essa costituisce il codice etico a carattere universalmente vincolante in quanto fonte di diritto internazionale consuetudinario.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo riconosce all'articolo 13 il diritto di ciascuno a lasciare qualsiasi Paese: *“Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento (...) ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di tornare nel proprio Paese”*¹⁰⁰, allo stesso tempo però non garantisce il diritto corrispondente ad entrare in qualsiasi Paese se non nella veste di Rifugiato. Pertanto risulta essere ridotto il collegamento con il successivo articolo della stessa Dichiarazione, secondo il quale *“Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite”*¹⁰¹.

⁹⁹ Art. 1 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: *“Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza.”*

¹⁰⁰ Art. 13 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: *“Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio e di ritornare nel proprio paese.”*

¹⁰¹ Art. 14 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: *Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora*

A livello internazionale, il quadro normativo è ben articolato, i minori stranieri anche se entrati in Italia illegalmente, sono titolari di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione dell'Onu sui diritti del fanciullo, ratificata in Italia e resa esecutiva con la legge n°176/1991¹⁰², che si applica a tutti i minori senza discriminazioni. In particolare, la Convenzione stabilisce che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto sempre in considerazione il “*superiore interesse del minore stesso*”. Inoltre, tale Convenzione riconosce a tutti i minori il diritto alla protezione, allo sviluppo fisico, spirituale, mentale, morale e sociale, e il diritto alla partecipazione, dunque di esprimere la propria opinione e che tale opinione sia tenuta in considerazione, tenendo conto dell'età e del grado di maturità dello stesso.

Sin dal momento del suo arrivo alle frontiere italiane, il minore, in quanto tale, dovrebbe essere oggetto di una serie di garanzie e protezioni. Tuttavia la realtà si rileva spesso molto diversa, in mancanza di leggi chiare e sufficienti tutele. Per esempio accade che minori non accompagnati, fermati alla frontiera, vengano respinti verso il paese di origine o un paese terzo, senza che per lui siano state previste adeguate misure di sicurezza, con il risultato di esporli a gravi pericoli e rischi di abuso o abbandono. In generale, secondo la normativa vigente in Italia, i minori stranieri presenti nel territorio, in quanto minorenni, non possono essere espulsi e hanno diritto ad un permesso di soggiorno per minore età.

Inoltre un minore per legge non può essere trattenuto in alcun caso in una struttura quale i Centri di Permanenza Temporanea e i Centri di Identificazione, a causa del fatto che entrambe le strutture siano prettamente riservate ad adulti stranieri senza permesso di soggiorno trattenuti o perché in attesa di espulsione o perché in attesa di identificazione, nei momenti successivi all'arrivo. Nonostante il riconoscimento di queste tutele da parte della normativa italiana, ogni anno risultano essere centinaia i minori non accompagnati

l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.”

¹⁰² Legge del 21 maggio 1991 n° 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989.*

che vengono trattenuti presso i CPT o i Centri di Identificazione ¹⁰³, prima di essere accolti nei centri di Prima Accoglienza per Minori.

Come già precisato, il quadro legislativo italiano sui minori stranieri non accompagnati è assai complicato e di difficile interpretazione: non esiste infatti una normativa unica in materia, bensì occorre rifarsi a due ordini di legislazioni: quella sui minori, basata sulla protezione e sul sostegno, e quella relativa all'immigrazione. Negli ultimi anni però, sono sorti decreti, regolamenti e circolari di dubbia interpretazione che si scontrano con le norme vigenti internazionali. Questa assenza di certezza normativa, determina una diversificazione nelle azioni dei tribunali e degli enti locali in materia di accoglienza e trattamento dei minori stranieri non accompagnati, che lede i minori stessi, privandoli di un'adeguata tutela. Nonostante questo però, dal punto di vista normativo, lo Stato italiano garantisce ai minori stranieri non accompagnati il massimo della protezione, applicando le norme riguardanti il "collocamento in luogo sicuro" del minore che si trovi in stato di abbandono ¹⁰⁴. A proposito di ciò, la norma 64/1994¹⁰⁵, contenente le norme di attuazione della Convenzione dell'Aja ¹⁰⁶, la quale stabilisce che la competenza in materia di protezione di minori appartiene allo stato di residenza abituale degli stessi fermo restando l'autorità del Paese di cui il minore è cittadino, individua nell'ufficio centrale per la giustizia minorile presso il Ministero di Grazia e di Giustizia, l'autorità centrale in materia di rimpatrio, affidamento e sottrazione internazionale di

¹⁰³ Amnesty International, *Invisibili. Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia*, Amnesty International, Bologna, 2006.

¹⁰⁴ Articolo 403 Codice civile, *Intervento della pubblica autorità a favore dei minori*. Tale provvedimento si applica nel momento in cui il minore versa in uno stato di pericolo tale da compromettere il benessere fisico e psichico proprio e/o di chi gli sta intorno, si predispone, mediante gli organi di competenza, un collocamento in una struttura di accoglienza specializzata al fine di provvedere in modo definitivo alla sicurezza del minore.

¹⁰⁵ L. 15 gennaio 1994, n. 64. Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, aperta alla firma a Lussemburgo il 20 maggio 1980, e della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, aperta alla firma a L'Aja il 25 ottobre 1980; norme di attuazione delle predette convenzioni, nonché della convenzione in materia di protezione dei minori, aperta alla firma a L'Aja il 5 ottobre 1961, e della convenzione in materia di rimpatrio dei minori, aperta alla firma a L'Aja il 28 maggio 1970.

¹⁰⁶ Convenzione adottata il 5 ottobre 1961 in materia di protezione dei minori, che stabilisce la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minori, ratificata e resa esecutiva successivamente in Italia con la legge 742/1980, nella quale si dichiara che lo stato di residenza abituale del minore, attraverso le proprie autorità amministrative e giudiziarie, è responsabile della protezione della sua persona e dei suoi beni, e nel caso in cui sussistano casi di urgenza, lo stato in cui si trova il minore, anche se non residente, è tenuto a adottare le necessarie misure di protezione nei suoi confronti, finché le autorità competenti non abbiano messo in atto i provvedimenti imposti dalla situazione.

minori. L'organo designato per l'esecuzione dei provvedimenti suddetti e di quelli di necessità ed urgenza è il Tribunale dei Minori del luogo di residenza del minore¹⁰⁷. Invece la competenza in materia di assistenza dei minori stranieri non accompagnati è attribuita, come per i minori italiani, all'ente locale che deve provvedere all'accoglienza del minore in una comunità di pronta accoglienza o altra struttura idonea¹⁰⁸.

Ugualmente ci si riferisce alle norme riguardanti l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo a una famiglia o a una comunità. L'affidamento può essere disposto dal Tribunale per i minorenni mediante affidamento giudiziale, oppure, per consenso dei genitori o del tutore, può essere disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal Giudice Tutelare (in tal caso si parla di affidamento amministrativo-consensuale)¹⁰⁹.

Altro istituto di tutela e protezione previsto dalla normativa italiana riguardante la protezione in materia di minori è quello regolato dall'articolo 343 del Codice Civile che riguarda l'apertura della tutela per il minore i cui genitori non possano esercitare la potestà. Tale articolo, così recita: *“se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la potestà dei genitori, si apre la tutela presso la pretura del mandamento dove è la sede principale degli affari e interessi del minore. Se il tutore è domiciliato o trasferisce il domicilio in altro mandamento, la tutela può essere ivi trasferita con decreto del tribunale.”*. Essa si affianca all'articolo 3 della legge del 4 maggio n° 184 del 1983¹¹⁰, il quale affida all'istituto di assistenza pubblico o privato, esercitante in tal caso i poteri tutelari sul minore ricoverato o assistito fino a quando non venga nominato un tutore legale, i poteri e gli obblighi di tutela dell'affidatario. Nel

¹⁰⁷ L. 64/1994, Articoli 5,6 e 7.

¹⁰⁸ D.p.r. 616/1977 *Attuazione della delega di cui l'art.1 della L. 22 luglio 1975 n°382*, e alla Legge 328/2000, *principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

¹⁰⁹ Legge del 4 maggio 1983 n° 184, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in particolare l'art. 2 per il quale: *“Il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo può essere affidato ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o ad una persona singola, o ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione. Ove non sia possibile un conveniente affidamento familiare, è consentito il ricovero del minore in un istituto di assistenza pubblico o privato, da realizzarsi di preferenza nell'ambito della regione di residenza del minore stesso.”*

¹¹⁰ Legge 184/1983, *Diritto del minore ad una famiglia*, norma che tratta l'affidamento a famiglia, persona singola, comunità familiare o istituto, disposto dal servizio sociale e reso esecutivo dal Giudice Tutelare per i Minori. Particolare riferimento agli articoli 3 e 4 della suddetta Legge.

caso in cui però, i genitori o i tutori del minore, riprendano l'esercizio della potestà, l'istituto ha l'obbligo di chiedere al Giudice di fissarne dei limiti o delle condizioni di tale esercizio¹¹¹.

Importante progresso compiuto dalla normativa italiana in materia di immigrati e più nello specifico, in materia di minori stranieri non accompagnati, si può trovare nell'istituzione del Testo Unico in materia di immigrazione, sancito tramite il Decreto Legislativo n° 286/1998, dal Presidente della Repubblica. Il Testo Unico ribadisce innanzitutto il concetto di superiore interesse del minore: *“in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n° 176.”*¹¹²

Il Testo Unico sancisce il divieto di espellere i minori stranieri al di sotto dei 18 anni, se non per seguire il genitore o l'affidatario espulso per motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale¹¹³. Nel caso debba essere disposta l'espulsione, l'autorità competente è individuata nel Tribunale dei Minori. La legge, che in questo modo protegge il minore riconoscendo il suo diritto a rimanere in Italia, non prevede invece nessuna misura di tutela al momento dell'arrivo alla frontiera di un minore straniero solo. La legge 184/1983, già citata in precedenza, infatti, non consente l'ingresso nel territorio dello Stato di un minore straniero a meno che non sia munito di un visto per l'adozione o accompagnato da un parente entro il quarto grado (è fatta eccezione in caso di eventi bellici, calamità naturali o eventi straordinari, stabilita con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri)¹¹⁴. Inoltre, il Testo Unico pone l'attenzione sulla tutela dell'unità familiare e al diritto del minore di crescere nella propria famiglia (principi sanciti oltre che dalla Convenzione di New York, anche dalla Costituzione italiana¹¹⁵), prevedendo che:

¹¹¹ O. Salimbeni, *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, op. cit, pag. 42.

¹¹² D.L. 286/1998, *Testo Unico in materia di immigrazione*, Art. 28, comma 3.

¹¹³ *Ibidem*, Art. 19.

¹¹⁴ Legge 184/1983, Art. 33 commi 1 e 4.

¹¹⁵ Articoli 30 e 31 della Costituzione italiana. Art. 30 *“È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti. La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima. La legge detta le norme*

“Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell’età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l’ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge. L’autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificavano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al Questore per gli adempimenti di rispettiva competenza¹¹⁶”.

Il contesto legislativo si rende più complesso con l’istituzione del Comitato per i Minori Stranieri ai sensi dell’articolo 33 del Testo Unico sull’immigrazione, n° 286/1998, nel quale si dispongono le modalità di accoglienza e le competenze legislative dello Stato italiano per tutti i cittadini appartenenti all’Unione Europea, regolando quindi le modalità di accesso nel territorio italiano e le misure precauzionali riguardanti i minori privi di tutela¹¹⁷. In tale articolo infatti, riguardo ai compiti del Comitato, il Governo ha decretato che esso si debba occupare, oltre che dei minori accolti all’interno dei programmi solidaristici, anche delle modalità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, del rimpatrio assistito e del ricongiungimento familiare¹¹⁸. In tal caso, al Tribunale dei minori è demandato l’obbligo di concedere il nulla osta, una volta che il Comitato abbia emesso il provvedimento e sempre che non sussistano gravi esigenze processuali.

Tali disposizioni sembrano ignorare gli altri provvedimenti presi precedentemente, in particolare la norma 476/1998 *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri"*, che modifica la legge sull’adozione e sull’affidamento e la Legge

e i limiti per la ricerca della paternità.” Art. 31”La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l’infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.”

¹¹⁶ Art. 31, comma 3, Testo Unico, D.L. 286/1998.

¹¹⁷ Testo Unico in materia di immigrazione D.L. 286/1998.

¹¹⁸ D. lg.vo 113/1999, *Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 47, comma 2, della legge 6 marzo 1998, n. 40, articolo 5.*

184/1983 “*Diritto del minore a una famiglia*”, la quale individua nel Tribunale per i Minori o nel Giudice Tutelare l’organo cui spettano decisioni sui minori soli che siano essi italiani o stranieri ¹¹⁹.

Come sottolinea la Salimbeni, risulta essere in evidente contrasto il potere esercitabile in via eccezionale dal presidente del Comitato o da un suo delegato ¹²⁰, a tutela della salute psicofisica del minore, mentre il Codice Civile prevede l’intervento del Tribunale dei Minori sulla base dell’art. 403 del Codice Civile stesso. Ugualmente lo stesso potere del Comitato di disporre il rimpatrio assistito è in contraddizione con quello del Tribunale dei Minori in merito all’espulsione, sulla base dell’articolo 31, comma 4 del Testo Unico per il quale “*Qualora ai sensi del presente Testo Unico debba essere disposta l’espulsione di un minore straniero il provvedimento è adottato, su richiesta del questore, dal Tribunale per i minorenni.*”. Tale spostamento di competenze ha dato vita, secondo la stessa Salimbeni, ad un acceso dibattito sui quali siano i reali compiti spettanti a ciascuna istituzione, il quale genera un’altrettanta confusione amministrativa nei comuni che si occupano di immigrati e dunque nella gestione della prima accoglienza.

Il primo intervento in Italia in materia di immigrazione, più in particolare con la legge Martelli n°39/1990, non ha incluso norme specifiche per i minori stranieri non accompagnati, tanto che precedentemente, i principi fondamentali in merito, si ricavarono dall’articolo 10 della Costituzione, secondo cui la condizione dello straniero è regolata dalla legge in conformità dei trattati internazionali e lo straniero ha diritto d’asilo se nel suo paese non può esercitare le libertà garantite dalla Costituzione. La Legge Martelli contiene solo due articoli destinati ai minori, il primo in materia di studio, il secondo riguardante i rifugiati, e prevede che nel caso di domanda di asilo da parte di un minore non accompagnato, ne venga data informazione tempestiva al Tribunale per i Minori¹²¹. Per la prima volta appare nella normativa il termine “*Minore*

¹¹⁹ L. 476/1998, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L’Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri*, Articolo 33, comma 5.

¹²⁰ Eletto in base all’art.3 comma 5 DPCM 535/1999 “*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.*”

¹²¹ In base all’art. 1 comma 5 L. 39/1990, *Legge 29 Febbraio 1990, e successive modificazioni, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 Dicembre 1989, n. 416, Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei*

Straniero non Accompagnato”. In assenza di altre norme, la loro permanenza è in parte regolata dal Codice Civile per l’apertura del procedimento di tutela e per l’eventuale ricovero in istituti di assistenza e in parte dalla legge 184/1983 sull’affidamento e l’adozione. Va ricordato che tale norma è applicabile anche al minore straniero che si trovi in stato di abbandono in Italia¹²². Il fatto di non avere introdotto disposizioni sul tema, può essere letto come attuazione del principio di non discriminazione, considerando i minori stranieri soli titolari degli stessi diritti alla tutela di quelli italiani nelle stesse condizioni ¹²³.

Altra normativa in merito è riferibile alla Legge 40/1998 “*Disciplina dell’immigrazione e norme sulle condizione dello straniero*”, nota anche come Legge Turco-Napolitano, detta norme precise sui minori stranieri non accompagnati e sui diritti della famiglia. Tale norma è stata inserita ed integrata successivamente nel Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero n° 286/1998, che rappresenta il testo di riferimento in vigore a tutt’oggi, con le modifiche apportate dalla L. 189/2002, nota come Legge Bossi-Fini. Tale norma si occupa dei minori stranieri non accompagnati solamente in un articolo, riguardante il rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età ¹²⁴. Il provvedimento stabilisce che possa essere concesso un permesso per studio o lavoro a

cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, nota anche come Legge Martelli.

¹²²L. 184/1993, Art 37, secondo cui successivamente all’adozione, la Commissione può comunicare ai genitori adottivi, solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell’adottato. Inoltre specifica che, come per i minori italiani, vengono portate avanti le disposizioni in materia di adozioni e affidamento.

