

## Minori stranieri non accompagnati in Italia: quali percorsi dopo la prima accoglienza?

Contributo Gruppo Locale Treviso Convegno Internazionale 2017

### Introduzione

A tutt'oggi le politiche europee relative all'immigrazione sono caratterizzate dalla mancanza di un approccio bambino-centrico e questo porta a situazioni in cui i minori migranti si scontrano con barriere di tipo normativo, burocratico-amministrativo e socio-culturale che inesorabilmente mettono a rischio i loro diritti e spesso anche la loro vita.<sup>1</sup> Nonostante la ratifica della Convenzione di New York da parte di tutti i Paesi membri, e la consapevolezza che *“un bambino è prima di tutto, soprattutto un bambino, (.) e la sua condizione di migrante è secondaria”*,<sup>2</sup> in Europa ancora molti minori migranti vivono ad alto rischio di povertà, sfruttamento, violenza ed esclusione sociale; tra questi i “non accompagnati” rappresentano una popolazione particolarmente vulnerabile.

Con la definizione di minore straniero non accompagnato (MSNA) si descrive la condizione di *“minore che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, e comunque fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri”* (Direttiva 2011/95/UE, CE 13.01.2011).

Il numero dei MSNA giunti in Europa e nello specifico nel nostro Paese, è drammaticamente aumentato negli ultimi quattro anni. Su un totale di 181.436 persone arrivate via mare in Italia nel 2016, il 14,2% erano MSNA (8% nel 2015; 7,7% nel 2014) rappresentando, anche rispetto al totale dei minori sbarcati (49% nel 2014; 75% nel 2015; 92% nel 2016<sup>3</sup>), una componente in crescita esponenziale.

I MSNA presenti e censiti sul territorio italiano, al 31/03/2017, sono 15.458, prevalentemente maschi (92,9% del totale) provenienti dall'Egitto (14,8%), dal Gambia (13,9%) dall'Albania (10,8%), dalla Nigeria (8,5%) ecc. La piccola percentuale di ragazze non accompagnate (7,1%) è costituita -per quasi la metà (48,4%)- da nigeriane a rischio di tratta e sfruttamento<sup>4</sup>.

La fascia di età maggiormente rappresentata è quella tra i 17 e i 18 anni (60,5%), per poi decrescere progressivamente; i MSNA tra gli 0 e i 7 anni (0,3%) sono per lo più bambini che hanno perso uno o entrambi i genitori durante la traversata.

Tra le Regioni italiane, la Sicilia ospita il maggior numero di MSNA (circa il 38,3% del totale) all'interno delle proprie strutture di accoglienza, in linea con un trend ormai consolidatosi da molti

---

<sup>1</sup> Da Rioli, R.M., Sereni, F. “Il Bambino Migrante - Tavola Rotonda 5 Giugno 2015”. Prospettive in Pediatria, Ottobre-Dicembre 2015, Vol. 45, N. 180, Pp. 315-332.

<sup>2</sup> Council of Europe, “undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern” Strasbourg, 16 September 2011, page 5. Full text available online at: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDO>

<sup>3</sup> Cruscotto statistico giornaliero – Ministero dell'Interno, Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione. [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati.cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31\\_sicembr\\_e\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati.cruscotto_statistico_giornaliero_31_sicembr_e_0.pdf)

<sup>4</sup> Report Ministero del Lavoro e della Politiche sociali. MSNA <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-31032017.pdf>

anni<sup>5</sup>, seguita da: Calabria (8,2%), Emilia Romagna (6,2%), Lombardia (6,1%), Lazio (5,3%) e Puglia (5,1%).

### **Profili migratori e fattori di vulnerabilità**

I profili migratori dei MSNA in Italia sono diversi e definiti sostanzialmente in base ai cosiddetti fattori di spinta o di attrazione (push and pull factors) che ne hanno indotto la partenza:

- minori in fuga da guerre, persecuzioni, conflitti provenienti per lo più dall'Afghanistan, dall'Eritrea, dal Gambia o dalla Somalia. Il loro percorso migratorio è caratterizzato dal susseguirsi di cambiamenti nelle aspettative e da una ridefinizione continua della meta da raggiungere;
- minori mandati dalle famiglie, emigrati per ragioni economiche, alla ricerca di opportunità lavorative; molti provenienti dal Marocco cui si sono affiancati in questi ultimi anni i flussi dei minori egiziani;
- minori attratti da “nuovi modelli e stili di vita”, che rappresentano una componente minoritaria di giovani migranti, attirati soprattutto dalla modalità di vita occidentale; sono per lo più albanesi e tunisini.

