

progetto cofinanziato da
UNIONE
EUROPEA



MINISTERO
DELL'INTERNO



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi


FONDAZIONE
LELIO E LISLI BASSO ISSOCO

 Save the Children
Italia ONLUS

Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un'analisi giuridico-fattuale



Volume I

Il sistema dell'accoglienza

a cura di Andrea Anzaldi e Tatiana Guarnier

 CIVICO
ZERO

 SCUOLA
SUPERIORE DELL'AVVOCATURA
CN7

 mediaaid
OFES

©Copyright Edizioni Fondazione Basso 2014
Fondazione Lelio e Lisli Basso- Issoco
Via della Dogana Vecchia 5, 00186 Roma
www.fondazionebasso.it

ISBN: 978-88-90999345

In copertina: Keith Haring, "TuttoMondo"
Il Volume è stato sottoposto a doppio referaggio

Fondo Europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi Terzi
Save the Children Italia Onlus
Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco

Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati : Un'analisi giuridico-fattuale

Volume I

Il sistema dell'accoglienza

A cura di :
Andrea Anzaldi e Tatiana Guarnier

INDICE

Il progetto, gli obiettivi e la metodologia della ricerca	3
<i>Focus sul diritto internazionale e sovranazionale</i>	7
I minori non accompagnati nel diritto internazionale di ANDREA CRESCENZI	8
1. Introduzione	8
2. I principi di non discriminazione e d'interesse superiore del minore	9
2.1. <i>Il principio di non discriminazione</i>	9
2.2 <i>Il principio dell'interesse superiore del minore</i>	10
3. La nomina di un tutore	11
L'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia alla luce degli obblighi internazionali di ADELE DEL GUERCIO	13
1. Introduzione	13
2. L'accoglienza dei minori non accompagnati nell'ordinamento internazionale	13
2.1 Le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani	14
2.2 Gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea	15
3. L'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia	17
4. Conclusioni	20
Bibliografia minima di riferimento	22
<i>La normativa statale</i>	23
I minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento italiano. Guida alle disposizioni vigenti e alla loro applicazione di TATIANA GUARNIER	24
1. Chi sono i minori stranieri non accompagnati?	24

LA STORIA - In viaggio verso l'Italia	26
a. <i>“Minori”</i>	28
IL CASO – Disposizioni nazionali sulla minore età più ampie rispetto allo standard dei 18 anni	29
b. <i>“Stranieri”</i>	30
c. <i>“Non Accompagnati”</i>	32
I PUNTI CRITICI: I minori “accompagnati di fatto”	33
d. <i>Minori stranieri non accompagnati e particolari regimi di protezione</i>	34
1.1. Diritti e doveri dei minori stranieri non accompagnati fra normative e prassi (primi cenni e rinvio)	34
a. <i>Il divieto di espulsione</i>	36
IL CASO – L’espulsione del minore in caso di contrasto fra documentazione anagrafica e certificazione auxologica dell’accertamento dell’età	36
b. <i>Doveri del minore</i>	37
2. Procedure di identificazione e strumenti di accertamento dell’età	37
IL CASO – Gli accertamenti plurimi dell’età	44
3. La normativa relativa all’affidamento e alla tutela	46
a. <i>La segnalazione della presenza del m.s.n.a. sul territorio italiano</i>	48
b. <i>La presa in carico</i>	49
c. <i>L’apertura della tutela</i>	50
d. <i>Le indagini familiari e il rimpatrio assistito</i>	51
e. <i>L’affidamento e la permanenza sul territorio italiano</i>	52
f. <i>La richiesta di permesso di soggiorno</i>	53
g. <i>L’attivazione del percorso di integrazione</i>	53
h. <i>Il compimento della maggiore età</i>	54
IL CASO – Parere dell’ex Comitato per Minori Stranieri e conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età	56
IL CASO – Formazione biennale e conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età	57
IL CASO – Comunicazioni, garanzia del diritto al contraddittorio e condizioni per la legittimità del procedimento di conversione del permesso di soggiorno	58
I PUNTI CRITICI: Procedure di “emergenza” e procedure di accoglienza	59
LA STORIA: A., eritreo, 15 anni	62
LA STORIA: F., somalo, 16 anni	63
Bibliografia essenziale	64
Appendice di documenti e rapporti	65

Il punto di vista

Protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia: perché serve una legge di riforma a livello nazionale

di VIVIANA VALASTRO

66

1. Minori non accompagnati erroneamente riconosciuti come maggiorenni

(e viceversa): la necessità di uniformare e chiarire le procedure di identificazione e accertamento dell'età (art. 6)	67
2. Condizioni inadeguate di accoglienza dei minori non accompagnati in attesa di collocamento e di quelli già in comunità: perché è necessario istituire un sistema nazionale di accoglienza (artt. 4, 10, 13)	68
3. La mancanza di garanzie rispetto alla copertura economica dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: la necessità di dotare di risorse certe e adeguate il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (art. 25)	69
4. Ritardi nella nomina dei tutori e tutori non preparati a svolgere tale importante e delicato incarico: perché è importante che ci sia un tutore per ogni minore (art. 12)	69