¹²³ G. Campani, Z. Lapov, F. Carchedi, *Le esperienze ignorate. Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza, ostilità*, Franco Angeli, Milano, 2002.

¹²⁴ Legge 182/2002, Art. 25: All’articolo 32 del Testo Unico di cui al Decreto legislativo n. 286 del 1998, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti: “*1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, semprechè non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all’articolo 33, ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell’articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. 1-ter. L’ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l’interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, 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. 1-quater. Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi del presente articolo è portato in detrazione dalle quote di ingresso definite annualmente nei decreti di cui all’articolo 3, comma 4”.*

quei minori che almeno per due anni abbiano seguito un progetto di integrazione sociale e civile presso un ente che sia iscritto in un registro della Presidenza del Consiglio dei Ministri ¹²⁵. Inoltre, il suddetto ente deve documentare che il minore si trovi in Italia da almeno tre anni (quindi prima dei quindici anni), che abbia disponibilità di alloggio e che segua un corso di studi, o abbia un lavoro. Il permesso può essere rilasciato a condizione che il Comitato non abbia deciso per il rimpatrio. L'articolo però non specifica quali tipi di permesso di soggiorno posseduti dai migranti possano beneficiare della conversione. Il decreto di attuazione della legge 189, DPR n°334/2004, è entrato in vigore il 25 febbraio 2005 e prevede un nuovo tipo di permesso di soggiorno da concedere ai minori che possiedano i requisiti del rinnovato articolo 32 del Testo Unico 286/1998 ¹²⁶, previo parere del Comitato Minori Stranieri. Secondo il Decreto, tale permesso consente di svolgere un'attività lavorativa autonoma o subordinata. La normativa non fornisce ulteriori indicazioni rispetto ai minori titolari di un permesso di soggiorno per minore età che non rientrano in quei requisiti richiesti e tutti gli enti locali sono in attesa di nuove linee guida da parte del Comitato. ¹²⁷

3.2 La condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati prima del diciottesimo anno di età

Come abbiamo già visto precedentemente, per minore straniero non accompagnato si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui responsabili. In tal caso è di rilevante importanza il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999 n°535 "Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri" a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2bis, del

¹²⁵ La legge non specifica i tipi di enti ammessi e le modalità di iscrizione al registro.

¹²⁶ DPR 334., *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n° 394, in materia di immigrazione*, Art. 1, comma 1, lettera c-sexies. 18 ottobre 2004.

¹²⁷ O.Salimbeni, *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, op. cit. pag 42.

Decreto Legislativo 286/98, che definisce i compiti del Comitato per i minori, e per la prima volta definisce chiaramente la categoria dei minori stranieri non accompagnati.¹²⁸

Legislativamente, il minore straniero non potrebbe entrare nel territorio italiano non accompagnato, ma comunque accade spesso volte che riesca ad eludere i controlli alla frontiera, godendo di conseguenza, data la sua posizione di minorenne, di tutta una serie di diritti, quali il diritto allo studio, alla salute ecc, sia in virtù di ciò che la nostra Costituzione garantisce¹²⁹, sia di importanti Convenzioni internazionali, prima tra tutte la Convenzione di New York sui diritti del Fanciullo. Tale Convenzione, redatta a New York il 20 novembre 1989, è entrata in vigore in Italia con la Legge n. 176 del 27 maggio 1991. Secondo tale Convenzione, alla quale partecipano tutti gli Stati del mondo (tranne gli Stati Uniti d'America, Somalia e Sudan), si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo che abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione nazionale applicabile. Gli Stati contraenti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella Convenzione e a garantirli ad ogni fanciullo sottoposto alla loro giurisdizione, senza distinzione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, oppure della loro origine nazionale, etnica o sociale, della loro situazione finanziaria, della loro incapacità, dalla loro nascita o di ogni altra circostanza.

In tutte le decisioni relative ai minori, di competenza delle istituzioni, pubbliche o private, di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere considerato, senza eccezioni, interesse preminente. Gli Stati contraenti riconoscono ad ogni fanciullo il diritto alla vita ed assicurano la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo¹³⁰. Tra i suoi principi generali, la Convenzione stabilisce che le politiche riguardanti i minori debbano fondarsi preminentemente sul principio del superiore interesse del minore: il fine primario da perseguire è quindi il bene del minore, ed è questo che deve avere la priorità

¹²⁸ M.Giovannetti, *L'accoglienza Incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Il Mulino, Bologna, 2008.

¹²⁹ Nel testo costituzionale italiano vigono norme relative alla tutela del minore sia tra i principi fondamentali (art. 2 e 3) sia nella parte relativa ai diritti e doveri dei cittadini, sia nel titolo riguardante i rapporti etico-sociali (artt. 29,30,31) e nella parte relativa ai rapporti economici (art. 37).

¹³⁰ Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: <http://www.legalsl.com/it/convenzione-di-new-york-del-1989-sui-diritti-del-fanciullo-infanzia.htm>, 4 marzo 2013.

rispetto ad altri obiettivi, quali ad esempio il contrasto all'immigrazione clandestina.¹³¹ Lo stesso articolo 28, comma 3 del Decreto Legislativo 286/98 introduce come criterio di valutazione prioritario, in tutti i procedimenti amministrativi e giudiziari finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, quello del "superiore interesse del minore".

Come già rilevato nel paragrafo precedente, il nostro ordinamento prevede il divieto di espulsione del minore straniero irregolarmente presente sul territorio in base all'ex articolo 19 lett. a) del Decreto Legislativo 286/1998, tranne per motivi di sicurezza nazionale e ordine pubblico per i quali in base all'articolo 31 comma 4 del Testo Unico, deve disporre il Tribunale per i Minori su richiesta del questore. In base alle disposizioni del regolamento di attuazione del Dpr 394/99¹³², ha disposti a favore di questi minori il rilascio del permesso di soggiorno per minore età. Generalmente il minore per ottenere il permesso di soggiorno deve avere un tutore. La nomina del tutore viene disposta dal giudice tutelare, istituito presso il Tribunale ordinario, in virtù degli articoli 343 e seguenti del Codice Civile. Tale permesso di soggiorno, solamente in virtù della circolare del Ministero degli Interni del 13 novembre 2000, non consente al minore di lavorare né di vedersi convertito il permesso in altro titolo di soggiorno, se non quando sussistono determinate condizioni molto restrittive. Le decisioni delle questure di negare, in coerenza con detta circolare, la possibilità di lavorare ai minori non accompagnati in possesso del permesso di soggiorno per minore età, sono state impugnate, consolidando in questo modo un orientamento giuridico¹³³ secondo il quale è stata ritenuta illegittima la posizione delle questure in tal senso, riconoscendo al minore il diritto di lavorare.

Una volta che il minore entra in contatto con gli enti locali, i servizi sociali o la polizia, deve essere segnalato al Comitato per la tutela dei minori stranieri, il quale ha visto ampliare i suoi compiti, non solo si occupa dei programmi solidaristici e di accoglienza

¹³¹ M. Giovannetti, *Storie Minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Cevot, La Grafica Pisana, Pisa, Ottobre 2007.

¹³² Decreto del Presidente della Repubblica 31 Agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

¹³³ In base all'Ordinanza del 21 novembre 2001 del Tar di Piemonte e all'ordinanza numero 716 del 29 agosto 2001 del Tar Emilia Romagna, si è ritenuto legittimo che il minore straniero non accompagnato possa ottenere permesso di soggiorno e possa avere la possibilità di lavorare nel territorio italiano.

temporanea dei minori, ma si occupa di azioni inerenti all'assistenza dei minori stranieri non accompagnati ed alla possibilità di disporre *il rimpatrio assistito*. Il *rimpatrio* è un istituto che pone in primo piano il superiore interesse del minore e si differenzia dall'espulsione in quanto realizzato con garanzie procedurali e sostanziali, vale a dire che il minore e i genitori del minore devono essere consultati, a seguito di numerose indagini familiari nel paese d'origine¹³⁴. Questo istituto, assume dal punto di vista normativo, carattere assistenzialistico, dal momento che si tratta di rimpatrio assistito, a differenza dell'espulsione che è un provvedimento in base al quale lo straniero viene semplicemente rinvio in modo coatto nel suo territorio d'origine, senza che ci si curi di quale situazione la persona incontri, salvo il caso in cui vi siano dei rischi persecutori nei confronti dell'immigrato. Il rimpatrio assistito dunque è un provvedimento ben differente dall'espulsione proprio perché mutano le motivazioni e i presupposti in quanto è adottato nell'interesse del minore: tale provvedimento si fonda sul presupposto che il minore si troverebbe in migliori condizioni nel proprio paese d'origine. Per valutare tale aspetto, sarebbe bene prendere contatti con la famiglia e verificare le opportunità assistenziali, formative e lavorative all'interno del paese d'origine. È necessario dunque saper valutare le capacità della famiglia di provvedere al mantenimento del minore, all'educazione e all'istruzione.

Tutta l'attività del rimpatrio viene gestita dal Comitato come autorità amministrativa, senza che vi sia la previsione di alcuna forma ordinaria di impugnazione del provvedimento. Non è quindi previsto alcun mezzo di controllo a favore di un minore destinatario di un provvedimento di rimpatrio assistito è una dimenticanza molto grave. Si tratta infatti di un atto amministrativo che come tale dovrebbe essere impugnabile al tribunale amministrativo, ma secondo i principi generali, è pacifico che detto Tribunale non possa essere competente a valutare se nelle specie sia stato o meno rispettato l'unico principio che renda legittima l'adozione di un provvedimento di rimpatrio assistito, ovvero il superiore interesse del minore.¹³⁵

Accade anche che il Comitato ritenga che il rimpatrio assistito non debba essere eseguito, formula una raccomandazione ai servizi sociali territorialmente competenti per

¹³⁴ Il rimpatrio assistito per i minori stranieri non accompagnati viene gestito negli articoli 14bis e 14 ter del Testo Unico in materia di immigrazione.

¹³⁵ M.Giovanetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Editori Il Mulino, Bologna, 2008.

l'affidamento del minore ai sensi della Legge 184/1983, già citata in precedenza. Quindi il tribunale per i minorenni emette un provvedimento di affidamento del minore, che comporta la modifica del permesso per minore età in permesso per affidamento, convertibile in nuovo titolo di soggiorno al raggiungimento della maggiore età ¹³⁶.

3.3 I minori stranieri non accompagnati al compimento del diciottesimo anno di età: la condizione giuridica

L'articolo 32 comma 1 del Testo Unico, che disciplina le disposizioni concernenti i minori affidati al compimento della maggiore età, stabilisce che *“al compimento della maggiore età [...] ai minori comunque affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 184/1983, può essere rilasciato il permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura”*.

Attraverso l'introduzione della già citata Legge “Bossi-Fini”¹³⁷, integrando l'articolo 32 con i commi 1bis, 1ter e 1quater, si prevede che il minore non accompagnato, al raggiungimento della maggiore età, avrà la facoltà di convertire il proprio titolo di soggiorno in un altro titolo esclusivamente in presenza di alcune condizioni. Dunque il minore per vedersi convertito il permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni:

- non deve essere stato raggiunto da un provvedimento di rimpatrio;
- deve essere arrivato nel nostro paese a 15 anni per dimostrare al raggiungimento della maggiore età di essere in Italia da almeno tre anni;
- deve aver frequentato un progetto di integrazione sociale o civile gestito da un ente pubblico o privato per non meno di due anni (ente che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del D.P.R. n°394 del 31 agosto 1999);
- deve avere la disponibilità di un alloggio, frequentare o aver frequentato corsi di istruzione scolastica, o svolgere attività lavorativa retribuita nelle forme e con

¹³⁶ Tale procedura viene garantita dalla circolare del Ministero dell'Interno del 9 aprile 2001.

¹³⁷ Legge 189/2002 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

modalità previste dalla legge italiana, ovvero essere in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.¹³⁸

Secondo la nota esplicativa emessa dal Comitato per i minori stranieri, affinché il minore non accompagnato possa ottenere la conversione del proprio titolo di soggiorno da minore età ad altro titolo, devono concorrere tutti i requisiti suddetti¹³⁹, fermo restando i diritti dei minori per i quali all'esito delle indagini familiari il Comitato non valuta realizzabile il rimpatrio, seppur presenti in Italia d'un'età tale da non consentire lo svolgimento dei due anni di progetto previsto dalla Legge Bossi-Fini.

Accade spesso volte però che il Tribunale tenda ad affidare i minori non accompagnati a parenti entro il quarto grado di parentela ai sensi dell'articolo 4 della Legge 184/1983, senza che vi siano le condizioni espresse nell'articolo 32 commi 1 bis, 1 ter, 1 quater, ovvero la presenza nel territorio italiano del minore da almeno tre anni e l'aver frequentato un progetto di integrazione per almeno due anni. Effettivamente in base all'articolo 32 del Decreto Legislativo 286/1998 (Testo Unico in materia di immigrazione), il minore per merito dell'affidamento, ai sensi della suddetta legge, ha la facoltà di convertire il proprio permesso di soggiorno in altro titolo.

In merito a tale materia, si è espressa anche la Corte Costituzionale¹⁴⁰ con la sentenza n°198 del 23 maggio 2003, soffermandosi essenzialmente sulle differenze tra minori sottoposti a tutela e minori affidati in virtù della legge 184/1983. Con tale provvedimento la Corte Costituzionale ha stabilito che anche i minori sottoposti a tutela, al raggiungimento della maggiore età, possono ottenere un permesso di soggiorno per studio o lavoro, ugualmente ai minori affidati, contrastando sia l'assunto dell'art. 32 del decreto legislativo 286/1998, ma soprattutto lo spirito interpretativo dello stesso articolo

¹³⁸ Si fa riferimento alla legge Bossi Fini: legge 189/2002 articoli 32 e seguenti.

¹³⁹ I numeri dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi dell'articolo 32 comma 1 bis, deve essere detratto, dalle quote di ingresso definite annualmente dai decreti governativi. L'articolo non chiarisce però se la detrazione debba essere portata alle quote fissate per l'anno successivo o alle quote precedentemente definite: questa seconda interpretazione implicherebbe la necessità di attendere ogni anno l'emanazione del decreto flussi, e in caso di mancata emanazione del medesimo decreto, l'impossibilità di convertire i permessi di soggiorno rilasciati ai minori stranieri non accompagnati.

¹⁴⁰ Non solo si esprime la Corte Costituzionale ma anche la giurisprudenza di numerosi tribunali amministrativi regionali: T.a.r. Piemonte (sentenze n.1218/2003; n.2206/2004; n.3860/2004; n.13/2005; n. 464/2005), del T.a.r Emilia Romagna (sentenze n.1104/2003; n.2143/2003; n.2334/2003; n.544/2004; n.793/2004; n.807/2004), T.a.r. Friuli Venezia Giulia (sentenza n.226/2005), del T.a.r. Marche (sentenza n.115/2004), del T.a.r. Toscana (sentenza n.2180/2005), del T.r.g.a. Trentino Alto Adige (sentenze n.397/2004; n.131/2005), del T.a.r. Veneto (sentenza n.2166/2005).

insito nella circolare del ministero dell'Interno del 13 novembre 2000, che aveva stabilito che i minori in tutela non possano convertire il permesso di soggiorno per minore età in permesso di studio o lavoro al compimento dei 18 anni. Questo provvedimento è la risposta ad una questione di legittimità costituzionale sollevata nel 2002 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia Romagna nei confronti dell'articolo 32, nella parte in cui stabilisce la possibilità di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età per i minori affidati ma non per i minori sottoposti a tutela. La Corte Costituzionale ha affermato in proposito che *“la disposizione del comma 1 dell'articolo 32 del decreto legislativo 286/1998, va riferita, in via analogica, anche ai minori stranieri sottoposti a tutela, ai sensi del Titolo X del libro primo del Codice Civile e che pertanto, non si pone un problema di costituzionalità del suddetto articolo.”*¹⁴¹

La Corte ha dunque stabilito che l'articolo 32, comma 1 non implica una disparità di trattamento, in quanto deve essere interpretato equiparando i minori in tutela ai minori affidati, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. Infatti, gli istituti della tutela e dell'affidamento pur avendo presupposti diversi (in tal senso la tutela si apre con la morte o l'assenza di entrambi i genitori o nell'impossibilità di questi di esercitare la potestà, l'affidamento può essere disposto nel momento in cui la famiglia di origine sia temporaneamente non idonea ad offrire al minore un adeguato ambiente familiare) sono entrambi finalizzati ad assicurare la cura del minore.