Il profilo migratorio, la presenza più o meno radicata in Italia della Comunità di origine cui far riferimento, le condizioni precarie nelle strutture di accoglienza sono tra i fattori che maggiormente influenzano il numero di minori che scompaiono dopo l'identificazione e l'assegnazione a un Centro (“irreperibili”).<sup>6</sup> Questo fenomeno, in crescita in Italia rispetto agli anni precedenti (5.170 irreperibili a marzo 2017, 3.707 a dicembre 2014<sup>4</sup>), si presenta prevalentemente tra i giovani egiziani, eritrei e somali. I minori irreperibili, insieme a quelli che scelgono da subito di sfuggire alle Istituzioni italiane per raggiungere altre mete (“in transito”), sono esposti, nella loro ricerca di una vita migliore, a situazioni ancora peggiori di quelle che hanno lasciato: sfruttamento lavorativo e sessuale, donazione forzata di organi, spaccio di droga, tratta, contrabbando e accattonaggio.

Proprio per quel che riguarda la questione dei minori “in transito” o comunque irreperibili, si rileva assolutamente determinante il fatto che non sia stata ancora perfezionata una procedura per la loro *relocation*, e l'iter per realizzare il ricongiungimento familiare nell'ambito del Regolamento Dublino III è ancora troppo lungo e complesso.<sup>7</sup> Infatti, gli attuali interventi di *delocalizzazione* sono decisamente a rilento e non possono essere garanti della tutela dei diritti delle persone.<sup>8</sup> Al 30/01/2017, solo 7.494 tra adulti e bambini, su un totale di 39.600 persone previste entro il 2017 sono coinvolte nel programma di *relocation* in Italia; di questi solo 2.916 richiedenti asilo tra cui 220 bambini sono stati già delocalizzati in altri Paesi Europei (Germania, Norvegia, Olanda, Finlandia, Svizzera, Francia, ecc.).

### **Quadro normativo e tutela dei diritti**

Di fatto la complessità della condizione dei MSNA è determinata dal loro status, che implica il confronto e spesso la sovrapposizione di competenze giuridiche multiple: il loro essere minori, migranti, richiedenti asilo, vittime di tratta, rende articolato e problematico il rapporto fra i diversi

<sup>5</sup> Report Ministero del Lavoro e della Politiche sociali. MSNA <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2016.pdf>

<sup>6</sup> Rapporto Caritas Roma “Le difficili sfide dei minori stranieri non accompagnati nel percorso di crescita e di integrazione” 2015; XXV Giornata mondiale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

<sup>7</sup> 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2015-2016 <http://gruppoirc.net/IMG/pdf/ixrapportocrc2016.pdf>

<sup>8</sup> Raccomandazioni finali XIV Congresso SIMM 2016, Torino.

[https://www.simmweb.it/attachments/article/822/2016.Raccomandazioni\\_finali\\_XIV\\_Congresso\\_SIMM2016%20final.pdf](https://www.simmweb.it/attachments/article/822/2016.Raccomandazioni_finali_XIV_Congresso_SIMM2016%20final.pdf)

rami del diritto e necessita dell'intervento coordinato di molteplici attori non solo in campo giuridico/amministrativo ma anche socio-sanitario sin dalla fase della prima accoglienza e dell'identificazione. A tutto questo, si aggiungono le difficoltà legate alla non prevedibilità dei flussi e conseguentemente dell'onere economico destinato ai percorsi di accoglienza di questi minori: una spesa evidentemente non pianificabile, poiché legata alle dimensioni e alle dinamiche del flusso migratorio dei minori stranieri medesimi, alle modalità d'ingresso in Italia e ai loro successivi movimenti all'interno del nostro Paese.<sup>9</sup>

Nonostante che in Italia, nell'ultimo decennio, la normativa che regola la tutela dei diritti dei MSNA abbia presentato una significativa evoluzione e il relativo sistema di accoglienza sia oramai stato delineato (sia nell'Intesa del 2014 sia nel d.lgs. 142 del 2015), a tutt'oggi l'effettivo percorso d'inclusione di questi minori risulta ancora inadeguato e non conforme al principio del "*superiore interesse del minore*".

Recentemente, a tre anni dalla presentazione, è stata approvata in via definitiva (29.03.2017) la Legge 1658, "Disposizioni in materia di protezione dei MSNA" che mira ad armonizzare la normativa sulla protezione dei minori e quella sull'immigrazione, in un unico testo organico che recepisce, anche se con aspetti sicuramente migliorabili (ASGI 2016<sup>10</sup>), i principi fondamentali della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

### **Criticità**

L'attuale iter procedurale vede nell'immediato ingresso in struttura di prima accoglienza e nella richiesta di nomina del tutore, i principali strumenti di protezione e tutela del minore, che permettono l'espletamento dei vari passaggi amministrativi (accertamento dell'età, segnalazione alle autorità competenti, richiesta del permesso di soggiorno, formalizzazione di richiesta d'asilo ecc.) finalizzati al suo successivo inserimento in Strutture Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR).

Nonostante i significativi passi avanti dal punto di vista normativo, riportati nel paragrafo precedente, a tutt'oggi appare evidente che le varie ed eterogenee modalità di presa in carico messe in atto a livello locale sono perlopiù condizionate dalle competenze e dall'interazione dei vari professionisti coinvolti nella gestione dei MSNA, piuttosto che determinate da protocolli e percorsi condivisi<sup>9</sup>.

Gli aspetti più critici, per i quali appaiono più urgenti interventi pubblici correttivi, sono i seguenti:

- Aumento di posti nelle reti strutturate di prima e di seconda accoglienza. La disponibilità complessiva di posti, sia nella primissima accoglienza sia nello SPRAR, risulta ancora non commisurata all'entità degli arrivi, che si sommano ai MSNA già presenti sul territorio. In attesa di essere trasferiti in strutture dedicate, i MSNA sono trattenuti nei centri di primo soccorso e accoglienza per mesi, in condizioni di sovraffollamento e di mancanza di servizi adeguati (anche dal punto di vista igienico-sanitario) oppure all'interno dei Centri Accoglienza Straordinaria (CAS) per adulti, con il rischio di ritardare gli interventi di tutela e protezione.

- Rapida e corretta identificazione e accertamento dell'età nel rispetto dei diritti fondamentali del minore. A oggi, non esiste alcun metodo scientifico che consenta una determinazione certa della

---

<sup>9</sup> VI Rapporto 2016. I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri. Cittalia. Fondazione ANCI ricerche.

<sup>10</sup> ASGI – OSSERVAZIONI SUL PDL a.C. N.1658 SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI 21-05-2014 <http://www.asgi.it/notizia/asgi-al-parlamento-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-vanno-salvaguardati-i-principi-di-parita-di-trattamento-tra-minori-italiani-e-stranieri/>

maggiore età perché le differenze di maturazione scheletrica, accrescitiva e puberale fra soggetti della stessa età anagrafica sono frequenti, ampie e fisiologiche. Inoltre il metodo attualmente più utilizzato, la valutazione della maturazione ossea del polso e della mano (sviluppato per lo studio dei disordini della crescita e della pubertà e non per finalità medico legali) comporta un margine di errore di  $\pm 2$  anni. Inoltre il d.p.C.m. n. 234/16 chiarisce le procedure che devono essere adottate per determinare l'età dei minori vittime di tratta e introduce alcune fondamentali garanzie al riguardo; poiché i meccanismi per la determinazione dell'età non differiscono a seconda che il minore non accompagnato sia o meno vittima di tratta, si auspica che le disposizioni in esso previste siano applicate in via analogica a tutti i MSNA.<sup>11</sup>

- Garanzia di massima tempestività nelle pratiche per la nomina del tutore La maggioranza dei MSNA presenta come tutore definitivo un soggetto istituzionale, rappresentante di un ente di assistenza, cui segue, a distanza, la nomina di un tutore volontario. Solo in percentuale minima i MSNA sono affidati a parenti prossimi o affini al minore, non ottemperando le misure di accoglienza familiare previste dalla Legge 184/1983, in condizioni di uguaglianza rispetto agli altri minorenni in Italia. Il ritardo della nomina di un tutore, che realmente si prenda carico del minore, aumenta il rischio di impedimenti burocratici/amministrativi nei confronti sia di un corretto percorso da intraprendere in ambito giuridico (es. richiesta di asilo) sia di un pieno esercizio dei diritti riconosciuti a ogni minore, primi tra tutti il diritto alla salute e all'istruzione.

- Ritardo della pubblica amministrazione nel rilascio del parere necessario alla conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggior età. Molti sono, infatti, i dinieghi di conversione fondati unicamente sulla mancata ricezione del suddetto parere da parte delle Istituzioni competenti.