Successivamente, la Circolare del Ministero dell'Interno dell'ottobre 2003¹⁴² ha tentato di restringere l'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale al solo caso dei minori che abbiano raggiunto la maggiore età prima dell'entrata in vigore della Legge 189/2002. Ne consegue che tale interpretazione non ha nessun fondamento giuridico perché la sentenza si riferisce al significato dell'espressione “minori comunque affidati”, di cui all'articolo 32 comma 1, disposizione non modificata dalla legge 189/2002. Le variazioni introdotte all'articolo 32 della medesima legge, con i commi 1

¹⁴¹ S. Magnanensi, P. Passaglia, E. Rispoli, *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti Costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, s.e., Madrid, 2008.

¹⁴² Circolare del Ministero degli Interni n. 400/AA/P/12.214.32 del 23.10.2003

bis, 1 ter e 1 quater, non specificano inoltre le condizioni restrittive applicabili ai “minori comunque affidati, ma prevedono la possibilità di conversione per un’altra categoria, quale quella dei minori stranieri non accompagnati che non siano stati affidati e per i quali non sia intervenuta decisione di rimpatrio¹⁴³.

Attualmente l’orientamento del Consiglio di Stato ha chiarito che i commi 1 bis, 1 ter dell’art. 32 della legge 189/2002 non si possano applicare agli ormai ex minori comunque affidati o sottoposti a tutela, che non possono essere considerati minori non accompagnati. La sentenza recita: “ l’articolo 32 comma 1, del TU del 1998 (recante disposizioni concernenti minori affidati al compimento della maggiore età) va interpretato tenendo conto dei principi enunciati nella sentenza n.198 del 2003 della Corte Costituzionale. Il medesimo comma 1 sul piano letterale ha previsto che possa essere rilasciato “un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie e di cura” ai soggetti stranieri che compiono la maggiore età e che siano in condizione di affidamento ai sensi dell’art. 2 della legge del 4 maggio 1983 n°184 (“*sul diritto del minore a una famiglia*”). Esso va interpretato nel senso che il permesso va rilasciato quando il minore sia stato sottoposto non solo ad un affidamento “amministrativo” o “giudiziario”, ma anche alla tutela ai sensi degli articoli 343 e seguenti del Codice Civile.

Infatti, l’affidamento e la tutela, pur avendo diversi presupposti, sono entrambi finalizzati ad assicurarsi la tutela del minore. Inoltre la legislazione vigente in materia, ha assimilato l’istituto di tutela al vincolo familiare, in quanto originato da situazioni di bisogno anche più gravi di quelle che originano l’affidamento familiare. Affermazione non smentita dal sempre citato articolo 32 comma 1 bis del Testo Unico, per il quale il permesso di soggiorno può essere rilasciato “ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato”. Infatti la

¹⁴³ Sempre nell’ambito della materia dei minori non accompagnati, o figli di genitori immigrati irregolari o clandestini, è interessante la disposizione contenuta nel settore delle misure di “protezione sociale” prevista nell’articolo 18 comma 6 del Decreto Legislativo 286/1998. Tale norma prevede che il permesso di soggiorno previsto dall’articolo 18 comma 1, ovvero per la protezione sociale, possa essere rilasciato all’atto delle dimissioni dell’istituto di pena, allo straniero che ha dato prova concreta di partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale.

disposizione ha introdotto un'ulteriore e distinta fattispecie in cui può essere rilasciato il permesso di soggiorno senza incidere sui casi già ammessi dal precedente comma¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Il precedente comma si riferisce ai minori sottoposti ad affidamento e tutela (all'evidente scopo di salvaguardare l'unità familiare); mentre il comma 1 bis di riferisce ai minori stranieri non accompagnati che versano in una situazione differente e per i quali il legislatore ha richiesto il requisito dell'ammissione al "progetto di integrazione sociale o civile".

Capitolo IV: L'assistente sociale e le procedure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

4.1: L'arrivo in Italia: le prime procedure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

“Ho attraversato il deserto e ho pagato 1.500 dollari per arrivare a Kufra, una località al confine meridionale fra la Libia e Chad; lì, chi aveva altri soldi ha pagato per continuare il viaggio verso Bengasi o Ajdabiya; chi invece non aveva soldi è stato venduto, per una cifra di circa 100 dollari, ad un uomo di nazionalità libica che chiedeva a sua volta dei soldi (700/800 dollari ca.) per liberarli. Per convincere a darsi dare i soldi quest'uomo utilizza la forza, minacciando gli uomini adulti con bastoni e coltelli; donne e minori, invece, subiscono violenza sessuale; chi riesce a pagare viene liberato ed arriva a Tripoli o Bengasi in un mese circa dove attende un po' prima di imbarcarsi per l'Italia; chi non riesce a pagare, invece, rimane in questa situazione per molto tempo.”

F.,somalo, 16 anni.¹⁴⁵

Come già specificato in precedenza, il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in arrivo nel territorio italiano ha raggiunto un numero esorbitante, soprattutto negli ultimi anni e ha assunto caratteristiche e dimensioni significative in assenza, per lungo tempo, di un quadro di riferimento normativo destinato esclusivamente a tale categoria. Problematica che ha generato una mancanza di organizzazione nella gestione della prima accoglienza e in primis nella gestione degli sbarchi.

Il principale compito e obiettivo che il Comitato dei Minori Stranieri si è sempre posto, è quello di essere garanti di protezione e tutela per i minori stessi, verificando l'effettiva condizione di “non accompagnato” e prevedere eventualmente un adeguato percorso di integrazione socio-educativa. Il minore straniero non accompagnato che arriva sul territorio dello Stato Italiano a seguito di uno sbarco nel territorio, deve essere preliminarmente identificato dalle Autorità di pubblica sicurezza. Nel 2005 il Comitato per i minori stranieri, ha adottato un commento generale volto a richiamare l'attenzione sulla situazione di particolare vulnerabilità dei minori migranti non accompagnati o

¹⁴⁵ Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, Save the Children Italia Onlus, Roma, dicembre 2012.

separati perché venga approntato a livello nazionale un sistema di protezione e accoglienza adeguato alle loro esigenze specifiche¹⁴⁶.

Le linee guida redatte dal suddetto organo si applicano a tutti i bambini e adolescenti non accompagnati, indipendentemente dalla cittadinanza e dallo status giuridico. Le autorità statali devono impegnarsi affinché l'identificazione del minore come non accompagnato avvenga speditamente, subito dopo l'arrivo. L'accertamento dell'età, così come tutte le procedure che vedono coinvolto il minore, dovrebbero avvenire in un clima amichevole e rilassante, nel rispetto dell'integrità psicofisica, dell'età e del genere, e dovrebbe essere coinvolto personale specializzato.

4.1.1 La prima accoglienza del minore straniero non accompagnato all'arrivo in Italia e la presa in carico da parte del Servizio Sociale

Le Autorità di pubblica sicurezza assicurano un primo accertamento dell'età e procedono a segnalarne la presenza al Soggetto attuatore¹⁴⁷, al Comitato per i minori stranieri, operante presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare. Le Autorità di pubblica sicurezza verificano la disponibilità di strutture nell'ambito del distretto di appartenenza e nel caso che non vi sia tale disponibilità, dandone tempestiva comunicazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, richiedono al Comitato per i minori stranieri, per il tramite del Soggetto attuatore, di indicare le strutture alle quali possono rivolgersi per una prima accoglienza. Tali strutture, definite "strutture ponte", sono state preventivamente censite su tutto il territorio nazionale dal Soggetto attuatore, in accordo con l'ANCI¹⁴⁸. Si tratta di

¹⁴⁶ E. Rozzi, *Vademecum sui diritti dei minori stranieri non accompagnati*, Save the Children, Milano, 2004 <http://www.meltingpot.org/Vademecum-sui-diritti-dei-minori-stranieri-non-accompagnati.html#.VwZz9aSLTIU>

¹⁴⁷ Per Soggetto Attuatore intendiamo genericamente il soggetto titolare della funzione amministrativa; in questo caso identifichiamo come Soggetto Attuatore, l'ente che prende in carico il minore.

¹⁴⁸ ANCI- Associazione Italiana Comuni Italiani- si occupa della prima accoglienza, attraverso la collaborazione di una rete di Comuni che costituiscono un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati. L'obiettivo del Programma è di accrescere la tutela dei minori stranieri non accompagnati in Italia sostenendo i Comuni nella messa a punto di servizi specifici in una logica di standardizzazione nazionale degli interventi. Il Programma parte dall'esigenza dei territori di far fronte in maniera più compiuta alle necessità di accoglienza e tutela dei minori e si fonda sulla condivisione di responsabilità e oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali, secondo un modello di collaborazione già utilizzato con successo in altri settori delle politiche sociali.

strutture idonee a norma di legge, dislocate su tutto il territorio nazionale, che si faranno carico solo della prima fase dell'accoglienza, in attesa del trasferimento dei minori nelle strutture che li ospiteranno fino alla maggiore età. Le "strutture ponte"¹⁴⁹ consentono di collocare immediatamente in luogo sicuro i minori e al tempo stesso di effettuare gli approfondimenti necessari a definire, *nel superiore interesse del minore*, il successivo percorso di integrazione.

Le Autorità di pubblica sicurezza, a seguito della collocazione del minore presso una prima struttura di accoglienza, assicurano un primo accertamento dell'età e procedono a segnalare la presenza al Soggetto attuatore, al Comitato per i minori stranieri, (operante presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare.

Dunque, a seguito del collocamento presso la struttura, il Sindaco o un suo delegato del comune di accoglienza del minore straniero non accompagnato, procede alle seguenti azioni:

- richiede il perfezionamento dell'identificazione della persona e l'accertamento della minore età alle Autorità di pubblica sicurezza che sono responsabili di tale procedimento;
- verifica l'effettivo *status* di non accompagnato;
- acquisisce informazioni relativamente ad eventuali parenti presenti in Italia;
- informa il minore sull'opportunità di chiedere protezione internazionale;
- assicura, anche attraverso le strutture sanitarie locali, uno screening sanitario a tutela del soggetto e della comunità.

Una volta ultimate le procedure di cui sopra, il Sindaco o un suo delegato segnala i minori, per il tramite del Soggetto attuatore, al Comitato per i minori stranieri. Il Comitato provvede, attraverso la segreteria tecnica del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, ad indicare i Comuni presso i quali sono ubicate le comunità di accoglienza che hanno disponibilità di posti e che

Attraverso il Programma sono sperimentati e diffusi strumenti innovativi che contribuiscono a qualificare e sostenere le attività dei Comuni a favore dei minori stranieri non accompagnati.

¹⁴⁹ La Comunità di Pronta Accoglienza è una struttura educativa residenziale a carattere comunitario, che si caratterizza per la continua disponibilità e temporaneità dell'accoglienza di un piccolo gruppo di minori con un gruppo di educatori che a turno assumono la funzione di adulto di riferimento. Gli adulti sono preferibilmente uomini e donne che vivono insieme ai minori nella struttura di accoglienza, secondo turni di lavoro che diano continuità alla loro presenza in Comunità, tanto che la struttura sia caratterizzata da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

rispondono meglio alla esigenza di tutela e protezione del minore che deve essere trasferito. Il trasferimento è assicurato dalla “struttura ponte” nei tempi e nei modi concordati con i Comuni di destinazione.

Dunque, il momento della presa in carico da parte dei servizi sociali comunali, che gestiscono tutto l’iter burocratico relativo all’accoglienza del minore, è sempre problematico, proprio perché essendo minori che spesso non conoscono la lingua italiana, la comunicazione dal punto di vista relazionale è resa ancora più complicata.

Dal punto di vista metodologico del Servizio Sociale, la presa in carico è il processo attraverso il quale un servizio, tramite l’azione di operatori sociali, assume la responsabilità amministrativa e professionale di intervenire a favore di persone richiedenti aiuto. Tale azione ha per scopo quello di contribuire a risolvere i problemi psicosociali dell’utente, espressi tramite domanda di aiuto espressa o non espressa, attraverso le funzioni di controllo sociale preventivo verso minori, disabili, emarginati ed attivare un percorso d’aiuto, attraverso le risorse dell’utenza, del servizio, della rete del servizio e della comunità¹⁵⁰.

Complessità che viene resa ancora più esplicita non solo per la difficoltà dell’operatore ad orientarsi nella comprensione e classificazione dei problemi, ma inoltre per l’intersecarsi di una pluralità di elementi che attengono alla sfera delle relazioni quali: l’incontro di più punti di vista del servizio, dell’operatore e dell’utenza; il comportamento plurideterminato dell’utenza; l’intreccio di più contesti in cui l’operatore deve simultaneamente operare, quello del proprio servizio o di altri servizi coinvolti, tutti predeterminati dagli scopi istituzionali ai quali si aggiunge il contesto relazionale del rapporto operatore-utente.

Attraverso una presa in carico completa, con tempi certi e obiettivi condivisi, si può arrivare alla definizione di un articolato percorso di pronta accoglienza che permetta un’azione sinergica tra tutte le istituzioni coinvolte, sia a livello locale che a livello centrale, tenendo sempre presente che il superiore interesse del minore deve coincidere, ove ciò sia possibile, con il suo diritto all’unità familiare¹⁵¹.

¹⁵⁰ M. Lerma, *Metodo e Tecniche del Processo di aiuto*, Casa Editrice l’Astrolabio- Ubaldini Editore, Roma, 1992, pp.126-130.

¹⁵¹ A. Campanini, *L’intervento sistemico. Un modello operativo per il servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2014.

I servizi che si vanno di seguito a descrivere sono quelli di competenza propria dell'Ente locale.

I progetti di accoglienza, in base alle linee guida proposte dai progetti integrativi gestiti dall'ANCI e dal Comitato per i Minori stranieri, prevedono l'attuazione delle seguenti attività:

- collocamento in luogo sicuro;
- assistenza socio-psicologica, sanitaria e orientamento legale;
- supporto di mediatori linguistico-culturali;
- segnalazione al Comitato per i minori stranieri;
- compilazione di una Scheda di Rilevazione Sociale (SRS) volta a facilitare, da parte delle istituzioni preposte: a. le procedure di accertamento dell'età e della cittadinanza; b. l'identificazione; c. la verifica della presenza di eventuali parenti o altri punti di riferimento da coinvolgere nella presa in carico; d. l'avvio delle indagini familiari;
- segnalazione alla Procura e avvio della procedura ai fini dell'immediata apertura della tutela;
- avvio della procedura per il rilascio del permesso di soggiorno;
- avvio della procedura di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale;
- insegnamento di base della lingua italiana;
- avvio delle procedure per l'inserimento scolastico o professionale;
- conclusione della pronta accoglienza attraverso la definizione di un progetto socio-educativo individualizzato¹⁵².