### **Risposte legislative e istituzionali**

Nell'ambito della Legge 1658, "Disposizioni in materia di protezione dei MSNA", alla stesura della quale hanno contribuito numerose associazioni coinvolte nell'assistenza ai MSNA in Italia e in Europa, sono state affrontate le varie criticità del sistema di accoglienza e post-accoglienza cercando di tracciare percorsi d'intervento finalizzati al superamento di queste.

Al riguardo, i punti di maggior rilievo sono:

- Divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei MSNA, respingimento che non può essere disposto in alcun caso.
- Divieto di espulsione dei minori stranieri che, attualmente, può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato. Il provvedimento di espulsione può essere adottato solo a condizione che non comporti "un rischio di danni gravi" per il minore".
- Accoglienza, rispetto alle disposizioni stabilite dal decreto n. 142 del 2015 (art. 4):
  - il termine massimo di trattenimento dei minori nelle strutture di prima accoglienza è ridotto da 60 a 30 giorni e per le operazioni d'identificazione a 10 giorni, mentre in precedenza non era previsto alcun termine;
  - è introdotto in via generale il principio di *specificità delle strutture* di accoglienza riservate ai minori e viene ribadita l'estensione dell'accesso ai servizi dello SPRAR a tutti i MSNA.

---

<sup>11</sup> Comunicato ASGI "Norme chiare sull'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati" pubblicato in occasione dell'entrata in vigore del d.p.c.m. n. 234/16  
[http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/minori\\_accertamento\\_eta\\_regolamento](http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/minori_accertamento_eta_regolamento)

- Tutela legale, è prevista l'istituzione di elenchi di tutori volontari su tutto il territorio nazionale e la promozione dell'affido familiare.
- Procedura unica d'identificazione del minore, sono introdotte maggiori garanzie procedurali, tra cui la presenza di mediatori culturali, e l'armonizzazione delle pratiche di accertamento dell'età nell'ambito di un approccio multidisciplinare per evitare esami medici invasivi, se inutili. Si riafferma la presunzione della minore età nel caso in cui permangono dubbi sull'età anche in seguito all'accertamento.
- Sistema informativo nazionale dei MSNA che comprende la raccolta delle *cartelle sociali* contenenti tutti gli elementi utili alla determinazione del successivo percorso del minore, anche per quanto riguarda i procedimenti amministrativi e giudiziari, nel suo "superiore interesse".
- Misure di accompagnamento del MSNA verso la maggior età per cui il mancato rilascio di parere richiesto alle Istituzioni proposte non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni.
- Misure d'integrazione di lungo periodo che prevedono l'affidamento ai servizi sociali fino a 21 anni per quei MSNA esposti maggiormente a situazioni di vulnerabilità e che hanno tuttavia intrapreso un percorso d'integrazione nel nostro territorio.

## Conclusioni

Nell'attuale contesto politico, economico e sociale europeo si va delineando il progressivo aumento del numero di MSNA con profili migratori caratterizzati da peculiari vulnerabilità che necessitano di una gestione mirata, equa e inclusiva.

A tutt'oggi, le drammatiche condizioni vissute dai MSNA, nell'ambito dei vari sistemi di accoglienza e post-accoglienza, evidenziano l'incapacità dei Paesi Europei e, nello specifico, dell'Italia "*porta d'Europa*" di proteggere questi minori.

Si auspica che la Legge 1658 "Disposizioni in materia di protezione dei MSNA", prima di questo tipo in Europa, possa essere d'esempio anche per altri Stati membri nella definizione e attuazione di percorsi condivisi di tutela di questi minori. Percorsi, caratterizzati da criteri e standard di qualità univoci, che pongono "*il superiore interesse del minore*" al centro di una governance multi-livello in cui, tra gli altri, appare fondamentale il ruolo degli enti regionali e locali, con il supporto delle relative organizzazioni della società civile.

A tal riguardo, la Sezione Veneto della Fondazione Centesimus Annus, che da anni si interessa delle condizioni dei MSNA in ambito regionale, nel pieno rispetto dei principi cardine della Fondazione, ha eseguito alcuni primi incontri di carattere conoscitivo con vari stakeholder della regione, mirati a favorire un più rapido processo d'integrazione attraverso percorsi finalizzati alla formazione in aree deficitarie di skill professionali. Ponte tra accoglienza e formazione.

*Questo documento è stato redatto su richiesta della Fondazione Centesimus Annus pro Pontifice. Verrà diffuso sotto la responsabilità dell'autore per sollecitare commenti e incoraggiare il dibattito; le opinioni espresse sono quelle degli autori e non rappresentano necessariamente il punto di vista della Fondazione CAPP.*