4.1.2 L'identificazione del minore straniero non accompagnato

Anche i servizi sociali si trovano di fronte ad un problema che rende ardua l'attività dei tribunali ed ora anche del Comitato per i minori stranieri, e cioè l'identificazione del minore straniero. L'esatta identificazione permette di applicare correttamente gli

¹⁵² ANCI, *Linee Guida concernenti l'Avviso Pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di pronta accoglienza di minori stranieri non accompagnati*, ANCI, Bologna, 2015.
<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/aprile/all-e-bando-anci-minori.pdf>

strumenti di sostegno e di assistenza: non si applicano gli interventi specifici, se l'assistito in realtà è maggiorenne; non si apre una tutela, se il minore risulta avere genitori in Italia; si possono informare le autorità consolari, se si conosce la nazionalità. Per avere elementi certi sulla identità del minore oggetto dell'intervento, l'operatore può rivolgersi anche di sua iniziativa alle forze di pubblica sicurezza, che hanno la competenza relativamente alla identificazione degli stranieri mediante l'acquisizione di tratti significativi della persona- le impronte digitali, l'altezza, il peso. Alle attività di identificazione preventiva, l'autorità di pubblica sicurezza può provvedere attraverso gli strumenti normativi del testo unico leggi di pubblica sicurezza¹⁵³; se l'attività di identificazione avviene in conseguenza di un reato, la polizia giudiziaria procede alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini nei tempi e nei modi previsti dal codice di procedura penale¹⁵⁴. Nonostante vi siano incertezze da parte di alcuni, non vi sono validi elementi per dubitare che si possa procedere a rilievi segnaletici anche di minori infraquattordicenni, sia preventivamente, sia dopo la commissione di un reato: l'articolo 348 del codice di procedura penale ordina alla polizia giudiziaria di assicurare le fonti di prova e l'articolo 349 del medesimo codice, indica a tale scopo proprio i rilievi dattiloscopici. Anzi proprio quando l'indagato è infraquattordicenne maggiore è l'opportunità di procedere ad acquisizione di documenti e a rilievi dattiloscopici delle persone che si presentano e a cui vengono consegnati i minori, per giungere ad identificare i genitori. E ciò sia in via genericamente preventiva, sia agli specifici fini di identificazione ex art. 7 disp. proc. pen. min. (dovendo ai genitori essere notificati alcuni rilevanti atti processuali), sia al fine di una maggiore adeguatezza dell'intervento di assistenza e di sostegno. Anche attraverso i colloqui con i minori possono essere acquisite informazioni utili all'identificazione. L'accertamento dell'età Nei casi di adolescenti privi di documenti validi che si dichiarano minorenni ma per i quali sussistano dubbi circa la minore età o che sono stati colti a compiere un reato

¹⁵³ In base all'art. 144 t.u.l.p.s.- Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza-: "L'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di invitare, in ogni tempo, lo straniero ad esibire i documenti di identificazione di cui è provvisto, e a dare contezza di sé. Qualora vi sia motivo di dubitare della identità personale dello straniero, questi può essere sottoposto a rilievi segnaletici". La norma è stata successivamente abrogata dalla legge n. 40/98. Per quanto riguarda gli italiani, i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza sono più limitati: vedi art. 4 t.u.l.p.s.

¹⁵⁴ Art. 349 codice procedura penale: Alla identificazione "*può procedersi anche eseguendo, ove occorra, rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici, nonché altri accertamenti*"; a tal fine la polizia giudiziaria può accompagnare la persona nei propri uffici e trattenerla "*per il tempo strettamente necessario per la identificazione e comunque non oltre le dodici ore*".

e per i quali si debba valutare se si tratta di infraquattordicenni, o che, viceversa, si dichiarano maggiorenni ma per i quali sussistano dubbi circa la maggiore età (ad es. alcune minorenni vittime dello sfruttamento della prostituzione si dichiarano maggiorenni), si procede con l'accertamento dell'età. L'accertamento dell'età deve avvenire con procedure che garantiscano il pieno rispetto dei diritti del minore, la sua salute e dignità¹⁵⁵, deve essere realizzato con modalità meno invasive possibili, e non deve mai essere eseguito in modo forzato.

4.1.3 Collocamento in luogo sicuro

Come già specificato precedentemente, una volta entrato in contatto con il minore in stato di abbandono, l'ente locale deve provvedere, come previsto dall'articolo 403 del Codice Civile ¹⁵⁶, a collocare temporaneamente in un luogo sicuro, presso la già citata “struttura ponte”, il minore sino a quando non si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione. Le comunità di pronta accoglienza, ubicate sul territorio dell'ente locale che si presta ad accogliere il minore tramite richiesta di contributo allo Stato, devono essere regolarmente autorizzate e certificate secondo la normativa regionale e nazionale vigente in materia di struttura residenziale per minori. Ogni struttura è dotata di un regolamento interno tradotto nelle lingue comprese dagli ospiti, condiviso col minore e dallo stesso sottoscritto. Inoltre è stabilito il rapporto tra il numero del personale stabilmente presente nella struttura e quello degli utenti, sulla base della normativa regionale e nazionale di riferimento. Ogni struttura garantisce inoltre adeguata sorveglianza e assistenza continua, tanto che i turni di presenza degli operatori, ivi compresi i volontari eventualmente presenti, sono garantiti nell'arco dell'intera giornata.

La politica assistenziale delle comunità inoltre, assicura a ciascun minore tre pasti giornalieri, nel rispetto delle specificità religiose e culturali di ciascun minore,

¹⁵⁵ ANCI, *Linee Guida concernenti l'Avviso Pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di pronta accoglienza di minori stranieri non accompagnati*, op. cit, pp 9-10.

¹⁵⁶ Cfr capitolo 4, *L'assistente sociale e le procedure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, paragrafo 4.1.1 *La prima accoglienza del minore straniero non accompagnato all'arrivo in Italia e la presa in carico da parte del Servizio Sociale*, p 68 e seguenti.

garantendo e osservando sempre le norme nazionali e/o regionali igienico-sanitarie vigenti relative alla qualità, conservazione e somministrazione dei cibi forniti e quelle relative alla pulizia ed igiene dei locali dove i cibi verranno consumati. Rientra nell'accoglienza anche la fornitura di beni di prima necessità quali prodotti per l'igiene personale e vestiario¹⁵⁷.

Vi è inoltre la possibilità che i minori vengano accolti in pronta accoglienza presso famiglie. In tal caso il comune che effettuerà la presa in carico del minore e procederà con l'affidamento temporaneo dello stesso presso una famiglia osserverà diversi criteri, quali: la selezione di un nucleo familiare idoneo all'accoglienza di un minore straniero con problematiche sociali e psicologiche relative alla sua esperienza di vita, prevedendo a rigor di ciò, adeguata informazione e formazione sia dal punto di vista relazionale che dal punto di vista linguistico. Il minore dovrà essere inserito in un clima familiare ed accogliente, rispettoso della sua individualità e della sua cultura anche al fine di incidere positivamente sulle sue motivazioni a permanere nella comunità, facendogli percepire l'utilità delle attività svolte. Inoltre dovranno essere previste delle attività di supporto familiare attraverso la presenza di figure professionali competenti, come psicologi, assistenti sociali, mediatori. Ed inoltre vengono previste attività pedagogiche e fisico-ricreative per favorire l'integrazione sociale del minore. Sarà altresì importante prevedere momenti di raccordo con la cultura e, ove possibile, con la famiglia d'origine, anche attraverso l'uso di strumenti informatici o tecnologici.

4.1.4 Assistenza socio-psicologica, sanitaria ed orientamento legale

Ciascun minore non accompagnato inserito nel Programma di accoglienza, riceverà adeguata assistenza socio-psicologica e sanitaria dal momento dell'ingresso nella struttura e per tutto l'arco temporale della prima accoglienza. Non appena collocato in struttura, è necessario procedere in tempi rapidi, al massimo entro tre giorni, all'avvio dei colloqui con il minore utili a verificarne la condizione psicologica, raccogliere informazioni sulla sua identità, percorso migratorio e storia familiare, verificare la

¹⁵⁷ ANCI, *Linee Guida concernenti l'avviso pubblico l'Avviso Pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di pronta accoglienza di minori stranieri non accompagnati*, ANCI, op. cit, p 12.

presenza di eventuali familiari o altre persone di riferimento sul territorio italiano, verificare l'eventualità che il minore sia stato vittima di tratta e/o sfruttamento, verificare l'eventuale timore di persecuzioni nel Paese di origine, ai fini della richiesta di protezione internazionale, raccogliere informazioni sulle sue aspettative e competenze, acquisire informazioni utili alla realizzazione di indagini familiari, informare ed orientare correttamente il minore riguardo ai suoi diritti e doveri, con particolare riferimento alle possibilità di integrazione in Italia, di avanzare domanda di protezione internazionale o protezione sociale, informare correttamente e compiutamente il minore in merito alla possibilità del rimpatrio assistito. L'insieme delle informazioni che si acquisiranno nel corso dei suddetti colloqui verrà riportato di volta in volta nella Scheda di Rilevazione Sociale¹⁵⁸. E' doveroso che nei colloqui con il minore, tanto in quello iniziale quanto in quelli successivi, si tenga conto dell'età del minore e venga sempre impiegato personale specializzato come assistenti sociali, psicologi e mediatori linguistico-culturali, anche nel rispetto dell'identità di genere, che agisca attraverso un lavoro d'equipe, utile a stabilire un clima di empatia e fiducia. Per ciò che concerne il versante sanitario, in attesa dell'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, è necessario verificare l'opportunità di sottoporre il minore ad una visita medica di controllo che ne accerti le condizioni di salute. Qualora, nel corso del colloquio, emergano elementi tali da condurre verso la praticabilità di altri percorsi, come la richiesta di asilo o la possibilità di ricevere un permesso di soggiorno per protezione sociale, dovrà essere garantito al minore un orientamento legale che lo accompagni e lo indirizzi verso i servizi competenti¹⁵⁹.

4.1.5 Supporto di mediatori linguistico-culturali

In questa fase sarà molto importante la presenza di un mediatore culturale, il quale svolge un ruolo orientato a facilitare la comunicazione e la comprensione sia linguistica

¹⁵⁸ La Segreteria Tecnica del Comitato dei Minori stranieri ha elaborato uno strumento, denominato Scheda di Rilevazione Sociale (SRS), finalizzato alla raccolta standardizzata delle informazioni acquisite nel corso dei colloqui con il minore. Tale scheda sarà utile al fine di monitorare il minore nel corso della procedura integrativa.

¹⁵⁹ ANCI, *Linee Guida concernenti l'avviso pubblico l'Avviso Pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di pronta accoglienza di minori stranieri non accompagnati*, Bologna, 2015, p 13.

sia culturale del minore straniero con il territorio di accoglienza.¹⁶⁰ L'intervento del mediatore è dunque finalizzato a consentire l'instaurarsi di una modalità di comunicazione che determini una relazione sociale tra soggetti diversi, a contribuire alla conoscenza e all'efficacia dei servizi che il contesto di arrivo è in grado di offrire. In ragione di una presa in carico adeguata ed efficace e nel rispetto delle esigenze culturali, linguistiche e religiose dei minori stranieri non accompagnati, è fondamentale l'impiego di mediatori linguistico-culturali, intesi come figure trasversali e necessarie ai diversi livelli di servizio erogati al fine di assicurare sia aree di relazione, sia un ponte tra diverse culture¹⁶¹. La mediazione interculturale deve essere quindi intesa come una forma di intervento integrato nell'equipe multidisciplinare a sostegno dei minori stranieri non accompagnati che riguarda sia il rapporto con le istituzioni e con i servizi, sia i percorsi di integrazione personale. Ne consegue l'importanza di prevedere la presenza di mediatori linguistico-culturali in tutti quei passaggi che si rivelano fondamentali per un minore straniero non accompagnato, dunque dall'ingresso, alla sua presa in carico, fino alla configurazione del possibile percorso di uscita dalla pronta accoglienza. In sintesi, la presenza del mediatore linguistico-culturale dovrebbe essere prevista sia durante il colloquio effettuato dall'assistente sociale o dallo psicologo in fase di presa in carico del minore da parte del servizio, sia, ove sia possibile contattare i familiari del minore, al fine di informarli sulla sua situazione, raccogliere informazioni utili alle indagini familiari e favorire il contatto tra il minore e i familiari stessi, ed inoltre, quando il minore viene accompagnato in Questura dall'assistente sociale o dall'educatore di riferimento dei servizi sociali o della comunità per la domanda di permesso di soggiorno, al fine di fornire adeguato supporto ai tutori nello svolgimento delle loro funzioni, ed infine in fase di elaborazione del progetto socio-educativo individualizzato, con lo scopo di cogliere al meglio le aspirazioni del minore e di informarlo adeguatamente circa le opportunità e i vincoli in merito all'opportunità del rimpatrio assistito.

¹⁶⁰ SardegnaMigranti, Mediazione Linguistica e Culturale
<http://www.sardegnamigranti.it/index.php?xsl=1838&s=25&v=9&c=9611&es=4272&na=1&n=10>

¹⁶¹ Associazione Porte aperte, *il Mediatore culturale*, <http://www.mediatoriculturali.bz.it/>.

4.1.6 La Segnalazione

Da un punto di vista tecnico, la segnalazione di un minore consiste nella comunicazione scritta, tramite verbale, della presenza di una situazione pregiudizievole familiare, causata spesso dalla condotta dei genitori¹⁶². Nel caso dei minori stranieri non accompagnati, è proprio lo stato di “non accompagnato” che, per la normativa viene considerato pregiudizievole e che deve essere dunque oggetto di comunicazione alle autorità da tutti gli operatori che entrano in contatto con il minore, così come disposto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 535/1999¹⁶³, prevede, nell’articolo 1 che:

I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria e di assistenza, i quali vengono a conoscenza dell’ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia al Comitato per i Minori stranieri, tramite le Prefetture con i mezzi idonei a garantirne la riservatezza.

Poiché si tratta di un minore non accompagnato, nei confronti del quale i genitori non possono esercitare la potestà, il caso dovrà essere segnalato al Giudice Tutelare del luogo dove il minore è stato accolto. La scelta del legislatore, risponde alla considerazione che generalmente non si tratti di una situazione di abbandono, ma alla mancanza della presenza della famiglia nel territorio in cui il minore si trova. Qualora, invece, a seguito dell’approfondimento del caso e dell’intervento di protezione nei

¹⁶²La legislazione in materia di segnalazione per la tutela di minori, prevede alcune distinzioni riguardanti i casi e le modalità per cui debba essere necessaria una segnalazione al Tribunale per i Minori. Per quel che riguarda i casi di minori in situazioni pregiudizievoli, la legge del 4 maggio 1983 n°184 – *Diritto del minore ad una famiglia*- prevede l’obbligo di segnalazione di “situazioni di abbandono di minori di età” da parte dei “Pubblici Ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica utilità” che “ debbano riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio” . Altra normativa che regola la legge già citata è la legge de 28 maggio 2001 n° 149 -*Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*”- prevede che tale obbligo scatti anche per gli affidatari temporanei ovvero “*chiunque non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l’accoglienza si protragga per un periodo superiore a sei mesi dove, trascorso tale periodo, darne segnalazione al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni; l’omissione della segnalazione può comportare l’inidoneità a ottenere affidamenti familiari o adottivi e l’incapacità all’ufficio tutelare.*”

¹⁶³ 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.

confronti del minore, dovessero emergere casi di abbandono da parte dei genitori, il caso dovrà essere segnalato alla Procura del Tribunale per i minorenni, al fine di consentire le iniziative civili previste dalla normativa vigente¹⁶⁴.

Le Autorità di pubblica sicurezza, avuta l'indicazione da parte del Soggetto attuatore della "struttura ponte" da utilizzare, provvedono al trasferimento dei minori segnalandone i nominativi ai Servizi sociali territoriali del Comune dove insiste la struttura nonché alla competente Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare. La segnalazione può dunque avvenire in qualsiasi modo, sia attraverso attestazione orale che attraverso verbale, purché avvenga in maniera tale da rispettare e garantire la riservatezza della procedura. In base a quanto previsto dalla legge, chiunque ha la facoltà di segnalare all'autorità competente un minore che versa in uno stato pregiudizievole. L'obbligo di segnalazione ricorre per il pubblico ufficiale, l'incaricato di pubblico servizio e l'esercente un servizio di pubblica necessità¹⁶⁵, ma anche per esempio, per un qualsiasi cittadino che accolga nella propria abitazione un minore per un periodo superiore ai sei mesi.

Destinatari della segnalazione sono solitamente individuati nella Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minori, nel Comitato per i minori stranieri e nell'ente locale¹⁶⁶. In quest'ultimo caso, il servizio sociale dell'ente locale è tenuto a dare immediata notizia della presenza del minore straniero non accompagnato al

¹⁶⁴ Ministero della Giustizia, *I Minori Stranieri non accompagnati La condizione dei minori stranieri non accompagnati e le prassi nel distretto di Milano. Sintesi della situazione dei Minori stranieri non accompagnati (MSNA) a Milano*, Tribunale per i Minorenni di Milano, 2010 <http://www.tribmin.milano.giustizia.it/Content/Index/28696> .

¹⁶⁵ L'obbligo di segnalazione per i pubblici ufficiali e per gli operatori entra in funzione tutte le volte in cui questi vengono a conoscenza delle situazioni previste dalla legge in ragione al proprio ufficio. I pubblici ufficiali o gli incaricati di pubblico servizio che non segnalano al tribunale per i minorenni la presenza di un minore che versa in una situazione di presunto abbandono, sono perseguibili ai sensi dell'articolo 328 del codice penale- Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione.- che recita: *Il pubblico ufficiale o l'incaricato del pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto dell'ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa*(Articolo così sostituito dalla L. 26 aprile 1990, n. 86).

¹⁶⁶ Spesso la segnalazione al Comune avviene nel caso di allontanamento dalla struttura presso la quale il minore alloggiava temporaneamente. Qualora però si tratti di un caso particolarmente disagiato che necessita la presa in carico per cause che vertono problematiche dal punto di vista sanitario e/o psicologico, l'ente locale richiede a sua volta l'intervento dell'azienda sanitaria locale.

Comitato per i minori stranieri in base all'articolo 5 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 535/1999 e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minori, in base agli articoli 402 e 403 del Codice Civile e della norma 184/1983¹⁶⁷. Tale segnalazione è finalizzata a instaurare un procedimento per l'accertamento della situazione e l'eventuale adozione di provvedimenti a tutela del minore, da parte dell'autorità giudiziaria.

Inoltre la segnalazione deve essere diretta al giudice Tutelare¹⁶⁸, per l'apertura del procedimento di tutela, per conoscenza alla Questura, nonché alla rappresentanza diplomatico-consolare del Paese d'origine del minore, per informarla dei provvedimenti adottati¹⁶⁹.

Appena giunto sul territorio del Comune di destinazione il minore viene preso in carico dai servizi sociali che provvedono ad avviare tutte le procedure previste dalla legge, come la richiesta al Giudice tutelare di apertura della tutela, permesso di soggiorno, ad aggiornare il Comitato per i minori stranieri, il Soggetto attuatore, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e il Giudice Tutelare territorialmente competenti.

¹⁶⁷In entrambi i casi la notizia deve essere corredata di tutte le informazioni disponibili relative in particolare all'identità del minore, alla sua generalità, nazionalità e condizioni fisiche, ai mezzi attuali di sostentamento e al luogo di provvisoria dimora del minore, con indicazione delle misure adottate per far fronte alle sue esigenze. Per i minori che versino in uno stato di particolare disagio, come abbandono morale e materiale, l'ente locale è tenuto ad applicare l'articolo 403 del Codice Civile.

¹⁶⁸ Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile", Articolo 3, "Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma."

¹⁶⁹ Tale comunicazione diplomatica non viene portata a termine quando: chi esercita la potestà dichiarati di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare e si presume che essa possa arrecare danni al minore stesso, come nei casi in cui il minore abbia presentato domanda di asilo politico o sia rifugiato politico o possa subire possibili persecuzioni e/o ritorsioni.

4.1.7 La tutela dei minori stranieri non accompagnati e il rilascio del permesso di soggiorno

Proprio perché il minore non accompagnato si trova temporaneamente privo di tutela e privo di figure di riferimento e indirizzo, lo strumento della tutela diventa particolarmente importante all'interno del quadro di protezione di tali soggetti. Sono diversi i soggetti che hanno a che fare con il conferimento della tutela al minore. Infatti, preliminare a ogni *disamina* giuridica della normativa prevista dal nostro ordinamento per la tutela del minore straniero non accompagnato, è lo stabilire se la legge italiana in materia di istituti di protezione del minore sia applicabile a qualunque minore straniero che venga a trovarsi nello stato e se le autorità preposte alla sua applicazione siano competenti o meno. In base all'articolo 42 della legge 218/1995 - Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato- stabilisce che la protezione dei minori è sempre disciplinata dalle regole fissate dalla Convenzione dell'Aja, la quale prevede, in particolare nell'articolo 1, come criterio primario da osservare, quello della competenza dell'autorità del Paese di residenza del minore. Il riferimento a tale convenzione stabilisce dunque che per il minore straniero non accompagnato si applichino in Italia, le normali misure di protezione previste dalla normativa vigente¹⁷⁰.

L'istituto della tutela, regolato nel capo I del titolo X del libro primo del codice civile mediante gli articoli da 343 a 389, stabilisce che, in assenza dei genitori del minore¹⁷¹, si debba nominare un soggetto che è investito di una serie di compiti e poteri diretti ad assicurare, nell'interesse pubblico e sotto controllo del giudice tutelare, la protezione del minore. Per i minori non accompagnati, tale strumento diventa ancor più necessario perché rappresenta un passo ulteriore nella protezione e nell'integrazione nel sistema italiano. La nomina del tutore, a rigor di ciò, deve avvenire nel più breve tempo possibile per permettere un rapido svolgimento de caso: per esempio nelle situazioni in cui il minore abbia sul territorio un parente idoneo e disponibile ad assumersi la tutela, è nominato tutore. Nel caso in cui non risulti possibile nominare un parente, viene nominato un tutore un privato cittadino idoneo all'ufficio. Ove non vi siano parenti o

¹⁷⁰ R. Bracalenti, M. Saglietti, *Lavorare con i minori stranieri non accompagnati. Voci e strumenti dal campo dell'accoglienza*, FrancoAngeli Editore, Milano, 2011.

¹⁷¹ L'articolo 343 dispone infatti che la tutela sia aperta nel momento in cui i genitori, per morte o per altra causa, siano nell'impossibilità di esercitare la potestà genitoriale.

privati cittadini disponibili ad assumersi la tutela del minore stesso, può essere nominato tutore l'ente presso cui il minore viene collocato:

*La tutela dei minori, che non hanno luogo del loro domicilio parenti conosciuti o capaci di esercitare l'ufficio di tutore, può essere deferita dal giudice tutelare a un ente di assistenza nel comune dove ha domicilio il minore o allo ospizio in cui questi è ricoverato. L'amministrazione dell'ente o dell'ospizio delega uno dei propri membri a esercitare la funzione di tutela. È tuttavia facoltà del giudice tutelare di nominare un tutore al minore quando la natura o l'entità dei beni o altre circostanze lo richiedono.*¹⁷²

Tale norma si ritiene non più operante per la parte in cui contempla la possibilità di affidamento della tutela all'istituto presso cui il minore è collocato. Infatti l'articolo 3 comma 2 della legge 184/1983 e successivamente sostituito dalla legge 149/2001¹⁷³, ha stabilito che i legali rappresentanti della comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati presso i quali il minore è inserito, non possono essere chiamati all'incarico di tutore. Questa previsione si giustifica con l'esigenza di evitare che la posizione di chi si occupa della protezione e assistenza del minore venga a coincidere con quella di chi è preposto a tale attività.

Si sottolinea però che l'attribuzione ai legali rappresentanti delle comunità per i minori, fino a quando non si prevede la presenza di un tutore fisso per il minore straniero, oltre che provvedere alla richiesta del tutore entro novanta giorni, divengono tutori temporanei.

Il tutore per i minori ha la cura della persona tutelata e lo rappresenta in tutti gli atti civili in base all'articolo 357 del Codice civile¹⁷⁴ e dovrebbe rappresentare più

¹⁷² Codice Civile, articolo 354: *Tutela affidata a enti di Assistenza: "La tutela dei minori, che non hanno nel luogo del loro domicilio parenti conosciuti o capaci di esercitare l'ufficio di tutore, può essere deferita dal giudice tutelare [disp. att. 43] ad un ente di assistenza nel comune dove ha domicilio il minore [43] o all'ospizio(1) in cui questi è ricoverato. L'amministrazione dell'ente o dell'ospizio delega uno dei propri membri a esercitare le funzioni di tutela [355, 402]. È tuttavia in facoltà del giudice tutelare [344] di nominare un tutore al minore quando la natura o l'entità dei beni o altre circostanze lo richiedano"*

¹⁷³ "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori" nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile".

¹⁷⁴Articolo 357 codice civile: *Il tutore ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni.*

ampiamente una figura di supporto e accompagnamento per il minore in tutti i procedimenti che lo riguardano.

A seguito della nomina del tutore da parte del Tribunale per i Minori, il Servizio sociale, il quale effettua la presa in carico del minore, si occupa anche della procedura per la richiesta del permesso di soggiorno. Il rilascio del permesso di soggiorno è condizione indispensabile per programmare ed avviare un qualsiasi intervento di accoglienza e integrazione del minore. La domanda deve essere pertanto presentata nella Questura competente di zona quanto prima, corredata del maggior numero di informazioni possibili, utili ad accelerare la procedura. Pur se il riconoscimento dell'identità, in assenza di un documento valido, è di competenza della Questura, un lavoro mirato in sede di colloquio con il minore può permettere di acquisire informazioni utili all'identificazione e quindi ad incrementare l'azione di protezione e tutela anche nella fasi successive. Sarebbe opportuno che l'Ente locale preveda la possibilità di attivare forme di collaborazione con la Questura che permettano di verificare se il minore in carico sia già transitato in altri territori ai fini dell'accertamento della identità del minore.

La vigente normativa in materia di rilascio del permesso di soggiorno dispone per i minori stranieri l'inespellibilità, sulla base dell'articolo 19 del Testo Unico in materia di Immigrazione, salvo: il diritto del minore a seguire il genitore o l'affidatario espulsi dal territorio italiano. Quest'articolo infatti, tende a preservare l'unità familiare nell'interesse sociale e psicologico del minore.

In accordo con tale diritto di inespellibilità il minore ha diritto ad un titolo di soggiorno che ne autorizzi la permanenza nel territorio italiano. In generale, le condizioni di rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età sono le seguenti:¹⁷⁵

1. ***Per minore età***: a tutti i minori stranieri non accompagnati viene rilasciato il permesso di soggiorno per minore età in conformità a quanto disposto dall'articolo 22 del DPR 334/2004, (in modifica dell'articolo 28 del DPR 394/1999), *Permessi di soggiorno per gli stranieri per i quali sono vietati l'espulsione o il respingimento*”:

¹⁷⁵ Save the Children, *Minori stranieri: rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età*, Save the Children, Roma, 2010.

Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno: a) per minore età, salvo l'iscrizione del minore degli anni quattordici nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. In caso di minore non accompagnato, rintracciato sul territorio e segnalato al Comitato per i minori stranieri, il permesso di soggiorno per minore età è rilasciato a seguito della segnalazione al Comitato medesimo ed è valido per tutto il periodo necessario per l'espletamento delle indagini sui familiari nei Paesi di origine. Se si tratta di minore abbandonato, è immediatamente informato il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti di competenza.

Dal suddetto articolo si deduce che il permesso di soggiorno viene rilasciato qualora si verificano situazioni non riconducibili ad altre tipologie di soggiorno già previste dalla normativa in vigore.¹⁷⁶

2. ***Per integrazione del minore:*** ai minori stranieri non accompagnati che soddisfino le condizioni proposte dal Testo Unico in materia di immigrazione, può essere rilasciato il permesso di soggiorno per integrazione del minore . Dall'enunciato dell'articolo 11 del DPR 334/2004 comma 1 lettera c-sexies – Rilascio del permesso di soggiorno- risulta che:

“il permesso di soggiorno è rilasciato quando ne decorrono i presupposti per i motivi e la durata indicati nel visto di ingresso, ovvero per uno dei seguenti motivi:c-sexies) per integrazione del minore, nei confronti dei minori che si trovino nelle condizioni di cui all'articolo 32 commi 1-bis e 1-ter, del Testo Unico previo parere del Comitato per i Minori stranieri di cui all'articolo 33 del Testo Unico”.

¹⁷⁶ Circolare n.300/C/227729/12/207/1° Div. Ministero dell'Interno 23/12/1999: *“il Ministero ribadisce che il titolo di soggiorno da attribuire al minore presente nel territorio nazionale in stato di clandestinità è determinabile solo dopo che sia stata individuata puntualmente l'effettiva situazione familiare in cui il medesimo versa”*

4.2 L'inserimento scolastico dei minori stranieri non accompagnati

L'ente locale, a seguito della procedura di richiesta del permesso di soggiorno, dovrà avviare tutte le procedure necessarie per l'inserimento scolastico del minore, il cui diritto all'istruzione è stabilito dall'articolo 38 del D.Lgs. n. 286/98. Tutti i minori stranieri, sono infatti soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto di essere iscritti a scuola, di ogni ordine e grado essa sia, secondo i modi e le condizioni previsti per i minori italiani. L'iscrizione può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico ed i minori privi di documentazione anagrafica sono iscritti con riserva. E' inoltre opportuno che i servizi sociali locali, in base alle competenze del minore ed alla sua predisposizione, individuino gli ambiti su cui sviluppare in seguito eventuali interventi formativi che tengano conto della sua volontà di inserimento nel mercato del lavoro. L'ente locale infine si assicura che il percorso scolastico o formativo avviato nella pronta accoglienza sia mantenuto anche in uscita dalla medesima, qualora ovviamente sussistano le condizioni per avviare un percorso di integrazione del minore in Italia.¹⁷⁷

Il minore straniero viene iscritto, in via generale, alla classe corrispondente all'età anagrafica (art.45 del D.P.R. n.394/99¹⁷⁸). Laddove non si possano accertare le generalità del minore, si considerano valide quelle dichiarate (salvo accertamento che le smentisca). Il collegio dei docenti ha la competenza di deliberare l'assegnazione ad una classe diversa tenendo conto:

- 1) dell'ordinamento di studi del Paese d'origine del richiedente;
- 2) delle competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno ;
- 3) del corso di studi eventualmente seguito ;

¹⁷⁷ G. D. Zotti (a cura di), *Children's Voices. Etnicità e bullismo nella scuola*, Bonanno Editore, Roma, 2011 pp.56-65.

¹⁷⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 31 Agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di cui l'articolo 45 comma 1: *I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva.*

4) del titolo di studio eventualmente posseduto (idoneamente certificato).

I requisiti elencati possono essere considerati anche in modo disgiunto; perciò, anche in mancanza di idonee attestazioni circa la scolarità pregressa, il collegio dei docenti può deliberare l'iscrizione tenendo conto delle "competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno", accertate mediante prove d'ingresso appositamente predisposte dagli insegnanti. Tale procedura porta ad un riconoscimento della carriera scolastica svolta nel Paese d'origine ai fini della prosecuzione negli studi.

Naturalmente, l'individuazione della classe fatta dal collegio dei docenti, vale solo all'interno della scuola di competenza di quel collegio, dato che per l'iscrizione ad una scuola diversa è competente un altro collegio. Negli istituti comprensivi, data l'unicità del collegio dei docenti, è possibile decidere l'iscrizione mettendo in bilancio tutte le opzioni e soppesando, caso per caso, tutte le variabili (età, livello di competenza) e assegnando, infine, l'alunno al tipo di scuola che risulti più appropriato (scuola materna o elementare o media; ma alla materna non possono, in ogni caso, essere inseriti minori che abbiano compiuto il sesto anno d'età). Una volta determinato il grado scolastico di appartenenza, all'interno di quest'ultimo si applica la procedura per la determinazione della classe d'iscrizione¹⁷⁹.

Nel determinare la classe cui va iscritto l'alunno straniero sprovvisto di documentazione idonea, si deve tenere conto che una volta avviata, la sua carriera scolastica nella scuola pubblica italiana segue del tutto le norme generali e quindi, nel prosieguo di tempo, non si potranno più "correggere" errori di valutazione iniziali. E' questo il caso non raro di minori che al momento dell'accoglienza vengono iscritti a 2-3 classi, o anche più, inferiori a quelle cui essi dovrebbero essere iscritti per età, ritenendo che questo decremento di classe sia quello più congruente con le competenze linguistiche e strumentali riscontrate nell'alunno al momento del suo ingresso. Dopo qualche tempo, solitamente si registra nell'alunno un buon recupero sul piano degli apprendimenti e la scuola, allora, si rende conto del paradossale e poco utile divario fra l'età del minore e quella dei coetanei di classe, ma non trova, a questo punto, strumenti giuridici per farlo transitare ad una classe superiore, più congruente con la sua condizione. Per evitare questo grave inconveniente, quindi, il criterio dell'età deve restare quello prevalente nel

¹⁷⁹ G. Lucca (a cura di), *L'integrazione scolastica degli alunni stranieri. Sintesi della normativa e cenni sulle strategie didattiche*, S.e., Venezia 2003.

decidere l'assegnazione alla classe; gli apprendimenti vanno, piuttosto, sostenuti con azioni di recupero individualizzate e con modalità flessibili di lavoro attuate nei primi mesi di inserimento. In ogni caso, l'eventuale perdurare di gravi carenze negli apprendimenti potrà essere valutata, a conclusione dell'anno scolastico ai fini di una non ammissione alla classe successiva.

Per gli alunni "comunitari", l'art. 115 del D.L.vo 297/94¹⁸⁰ prevede come opportuno il loro raggruppamento nella stessa classe/sezione per gruppo linguistico, fino ad un massimo di quattro o cinque alunni per classe, così da facilitare l'insegnamento linguistico e da evitare l'isolamento culturale. Tale intendimento è stato richiamato dalla C.M. 301/89¹⁸¹. Diversamente, la C.M. 205 del 1990¹⁸² raccomanda di limitare l'inserimento di alunni stranieri a *qualche unità per classe*, per consentire ai docenti di seguire più da vicino tali alunni. In pratica, tenuto conto che l'ipotesi di cui al cit. art.115 -ossia, la consistente presenza di un medesimo gruppo etnico omogeneo d'età- di rado si verifica nella nostra realtà, e considerato quanto l'esperienza dell'inserimento suggerisce, l'assegnazione alle classe viene fatta in modo da distribuire, per quanto possibile, su più classi gli alunni stranieri, così anche da agevolarne l'inserimento e poterli meglio seguire negli apprendimenti.

Gli alunni stranieri, che vanno visti, innanzitutto come bambini e ragazzi, non sono tutti uguali: ognuno di essi ha capacità, interessi, livelli di competenza e componenti di personalità propri. Al momento del loro presentarsi a scuola i minori hanno già una loro storia culturale e differenti condizioni maturate nel caso di pregresso soggiorno nel nostro Paese.

L'elaborazione di un percorso formativo non può che essere personalizzato, senza cadere in generalizzazioni o in schemi validi per tutti. Va posta attenzione alla cultura di provenienza dei minori, ma anche alle capacità e alle caratteristiche individuali di ciascuno di essi, dato che le differenze inter-individuali sono altrettanto e forse anche

¹⁸⁰ Decreto Legislativo 16 Aprile 1994 n.297, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione*, articolo 115 *Formazione scolastica dei figli di cittadini comunitari residenti in Italia*.

¹⁸¹ Circolare Ministeriale 8 settembre 1989, n. 301, *Oggetto: Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio*.

¹⁸² Circolare Ministeriale 205 del 1990, *La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale*.

più rilevanti di quelle inter-culturali.¹⁸³ Un aspetto, diffusamente presente nella normativa internazionale e nazionale, è quello che si riferisce alla salvaguardia dell'identità culturale di minori. La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, art.29 prevede:

Gli Stati parti concordano che l'educazione deve tendere a[..] inculcare al fanciullo il rispetto dei genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese in cui vive, del Paese di cui è originario e delle civiltà diverse dalla propria [...]".

L'art.115 del T.U., richiamando la Direttiva CEE n.77/486, precisa che per i figli di stranieri dei Paesi della Comunità europea la "programmazione educativa deve comprendere apposite attività di sostegno o di integrazione, in favore dei medesimi, al fine di

- a) adattare l'insegnamento delle lingua italiana e delle altre materie di studio alle loro specifiche esigenze;
- b) promuovere l'insegnamento della lingua e della cultura del paese d'origine coordinandolo con l'insegnamento delle materie obbligatorie comprese nel piano di studi".

Per quanto riguarda i minori extracomunitari, il successivo art.116 prevede siano "attuati, analogamente a quanto disposto per i figli dei lavoratori comunitari e per i figli degli emigranti italiani che tornano in Italia, specifici insegnamenti integrativi nella lingua e cultura d'origine". Tale principio viene ripreso e ribadito dalla citata legge n.40/1998: *"La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tal fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni"*¹⁸⁴.

¹⁸³ ANCI, *Linee Guida concernenti l'avviso pubblico l'Avviso Pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di pronta accoglienza di minori stranieri non accompagnati*, pp.15-16.

¹⁸⁴ Legge 6 marzo 1998 n°40 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" art.36, comma 3: *"La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine*

Per la realizzazione degli obiettivi sopra indicati l'ordinamento scolastico italiano non prevede interventi diretti, quali l'assegnazione o l'utilizzo di docenti con competenze nella lingua d'origine degli alunni stranieri; tali misure, infatti, dovrebbero essere realizzate con il concorso o dello Stato straniero cui appartiene il gruppo, analogamente a quanto lo Stato italiano fa con i figli dei cittadini migranti all'estero, o di altri soggetti (enti locali, associazioni di volontariato), con la messa a disposizione della scuola di risorse da impiegare in attività di natura integrativa. Ma questa evenienza, come ben si sa, non esiste sul piano pratico. Invece, opportunità concrete e molto interessanti d'intervento vengono oggi aperte con gli strumenti di cui la scuola può avvalersi con l'avvento dell'autonomia scolastica. La scuola autonoma ha nell'elaborazione del POF¹⁸⁵ - Piano dell'Offerta Formativa- lo strumento fondamentale per la ricerca di modalità flessibili e individualizzate nel definire percorsi integrativi per gli alunni stranieri. L'autonomia gestionale consente di impiegare figure educative diverse da inserire nell'azione a favore dei minori stranieri.

Fino ad alcuni anni fa non esisteva una normativa appositamente pensata per affrontare la problematica dell'inserimento degli alunni stranieri. Varie disposizioni, nate per integrare i portatori di handicap e sperimentare soluzioni didattiche innovative e flessibili, sono state adattate per far fronte alle nuove esigenze poste dall'immigrazione, iniziata nel Veneto sul finire degli anni '80 del secolo scorso. Successivamente, la problematica è stata oggetto di provvedimenti legislativi e di contratti nazionali di lavoro del personale scolastico. Attualmente, il quadro normativo imperniato sul conferimento alle scuole dell'autonomia gestionale (previsto a partire dalla legge n.59 del 1997), rappresenta sicuramente lo strumento principale per affrontare tutti quegli aspetti, come quello dell'integrazione degli stranieri, che richiedono la costruzione di appropriate e specifiche soluzioni.

L'accoglienza e l'inserimento degli alunni stranieri richiedono certamente risorse aggiuntive di personale ed economiche per realizzare interventi appropriati, che non possono effettuarsi con gli ordinari mezzi a disposizione e non sempre sono

promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni.”

¹⁸⁵ Il Piano dell'offerta formativa è la carta d'identità della scuola: in esso vengono illustrate le linee distintive dell'istituto, l'ispirazione culturale-pedagogica che lo muove, la progettazione curricolare, extracurricolare, didattica ed organizzativa delle sue attività.

collocabili all'interno della comune programmazione curricolare. Fino a poco fa l'unico strumento su cui poteva far leva la scuola era l'organico del personale docente d'istituto, all'interno del quale ricavare qualche unità di personale da impiegare a tempo pieno o parziale in attività di recupero individualizzato o per attività d'integrazione coinvolgenti la generalità degli alunni. Soprattutto, i Provveditorati agli Studi potevano fino a qualche anno fa destinare, all'interno della dotazione organica provinciale (d.o.p.), unità di personale da utilizzare per progetti di inserimento di alunni stranieri e nomadi¹⁸⁶.

Le restrizioni poste dalle leggi finanziarie agli organici del personale hanno progressivamente limitato la disponibilità di posti-insegnante impiegabili allo scopo e l'abolizione della "d.o.p.", a seguito dell'introduzione dell'organico funzionale di circolo e dell'autonomia scolastica, hanno fatto venire meno le possibilità e le ragioni stesse di "integrazioni" d'organico operate a livello amministrativo regionale o provinciale.

Più concreta possibilità di progettazione e d'intervento è stata aperta dal conferimento della personalità giuridica a tutti gli istituti nel quadro dell'autonomia scolastica, la quale, in qualche modo sposta il baricentro delle risorse dall'organico del personale al budget di bilancio dell'istituto. Le scuole, usufruendo dei finanziamenti ministeriali e di eventuali altre fonti (enti locali, associazioni) possono programmare e realizzare una serie di attività didattiche, che vanno dagli interventi mirati al rafforzamento delle conoscenze di base negli alunni stranieri (corsi di lingua italiana, recupero abilità cognitive di base) ad azioni volte a coinvolgere la generalità degli alunni, nell'ottica di un confronto multi-culturale e dell'acquisizione di un fondato senso del rispetto reciproco: pacchetti formativi per l'accoglienza e la conoscenza dell'ambiente ospite, laboratori multi-culturali musicali, teatrali, linguistici.

Ciò è realizzabile nell'ambito delle risorse economiche del bilancio di circolo/istituto: le scuole possono pagare ore prestate, in primo luogo, da docenti disponibili del medesimo istituto, oppure di altri, in aggiunta al normale orario di

¹⁸⁶ C.M n.5 del 12/1/94 "Iscrizione nelle scuole e negli istituti di ogni ordine e grado di stranieri privi di soggiorno".

servizio per svolgere attività di valenza educativo-didattica, come previsto dall'ultimo Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto scuola¹⁸⁷.

Un'ulteriore risorsa è costituita dalle funzioni-obiettivo nate con il CCNL del 1999¹⁸⁸, ricoperte da docenti-esperti dell'istituto che, in aggiunta ai normali loro compiti, si dedicano a settori ritenuti strategici. Il loro compito non è tanto quello di fornire interventi didattici, quanto quello di coordinare azioni educative e di fornire consulenza e supporto ai colleghi. Tali docenti (da tre a quattro) sono designati dal collegio dei docenti fra gli insegnanti dell'istituto e la loro opera viene riconosciuta con un compenso aggiuntivo forfetario annuo. Tra le funzioni-obiettivo si collocano, a piena ragione, anche quelle riferite a progetti per l'integrazione degli alunni stranieri.

Oltre ai fondi ordinari per l'autonomia, appositi finanziamenti sono riservati dall'anno scolastico 1999/2000 alle scuole site in aree a forte flusso immigratorio (ciò in applicazione degli artt. 5 e 25 del CCNI¹⁸⁹). In particolare, la C.M. n. 106 del 27 settembre 2002, ha previsto lo stanziamento di fondi a livello regionale, che le Direzioni Generali ripartono fra le scuole di ogni ordine e grado la cui popolazione scolastica registri una presenza pari o superiore al 10% di alunni stranieri e/o nomadi (per l'anno scolastico 2002/03 al Veneto è stata assegnata la somma complessiva di euro 569.819,00).

Il personale da impiegare nelle attività per l'integrazione degli alunni stranieri non necessariamente va reperito fra il corpo docente di circolo o d'istituto; in mancanza di docenti interni disponibili ovvero qualora le competenze di cui si sente la necessità in funzione dell'integrazione degli stranieri, siano meglio individuabili e reperibili nell'ambiente esterno, possono entrare in gioco anche figure non appartenenti al personale scolastico. La flessibilità e la capacità giuridica ed economica propria dell'autonomia consente, infatti, alla scuola di stipulare dei contratti d'opera occasionale con 'esperti esterni', che possono essere, ad esempio, insegnanti in pensione, esperti di lingue e culture non europee, operatori di organizzazioni del

¹⁸⁷ C.M. 6/4/1995, protocollo n. 3711, *Iscrizione degli alunni alle scuole di ogni ordine e grado*, (paragrafo 2).

¹⁸⁸ Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali successivo a quello dell'1.4.1999.

¹⁸⁹ CCNI, Contratto Collettivo Nazionale Integrativo Scuola, art. 5, *rientri e restituzioni al ruolo o qualifica di provenienza*, e art. 25 *Area Docenti e Contratto Individuale di Lavoro*.

volontariato, o anche persone appartenenti al gruppo linguistico degli alunni inseriti. Queste figure possono essere impiegate nella scuola per interventi modulari o continuativi (attività linguistiche e/o inter-culturali) e rappresentare delle risorse nell'ambito della "mediazione culturale". In questo modo si possono anche realizzare quei progetti di mantenimento della cultura e della lingua d'origine di tali alunni¹⁹⁰.

Lo strumento giuridico è rappresentato dall'art. 40 del Regolamento contabile delle scuole. I compensi e il tipo di prestazioni vanno pattuiti con un contratto stipulato tra dirigente scolastico e l'esperto esterno liberamente scelto. Per l'individuazione e i compensi il dirigente scolastico si basa sui criteri generali deliberati dal consiglio di istituto. In linea di massima, i compensi orari lordi vanno equiparati a quelli delle 'ore aggiuntive' di insegnamento previsti nel CCNL per il personale docente.

4.3. Progetto Praesidium: la collaborazione delle associazioni umanitarie

Dal 2006 fino ai giorni nostri, nel canale di Sicilia sono transitati migliaia di migranti in fuga da guerre e conflitti, ma anche vittime della tratta di esseri umani o persone in cerca di una vita migliore, i cosiddetti "flussi migratori misti". Di questi oltre il 90% partiva dalle coste libiche. Negli anni il fenomeno è risultato in crescita rendendo necessaria l'adozione di misure sulla gestione dell'accoglienza. Il Progetto Praesidium, giunto ormai alla sua VIII edizione, è lo strumento atto al rafforzamento delle capacità di accoglienza e dei servizi per coloro che arrivavano via mare secondo un approccio multi-agenzia che caratterizza il Progetto stesso. Croce Rossa Italiana, UNHCR, OIM e Save the Children, collaborano sul territorio nazionale nell'ambito del progetto da anni, con particolare attenzione alle regioni della Calabria, Puglia e Sicilia per il miglioramento e la tutela delle condizioni dei migranti che approdano sulle coste italiane.

Il progetto rappresenta uno dei più importanti programmi in materia di assistenza ai migranti in Italia ed ha permesso di intercettare nel corso degli anni, migliaia di

¹⁹⁰ Legge 6 marzo 1998, n.40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, artt. 35, 36 e 37.

richiedenti protezione internazionale proprio nei momenti più delicati, ovvero all'arrivo, collaborando nelle fasi dell'accoglienza e di avvio delle procedure legali nonché nell'assistenza sanitaria. L'impegno specifico assunto dalla Croce Rossa Italiana, infatti, consiste nel fornire informazioni ed assistenza in ambito socio-sanitario ai nuovi arrivati, nonché nella cooperazione ad individuare le persone vulnerabili, tendendo ad assicurare a ciascuno dei soggetti beneficiari l'accesso a quei servizi di cui hanno bisogno. Sulla base dei Principi Fondamentali del Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, l'azione della Croce Rossa Italiana nell'ambito del Progetto Praesidium, riveste un ruolo rilevante ai fini dell'individuazione e della tutela delle vulnerabilità, in linea con quanto dettato dalle strategie sulle politiche migratorie dallo stesso Movimento Internazionale¹⁹¹. Inoltre, in questa nuova annualità di Progetto, consapevole del numero di persone disperse nel percorso migratorio, l'associazione intende, con il supporto dell'ufficio Tracing e in collaborazione con il Comitato Internazionale, utilizzare il servizio di Restoring Family Links¹⁹², per permettere la circolazione delle informazioni tra chi arriva in Italia e chi resta nel paese di provenienza. Questo permetterà al Progetto Praesidium di ampliare la propria capacità di intervento umanitario.

L'intervento dell'UNHCR all'interno del Progetto Praesidium riflette l'obiettivo dell'Agenzia di offrire protezione ai rifugiati nel contesto più ampio di flussi migratori. Le attività svolte in questo ambito si inseriscono in un Piano di Azione in 10 punti, elaborato nel 2000 dall'UNHCR, in cui si raccomandano interventi congiunti da parte di tutti gli attori coinvolti nella gestione del fenomeno dei flussi misti. Nel contesto del

¹⁹¹ Croce Rossa Italiana, *Progetto Praesidium* 2016, <http://www.cri.it/praesidium>.

¹⁹² Restoring Family Links, (Il ripristino familiari) è un programma della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, più in particolare il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e Nazionali di Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa che coinvolgono le attività che mirano a prevenire la separazione e la scomparsa, cercare persone scomparse, ristabilire e mantenere i contatti tra i membri della famiglia e chiarire la sorte delle persone disperse. Le attività sono svolte da componenti della RFL è a volte indicato anche come tracciato famiglia. Le Società del CICR e Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa formano insieme una rete globale, della Famiglia collegamenti di rete. Questa rete funziona attraverso i confini internazionali, presenti con personale e volontari a livello di base in tutto il mondo, per individuare le persone e rimmetterli in contatto con i loro parenti, osservando i principi della Croce Rossa Internazionale e della Mezzaluna Rossa. International Committee of the Red Cross, *Restoring family links strategy including legal references*, ICRC, Switzerland, 2009. https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0967.pdf

Progetto Praesidium, le attività dell'UNHCR sono state rivolte a migliorare il sistema di accoglienza e a garantire l'accesso alla procedura d'asilo a coloro che giungono in Italia via mare, in cerca di protezione da persecuzioni, da altre gravi violazioni dei diritti umani o da conflitti armati.

L'UNHCR, nelle zone degli sbarchi, nei Centri di accoglienza per immigrati e nelle comunità per minori non accompagnati, ha fornito informazioni e orientamento legale (soprattutto per l'identificazione dei richiedenti asilo) ha monitorato il buon funzionamento del sistema di accoglienza e ha altresì contribuito all'individuazione di persone vulnerabili. Nelle ultime edizioni l'UNHCR ha inteso rafforzare ulteriormente la sostenibilità delle attività e delle buone prassi sviluppate dal progetto. Lampedusa e la Sicilia sono i punti chiave di ingresso in Italia per i potenziali richiedenti asilo. Complessivamente, nel 2012 sono arrivate in Italia via mare circa 13.300 persone, un calo dell'80% circa rispetto all'anno precedente.

Ulteriore aiuto in tal senso, proviene dagli operatori di Save the Children tramite un operatore legale e un mediatore culturale, i quali intervengono nelle operazioni immediatamente successive agli sbarchi a Lampedusa e sulle coste di Sicilia, Puglia e Calabria, in team congiunti con le Organizzazioni partner del progetto, contribuendo a garantire ai migranti informazioni immediate, verificando che i minori non accompagnati vengano identificati come tali e che, nel caso di minori accompagnati, sia garantito il mantenimento dell'unità familiare.

Save the Children ha inoltre il compito di informare i minori non accompagnati rispetto ai loro diritti, al percorso che dovranno affrontare, ai rischi legati alla tratta di esseri umani e grave sfruttamento e alla protezione internazionale, attraverso colloqui individuali e sessioni di informazione collettive¹⁹³.

Ai minori che necessitano di interventi specifici, come ad esempio, minori erroneamente identificati come maggiorenni all'arrivo e minori in situazioni particolarmente vulnerabili da riferire alle strutture competenti, gli operatori del Team Praesidium di Save the Children garantiscono assistenza legale gratuita.

¹⁹³ Save The Children, *Progetto Praesidium. Raccomandazioni e buone prassi per la gestione dei flussi migratori misti in arrivo via mare*, Save The Children, http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img188_b.pdf?_ga=1.213631444.1101714309.1426785076

Insieme alle Organizzazioni partner del progetto, gli operatori di Save the Children visitano periodicamente i Centri per Migranti, monitorando, in particolare, le procedure e gli standard di accoglienza dei nuclei familiari con minori e contribuendo all'individuazione di minori non accompagnati erroneamente identificati come maggiorenni, ai quali offre consulenza legale gratuita. Gli operatori di Save the Children visitano periodicamente anche le strutture temporanee o definitive in cui i minori non accompagnati arrivati via mare vengono trasferiti in seguito al loro sbarco, svolgendo attività di monitoraggio degli standard di accoglienza e producendo periodicamente Rapporti che vengono diffusi pubblicamente e che comprendono anche un aggiornamento dei dati relativi alla presenza e all'allontanamento di minori stranieri non accompagnati collocati in tali strutture. Per la realizzazione di tale monitoraggio Save the Children utilizza strumenti metodologici di rilevazione basati sugli standard nazionali e internazionali di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza prodotti nelle precedenti annualità progettuali. La metodologia utilizzata per l'indagine prevede, oltre alle visite nelle comunità, l'acquisizione di dati attraverso contatti con le Questure.

Il progetto Praesidium si è sviluppato nel corso degli ultimi quindici anni e nel suo primo anno di attività, si è concentrato sull'isola di Lampedusa, individuata come principale punto di ingresso dei flussi. Ciò ha comportato il monitoraggio degli accordi di accoglienza e garantito informazioni e accesso a procedure sostenibili ed efficaci, nonché sostegno ai migranti appena arrivati o soccorsi. Alla Croce Rossa Italiana, OIM e UNHCR è stato assegnato un ufficio comune in un container all'interno del Centro d'accoglienza, situato appena fuori dell'area residenziale del paese. Sono state stabilite relazioni di lavoro con interlocutori chiave come la Guardia Costiera, la Guardia di Finanza, l'Ufficio Immigrazione e la "Misericordia", l'organizzazione responsabile della gestione del centro sulla base di un contratto con la Prefettura di Agrigento. Inoltre sono stati conclusi accordi in base ai quali al team di Praesidium sarebbe stato notificato in anticipo l'arrivo delle imbarcazioni soccorse in modo da poter esser presente al molo durante le fasi di accoglienza dei migranti, insieme ai funzionari per l'immigrazione, agli interpreti e ai team medici di Medici Senza Frontiere (MSF). Sulla banchina i team hanno fornito informazioni di base e monitorato le procedure di prima accoglienza e registrazione. Dall'esperienza maturata in Praesidium, le Organizzazioni hanno sviluppato una serie di conoscenze in tema di gestione dei flussi misti, dovuto anche alla

costante cooperazione con le Istituzioni e gli altri attori. Nel 2011, da questa partnership, nasce un documento con le procedure operative standard, un “manuale operativo”¹⁹⁴ che mira ad illustrare e sistematizzare le prassi elaborate nel corso dell’attuazione del progetto Praesidium offrendo una serie di indicazioni utili per la gestione di flussi migratori misti in arrivo dal mare. Le Organizzazioni, nell’ambito dei rispettivi mandati, hanno collaborato inoltre strettamente con le principali Istituzioni responsabili dei vari aspetti del sistema di accoglienza e con una serie di altri attori comunque coinvolti nella gestione dei flussi migratori. - la Guardia Costiera, la Guardia di Finanza, i Carabinieri, la Protezione Civile e la Polizia di Frontiera, Ufficio Immigrazione della Questura, per quanto concerne le attività di soccorso in mare e gli sbarchi; - le Questure, per tutte le questioni legate alla situazione giuridica dei migranti, quali, ad esempio, l’accesso alla procedura di protezione internazionale, la tutela delle vittime della tratta, il rilascio dei permessi di soggiorno; - le Prefetture- UTG e gli enti gestori in relazione ai Centri di accoglienza istituiti per i migranti e i richiedenti asilo, nonché per quelli di identificazione ed espulsione; - gli Enti Locali e il Servizio di Protezione per i Richiedenti Asilo e i Rifugiati (SPRAR¹⁹⁵), in generale, per quanto attiene alla seconda accoglienza e l’integrazione dei rifugiati e dei beneficiari di protezione sussidiaria; - le Aziende Sanitarie Locali (Asl) e i Dipartimenti di Salute Mentale (DSM), per i casi sanitari e vulnerabili; - le associazioni del territorio e la società civile, per altri servizi offerti ai migranti e richiedenti asilo. Il monitoraggio compiuto dall’associazione della Croce Rossa in Praesidium I ha riguardato in particolar modo l’attività nei Centri di accoglienza e nei luoghi di sbarco, con interventi di assistenza, come colloqui individuali, attività relative all’assistenza sanitaria, come l’accompagnamento dei minori e delle donne in occasione dei controlli sanitari. In molti casi l’attività della CRI è stata svolta dalle unità di Croce Rossa territoriali, come il Comitato Provinciale CRI di Agrigento oltre che a livello regionale al fine di perseguire

¹⁹⁴ Il manuale operativo dello SPRAR, è un manuale che espone le linee guida per l’accoglienza degli immigrati e, in modo specifico, dei minori stranieri non accompagnati.

¹⁹⁵ Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “accoglienza integrata” che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

http://www.sprar.it/index.php?option=com_content&view=article&id=146:lo-sprar&catid=93:chi-siamo&Itemid=505

le cure presso le strutture sanitarie locali, ove ritenuto necessario. La prima esperienza del progetto Praesidium è stata considerata come un contributo positivo ad un sistema d'accoglienza e d'ingresso sensibile alle questioni di protezione ed ha garantito che le persone intercettate o soccorse in mare fossero inserite negli appropriati canali amministrativi e legali e che i loro diritti fondamentali fossero rispettati.

Nel secondo anno del progetto, il raggio d'azione di Praesidium II è stato esteso oltre l'isola di Lampedusa e sono stati istituiti team mobili in Sicilia (anch'essi composti da un funzionario sul campo e un mediatore culturale per ogni agenzia) con il compito di essere presenti allo sbarco dei migranti soccorsi in mare e di quelli sbarcati direttamente sulle coste siciliane, oltre a proseguire con l'accompagnamento di coloro che sbarcavano a Lampedusa attraverso il continuo monitoraggio e servizio d'informazione dopo il loro trasferimento in Sicilia. In base a questo accordo l'OIM ha assunto la responsabilità principale di monitorare i Centri di Identificazione ed Espulsione ¹⁹⁶(CIE) nei quali venivano trattenuti i migranti, mentre l'UNHCR i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA). Nel Progetto Praesidium II la CRI ha previsto due team: uno fisso a Lampedusa e uno mobile per le coste della Sicilia e i centri presenti sull'isola: Trapani, Caltanissetta e Cassibile (Siracusa). Le attività di monitoraggio dei servizi offerti e di assistenza, svolte al Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Lampedusa (CSPA), hanno rilevato spazi limitati adibiti a donne e minori, assenza di strutture destinate a spazi ludici, mancanza di una mensa per donne e minori e una mensa per gli uomini con una capacità di solo 40/45 posti. Da diversi monitoraggi sono emersi inoltre che i tempi di attesa della pre-identificazione dei migranti risultano eccessivamente lunghi e la composizione dei kit igienici e di prima necessità risulta composto da materiale insufficiente. Nei restanti centri presenti sull'isola, il team

¹⁹⁶ I centri di identificazione ed espulsione (CIE), prima denominati centri di permanenza temporanea (CPT), sono strutture previste dalla legge italiana istituite per trattenere gli stranieri "sottoposti a provvedimenti di espulsione e o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera" nel caso in cui il provvedimento non sia immediatamente eseguibile. Essi sono stati istituiti in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 12 della legge Turco-Napolitano (L. 40/1998). Poiché essi hanno la funzione di consentire accertamenti sull'identità di persone trattenute in vista di una possibile espulsione, ovvero di trattenere persone in attesa di un'espulsione certa, il loro senso politico si traccia in relazione all'apparato legislativo sull'immigrazione nella sua interezza. Nell'ordinamento italiano i CIE costituiscono una grande novità: prima non era mai stata prevista la detenzione di individui se non a seguito della violazione di norme penali. A tutt'oggi i soggetti prigionieri nei CIE non sono considerati detenuti, e di norma vengono definiti ospiti della struttura. Questa anomalia ha provocato aspre critiche nei confronti dei centri. <http://www.meltingpot.org/cie.html>

mobile ha rilevato, condizioni di sovraffollamento, impianti sanitari insufficienti e inadeguate attività ricreative (attività educative, ricreative, sportive, culturali, lettura, giochi, lezioni di lingua italiana). L'intervento di assistenza sanitaria ha previsto il monitoraggio della condizione e tutela sanitaria dei migranti presenti al Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Lampedusa (CSPA)¹⁹⁷. L'assistenza sanitaria è infatti garantita all'interno dei centri da parte degli enti gestori, tuttavia alla luce dei numerosi episodi relativi alla impossibilità di assistenza sanitaria specialistica in particolare a tutela delle categorie vulnerabili, la Croce Rossa ha realizzato interventi di monitoraggio anche in supporto degli enti gestori. Le attività relative all'assistenza sanitaria hanno riguardato il monitoraggio della salute psicofisica dei migranti nei vari centri di accoglienza della Sicilia e la collaborazione con il personale medico presente per i controlli antropomorfici dei minori o presunti tali. La costante presenza del personale CRI nei porti al momento degli sbarchi e nei centri di accoglienza, ha dato sostegno alle forze di polizia per l'identificazione di gruppi familiari e ha permesso di creare un rapporto di fiducia immediato con i migranti. Durante Praesidium II la CRI ha organizzato, con le categorie vulnerabili di migranti, una campagna informativa in materia di lavoro illegale, sfruttamento sessuale e abusi e, in accordo con il Ministero dell'Interno, ha realizzato opuscoli diffusi successivamente tra i migranti ospiti nel Centro di accoglienza, con informazioni dettagliate e mirate sulla legge Italiana in materia d'immigrazione.

Il Progetto Praesidium viene finanziato nel 2012 nella sua settima edizione e l'intervento tende a consolidare i risultati pregressi. Il flusso straordinario di circa 60.000 persone arrivate dai Paesi del Nord Africa nel 2011, ha messo a dura prova il sistema di accoglienza in Italia: assume pertanto rilevante importanza nel progetto, il

¹⁹⁷ I cittadini stranieri entrati in modo irregolare in Italia sono accolti nei centri per l'immigrazione dove ricevono assistenza, vengono identificati e trattenuti in vista dell'espulsione oppure, nel caso di richiedenti protezione internazionale, per le procedure di accertamento dei relativi requisiti. Queste strutture si dividono in: centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), centri di accoglienza (Cda), centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) e centri di identificazione ed espulsione (Cie). I Cpsa ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia. In questi centri i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono foto-segnalati, possono richiedere la protezione internazionale. Successivamente, a seconda della loro condizione, vengono trasferiti nelle altre tipologie di centri. Questi i centri sul territorio: Agrigento, Lampedusa – (Centro di primo soccorso e accoglienza); Cagliari, Elmas – (Centro di primo soccorso e accoglienza, con funzioni di Cara); Lecce - Otranto (Centro di primissima accoglienza); Ragusa, Pozzallo (Centro di primo soccorso e accoglienza).

monitoraggio di ogni fase di accoglienza dei migranti, a partire dal momento dello sbarco. 18 I primi sei mesi del progetto sono stati co-finanziati dal Fondo FER - Fondo europeo per i rifugiati- attraverso il quale la Comunità Europea “promuove le migliori prassi degli Stati membri nelle politiche dell’Asilo con l’obiettivo di creare un sistema unico”. Il secondo semestre del progetto, invece, è stato finanziato con fondi del Ministero dell’Interno, per una validità di azione fino al 31 dicembre 2012. L’intervento del progetto è stato esteso ai centri governativi di tutto il territorio nazionale con particolare riferimento, come nelle edizioni precedenti, alle regioni della Sicilia, della Puglia e della Calabria le cui coste sono tra quelle più soggette al fenomeno degli sbarchi. L’immigrazione via mare è molto complessa e la gestione dei cosiddetti flussi migratori richiede sempre di più un particolare e impegnativo approccio di intervento, una strategia multisettoriale fondata necessariamente sui principi della cooperazione interagenzia e della protezione¹⁹⁸. Impegnata nel monitoraggio dell’assistenza socio-sanitaria, la CRI ha impostato la sua azione incrementando la propria attività in termini di informazione e accessibilità ai servizi per il migrante. In particolare la stessa associazione ha inteso assicurare una maggiore consapevolezza da parte degli stranieri dei propri diritti e opportunità nell’ambito della tutela della salute, informando adeguatamente gli interessati sulle offerte e le modalità di accesso alle strutture sanitarie del territorio. Per facilitare la comprensione della normativa istituzionale in merito al servizio sanitario, è stato elaborato materiale informativo indirizzato alle categorie vulnerabili, sotto il raccordo del Ministero dell’Interno, e sono state altresì promosse attività di formazione ed aggiornamento per il personale CRI. Nello specifico, la CRI ha garantito e portato avanti tutte le attività previste nel progetto, dedicando particolare attenzione ai soggetti vulnerabili dal punto di vista sanitario, assicurando, in raccordo con tutti i partner, la presenza in aree di sbarco e di rintraccio sul territorio interessato dal Progetto al fine di fornire informazioni e immediata assistenza ai migranti, nonché il sostegno ai soggetti istituzionali all’identificazione di casi vulnerabili e/o bisognosi di cure per la segnalazione alle autorità territoriali competenti. I primi sei mesi del progetto sono stati co-finanziati dal Fondo FER- Fondo europeo per i rifugiati- attraverso il quale la Comunità Europea “promuove le migliori prassi degli Stati membri nelle politiche dell’Asilo con l’obiettivo di creare un sistema unico”. Il secondo semestre del progetto,

¹⁹⁸ Save the Children, *L’accoglienza dei minori in arrivo via mare 2° rapporto di monitoraggio delle comunità di alloggio per minori in Sicilia Progetto Praesidium VI*, Save the Children, Milano, 2012.

invece, è stato finanziato con fondi del Ministero dell'Interno, per una validità di azione fino al 31 dicembre 2012. L'intervento di Praesidium VII, è stato esteso ai centri governativi di tutto il territorio nazionale con particolare riferimento, come nelle edizioni precedenti, alle regioni della Sicilia, della Puglia e della Calabria le cui coste sono tra quelle più soggette al fenomeno degli sbarchi¹⁹⁹.

L'immigrazione via mare è molto complessa e la gestione dei cosiddetti flussi migratori richiede sempre di più un particolare e impegnativo approccio di intervento, una strategia multisettoriale fondata necessariamente sui principi della cooperazione interagenzia e della protezione.

Il progetto Praesidium nella sua complessità, è considerato come il progetto fondamentale utile al monitoraggio del fenomeno e costituisce il principale mezzo di aiuto nelle frontiere. Grazie alla collaborazione di così tante associazioni, il sistema italiano trova sempre una fonte di aiuto nell'accoglienza e gestione del fenomeno sia dal punto di vista organizzativo che dal punto di vista conoscitivo e umano, fornendo sempre mezzi utili alla comprensione del fenomeno nella sua interezza.

¹⁹⁹ Croce Rossa Italiana, *Progetto Praesidium, strumento di supporto alle vulnerabilità dei migranti*, Croce Rossa Italiana, Roma, 2016. <https://www.cri.it/praesidium>

Conclusioni

La gestione del fenomeno migratorio minorile ha sempre delineato un problema grave, le cui modalità di risoluzione hanno sempre rappresentato motivo di forte dibattito all'interno della società. A tal proposito, si evidenzia una scarsa attenzione per i minori, che vengono abbandonati a loro stessi, diventando preda facile di organizzazioni criminali o, più in generale, di attività illecite come la prostituzione, lo spaccio di droga e il lavoro nero.

Sempre più spesso, le organizzazioni umanitarie come Save the Children, la Croce Rossa Italiana e Amnesty International, sono testimoni di questa realtà e denunciano costantemente, attraverso dossier statistici e informativi, la presenza dei minori stranieri esposti alla mercé di tali organizzazioni. Denunce che, spesso e volentieri, vengono trascurate non trovando alcun riscontro da parte della società.

È inoltre importante sottolineare che questi bambini provengono da Paesi in guerra e manifestano pertanto problematiche psicologiche, che rendono l'integrazione molto più complessa. L'esperienza della guerra, genera in loro un atteggiamento e un meccanismo di difesa sia fisica che psicologica, tanto che si manifesta in atteggiamenti di rabbia e sensi di colpa; atteggiamenti che sono motivo di discussione e che devono essere corretti all'interno di uno scenario integrativo scolastico. Gli interventi educativi e formativi a tal proposito, devono essere mirati e ben articolati e che, allo stesso tempo, tengano conto di una molteplicità di fattori riguardanti la vita del minore.

Come sottolineato nell'ultima parte del lavoro, l'inserimento scolastico e la formazione educativa, sono fattori che non devono essere trascurati: l'approccio interculturale viene identificato come quello più consono, tanto che il minore viene affiancato da un mediatore culturale che fornisce i mezzi al minore per un corretto inserimento.

Tutto questo è possibile solo mediante l'osservazione dei principi generali stabiliti da parte delle Convenzioni internazionali e attraverso l'osservazione delle linee guida proposte dallo SPRAR e dall'ANCI.

Accade però che i Comuni italiani, che si trovano a dover far fronte ad una situazione di emergenza, non possano osservare tali linee guida a causa della mancanza di fondi che facilitino e rendano possibile l'accoglienza.

Ho scelto di affrontare la tematica delle migrazioni dei minori stranieri non accompagnati perché ad oggi è un argomento poco conosciuto e poco analizzato al quale non si riesce a dare una spiegazione metodologica, dal punto di vista sociale. Essendo una tematica relativamente nuova, la presenza di pregiudizi da parte della comunità è all'ordine del giorno; come la mancanza di informazione al riguardo e di attività che favoriscano una più naturale e meno forzata accoglienza per i minori sia totalmente assente, soprattutto nei piccoli comuni.

L'obiettivo del mio lavoro di tesi è stato, capire le modalità di prima accoglienza e trattamento dei minori stranieri non accompagnati sia dal punto di vista normativo, che dal punto di vista effettivo, notando infatti le lacune insite in una normativa che dovrebbe fornire linee guida più dettagliate e universali regolante le modalità di accoglienza e di trattamento dei minori stranieri.

Emerge dunque la necessità di riconoscere la piena centralità di questi minori, non considerandoli come "stranieri", proteggendo la loro permanenza nel territorio. Come sarebbe utile anche, fornire adeguati materiali di lavoro tali da consentire ai minori un giusto inserimento sociale.

È stato interessante percepire le difficoltà del sistema scolastico nel trovare un metodo adeguato, atto a favorire l'accoglienza dei minori stranieri in una classe già unita nei suoi componenti. La mia riflessione in proposito, verte nel far sì che i minori italiani siano proiettati verso una visione di una realtà ormai multiculturale, attraverso l'educazione alla solidarietà e all'accoglienza. L'accoglienza riguarda, non solo i rapporti tra i docenti e gli alunni, ma anche i rapporti tra gli alunni. Lo "*star bene a scuola*" si attua, non solo quando i docenti valorizzano i loro singoli alunni, riconosciuti nelle loro personali identità, ma anche quando si crea tra gli alunni un clima di accettazione, di rispetto, di accoglienza appunto. L'accoglienza nella scuola non è mera formalità, fatto di saluti e belle parole, ma sta a fondamento di una scuola che si pone all'insegna della personalizzazione educativa, in quanto favorisce, non solo i rapporti tra i docenti e gli alunni e tra gli stessi alunni, ma anche perché consente di promuovere una metodologia educativa e didattica personalizzata, cioè rispettosa delle caratteristiche personali dei singoli alunni.

Ulteriore obiettivo di tale elaborato è stato quello di mettere in luce la numerosità di casi di minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, e le difficoltà cui i servizi si trovano ad affrontare quotidianamente al fine di proteggere i minori e garantire loro un'adeguata accoglienza e un futuro più stabile rispetto alla loro prospettiva precedente. Sarebbe utile infatti sensibilizzare la società all'adozione e al volontariato presso i centri di prima accoglienza, al fine di consolidare lo spirito di accoglienza e solidarietà. In tal senso è importante ricordare il lavoro delle associazioni umanitarie, che ogni giorno, attraverso campagne di sensibilizzazione, fungono da monito e da megafoni di una situazione ancora lontana dalla risoluzione definitiva.

Le stesse organizzazioni umanitarie che controllano e portano avanti azioni di monitoraggio del sistema di accoglienza ma soprattutto degli ingressi nel territorio italiano. Emerge che il sistema italiano non dispone di abbastanza risorse al fine di contenere il fenomeno e regolarizzare a livello giuridico il sistema degli accessi sia dei minori ma anche degli adulti. Questo fattore di controllo è molto importante, sia perché si otterrebbe una riduzione degli ingressi illegali e sia perché il fenomeno risulterebbe maggiormente gestito da parte di tutti i servizi.

Bibliografia

ACCORINTI M.- *I minori stranieri non accompagnati in Italia e in Europa*, in “Neodemos.it”, 2015.

AMBROSINI M.- *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL- *Invisibili. Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia*, Amnesty International, Bologna, 2006.

ANCI, Linee Guida concernenti l'avviso pubblico l'Avviso Pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di pronta accoglienza di minori stranieri non accompagnati, Bologna, 2015.

ANCI- *Minori stranieri non accompagnati in Italia. Quarto Rapporto*, ANCI-CITTALIA 2011, Bologna, 2011.

ANCI- *Minori stranieri non accompagnati- Rapporto 2009*, Dipartimento immigrazione, Bologna 2009.

BONIFAZI C.- *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

BOYD M.- *Family and personal networks in International migration: Recent developments and new agenda*, in *International Migration Review*, Vol. 23, published by Center for Migration Studies of New York Inc., New York, 2010.

BORDER AND IMMIGRATION AGENCY ASYLUM PROCESS- *Guidance on Processing Asylum Application from Children*, UNHCR, United Kingdom, 2012.

BRACALENTI R. - SAGLIETTI M.- *Lavorare con i minori stranieri non accompagnati. Voci e strumenti dal campo dell'accoglienza*, FrancoAngeli Editore, Milano, 2011.

CAMPANI G. - LAPOV Z. - CARCHEDI F. - *Le esperienze ignorate: giovani migranti tra accoglienza, indifferenza, ostilità*, Franco Angeli Editore, Milano, 2002.

CAMPANINI A. - *L'intervento sistemico. Un modello operativo per il servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2014

CARITAS E FONDAZIONE MIGRANTES- *XXIII Rapporto Immigrazione. Tra crisi e diritti umani*, Caritas Migrantes, Roma, 2013.

CARITAS E FONDAZIONE MIGRANTES- *XV Rapporto sull'Immigrazione, Immigrazione Dossier Statistico 2005*, Idos, Roma, 2005.

- CARUSO I. - VENDITTO B. - *I flussi migratori. Immigrazioni in Europa: analisi della legislazione*, Published in Vol. Rappor, 2009.
- CAMPANINI A.- *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Editore, Roma, 2013.
- CESTIM- *Materiali didattici sull'immigrazione*, Scheda 2, CESTIM-MLAL, Verona, 2001.
- CHIARELLI B. - *Migrazioni. Antropologia e storia di una rivoluzione in atto*, Vallecchi Editore, Firenze, 1992.
- CIFE- *Le popolazioni immigrate: dalla discriminazione alla cittadinanza*, in Quaderni Federalisti del Cife, European Demographers Youth Team, Roma, 2007.
- COLUCCI M. - *L'emigrazione italiana negli anni '80 e '90*, in Migrantes, Rapporto italiani nel mondo 2011, Edizioni Idos, Roma, 2011.
- COLLISON S.- *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- COOPERATIVA SOCIALE LAI-MOMO- *Comunicare l'immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell'informazione*, s.e., Bologna, 2012.
- CONRED- *Voces del Magreb: Jòvenes y familias*, Fundaciòn Pere Tarrés, Barcelona, 2005.
- CROCE ROSSA ITALIANA- *Progetto Praesidium, strumento di supporto alle vulnerabilità dei migranti*, Croce Rossa Italiana, Roma, 2016.
- ETIEMBLE DOSSIER- *Quelle protection pour les mineurs isolés en France?*, RAJS-JDJ N°243, mars 2005.
- FOLGHERAITER F.- *Teoria e metodologia del servizio sociale. La prospettiva di rete*, FrancoAngeli, Milano, 2016.
- GIOVANNETTI M. – ANCI - *Minori stranieri non accompagnati. Secondo Rapporto Anci-2007*, ANCI, Dipartimento immigrazione, Roma, 2007.
- GIOVANNETTI M. – ARCI, *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, CESVOT, La grafica Pisana, Firenze, 2007.
- GIOVANNETTI M. - *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- HERNANDEZ D.S. – *Le traitement des mineurs étrangers isolés en France et en Espagne. Brève référence aux modèles allemand et Italien*, S.e., France, 2005.

LUCCA G. (a cura di) - *L'integrazione scolastica degli alunni stranieri. Sintesi della normativa e cenni sulle strategie didattiche*, S.e., Venezia 2003

LERMA M. - *Metodo e Tecniche del Processo di aiuto*, Casa Editrice l'Astrolabio-Ubaldini Editore, Roma, 1992.

MAGNANENSI S. - PASSAGLIA P.- RISPOLI E.- *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti Costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, s.e., Madrid, 2008.

MARKOVA E.M.- *Situation des mineurs migrants non accompagnés au Royaume Uni, in Conseil de L'Europe, Actes. Conférence régionale sur les migration des mineurs non accompagnés: agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant.*

MARZIN L. E UFFICIO MINORI STRANIERI COMUNE DI TORINO, *Migrare da soli: tra vulnerabilità e autonomia*, in *La difficoltà di crescere: minori stranieri e tutela*, atti del corso promosso dalla provincia di Milano e dalla Cooperativa Farsi Prossimo, Ottobre-Dicembre, 2003.

MELOSSI D. - GIOVANNETTI M.- *I nuovi sciuscià. Minori stranieri in Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2002.

MIAZZI L.- *I nuovi cittadini, Relazione presentata al convegno regionale di studi sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri* in www.minoriefamiglie.it , 2004.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *I Minori Stranieri non accompagnati La condizione dei minori stranieri non accompagnati e le prassi nel distretto di Milano. Sintesi della situazione dei Minori stranieri non accompagnati (MSNA) a Milano*, Tribunale per i Minorenni di Milano, 2010.

POLLINI G. - SCIDÀ G. - *Sociologia delle migrazioni*, Ed. Franco Angeli, Milano, 1998.

RIBONI G.- *Migrazioni :una realtà antica*,
http://www.utecinisellobalsamo.it/giornalino/arretrati/2003_2004/1_2003_2004/noieilmondo/migrazioni.

ROZZI E. - *Vademecum sui diritti dei minori stranieri non accompagnati*, Save the Children, Milano, 2004 <http://www.meltingpot.org/Vademecum-sui-diritti-dei-minori-stranieri-non-accompagnati.html#.VwZz9aSLTIU>

SALIMBENI O. - *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, ETS, Pisa, 2011.

SALIMBENI O. – *Minori stranieri non accompagnati in Spagna*, in Campani G., Salimbeni O., *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, FrancoAngeli Editore, Milano, 2013.

SARTI S. - *L'Italia dei rifugiati*, ANCI, Lazio, 2010.

SAVE THE CHILDREN- ACNUR- *Programma a favore dei Minori separati in Europa*, Art 21, s.e., Milano, 2005.

SAVE THE CHILDREN - *Progetto Praesidium. Raccomandazioni e buone prassi per la gestione dei flussi migratori misti in arrivo via mare*, Save The Children,

SAVE THE CHILDREN - *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare 2° rapporto di monitoraggio delle comunità di alloggio per minori in Sicilia Progetto Praesidium VI*, Save the Children, Milano, 2012.

SAVE THE CHILDREN- *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, Save the Children Italia Onlus, Roma, dicembre 2012

SAVE THE CHILDREN- *Minori stranieri: rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età*, Save the Children, Roma, 2010.

ZANFRINI L. - *Sociologia delle migrazioni*, ed. Laterza, Bari, 2007.

ZINCONE G. (a cura di)- *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, ed. Il Mulino, Bologna, 2000.

ZOTTI G. D. (a cura di)- *Children's Voices. Etnicità e bullismo nella scuola*, Bonanno Editore, Roma, 2011.

WALLERSTEIN I.M. – *The politics of the world-economy: the states, the movements and the civilizations, essays*, Cambridge University Press, 1984.

Sitografia

<http://www.anci.it>

<http://www.assistentsociali.it>

<http://www.demostat.it/>

<http://www.ilmediterraneo.it>

<http://www.interno.it>

<http://www.lavoro.gov.it/>

<http://www.meltingpot.org/>

www.minoriefamiglie.it

<http://www.utecinisellobalsamo.it>

<http://www.minoriefamiglie.it/>

<https://www.cri.it>

<http://www.sprar.it>

<http://images.savethechildren.it>

<http://www.lavoro.gov.it/>

<https://www.icrc.org>

<http://www.tribmin.milano.giustizia.it>

<http://www.lastoriasiamonoi.rai.it>

<http://www.istat.it>

<http://www.stranieriinitalia.it>

<https://www.gov.uk>

<http://soldielavoro.soldionline.it>

Ringraziamenti

*Un sincero ringraziamento alla Professoressa Cocco
per avermi sostenuta in questo percorso
e nonostante le numerose difficoltà,
mi ha incoraggiata con bontà d'animo a portare avanti il mio lavoro.*

*Un affettuoso ringraziamento ai miei genitori
che mi hanno sostenuta e supportata in questo lungo e faticoso percorso,
asciugandomi le lacrime e lodando ogni mio successo,
sopportando le mie crisi di ansia e sperando che la fine arrivasse presto.*

*Un sincero ringraziamento alla Dottoressa Marroni,
futura collega e maestra di vita,
per avermi insegnato l'importanza del lavoro sociale
e il valore dei rapporti umani.*

*Un grazie alla Neuropsichiatria Infantile di Olbia,
in particolare alla Dottoressa Solinas e alla Dottoressa Ena,
per avermi aiutata nel percorso di tirocinio,
fornendomi anche materiale utile alla stesura della mia tesi.*

*Un enorme grazie a te, Fra,
che hai sopportato le mie stravaganze per tutti questi anni
e con il tuo immenso cuore,
hai fatto crescere in me il desiderio
e la voglia di continuare questo percorso di studi.*

*Un grazie altrettanto grande alle mie compagne di avventura,
che nonostante tutto ci sono sempre state e sempre ci saranno.*