*Indagine di prima mano e analisi fattuale:
focus sulla realtà romana*

71

**La normativa relativa alle strutture di accoglienza:
un *incursus* nella realtà romana**
di TATIANA GUARNIER

72

1. La normativa regionale di rilievo	73
2. La normativa comunale di rilievo	76
a. <i>La struttura abitativa</i>	77
b. <i>Gli operatori</i>	77
c. <i>Il progetto</i>	77
d. <i>Le comunità di pronta accoglienza</i>	78
e. <i>Il servizio sociopedagogico residenziale di semiautonomia</i>	78

**Le condizioni di accoglienza dei minori stranieri
non accompagnati a Roma**

di ANDREA ANZALDI

80

Introduzione	80
1. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a Roma	80
2. Criticità	92
2.1 Disomogeneità delle norme e della loro applicazione	92
2.2 Il passaggio alla maggiore età	94
2.3 Assenza di supporto psicologico	96
2.5 Dai "mega-centri" al bando del Comune di Roma per l'apertura di un punto unico di "primissima accoglienza"	99
3. "Falsi minori" e secondo accertamento dell'età anagrafica	100
4. 70 giorni al Cie	102
5. Dai "falsi minori" ai minori "accompagnati" di fatto	103
Conclusioni	104

Il punto di vista

Procedura di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e problematiche nella situazione di Roma

Intervista a SALVATORE FACHILE

108

1. Le procedure di accertamento dell'età

108

2. Le condizioni dei minori nelle strutture di accoglienza

111

Il progetto, gli obiettivi e la metodologia della ricerca

I flussi migratori costituiscono una realtà sociale e giuridica ineludibile nelle dinamiche della contemporaneità. Con sempre maggiore frequenza le cronache quotidiane, il dibattito politico e l'opinione pubblica devono affrontare questa realtà e tentare di offrire risposte alle numerose problematiche aperte da una società sempre più mobile.

Il presente lavoro è dedicato ad un particolare “gruppo” di migranti – quello dei minori stranieri non accompagnati – portatore di esigenze estremamente peculiari e di istanze giuridico-sociali molto delicate.

Confusa fra le stime e i dati riguardanti i flussi migratori extraeuropei, sommersa da un dibattito dai toni sempre più aspri, si perde spesso cognizione della particolare vulnerabilità dei minori migranti che, non richiedendo asilo politico, non vengono immessi nei percorsi di integrazione per quest'ultimo previsti, purtuttavia necessitando di strumenti di accoglienza idonei, adatti alla minore età dei soggetti coinvolti e rispondenti agli speciali rischi cui li espone la loro forte vulnerabilità.

Il numero di questi piccoli e troppo di frequente invisibili migranti è tutt'altro che trascurabile: secondo i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, aggiornati al 30 maggio 2014, il totale delle segnalazioni dei minori stranieri non accompagnati registrati sul territorio italiano è di 9.337, di cui 7.182 presenti e 2.155 irreperibili¹.

Per queste ragioni e tenendo in considerazione tutti questi elementi, Save the Children, insieme alla Fondazione Basso, a CivicoZero, a MediaAid e alla Scuola Superiore dell'Avvocatura, con il sostegno del Ministero dell'Interno, ha avviato il progetto di ricerca “TuttoMondo” nell'ambito del Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi. L'obiettivo generale del progetto è quello di favorire processi di integrazione dei minori destinatari, agevolando l'accesso all'informazione legale e promuovendo il dialogo interculturale, attraverso una rete con le scuole del territorio.

Traendo spunto dall'omonimo murale di K. Haring dedicato al tema della pace universale, espresso attraverso figure simboliche intrecciate in una danza multicolore, il progetto, così come il murale, vuole infatti promuovere l'incontro tra i popoli e la multiculturalità, coinvolgendo direttamente nelle attività le giovani generazioni, chiamate a promuovere iniziative di informazione, comunicazione e sensibilizzazione per diffondere una cultura di tutela dei diritti e della non discriminazione, sia nelle scuole che nel territorio di riferimento.

In particolare, il progetto si è concentrato a Roma, dove, secondo i dati più recenti pubblicati da

1 Cfr. http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/20140315_Dati-dei-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx.

Roma Capitale², i minori stranieri non accompagnati presenti nel circuito dell'accoglienza sono 2.224.

Il Comune di Roma si caratterizza dunque per una forte presenza di minori, che presentano peculiari difficoltà di integrazione. In particolare, preoccupa il continuo verificarsi di episodi di intolleranza e violenza che investono il tessuto metropolitano e che coinvolgono sia ragazzi stranieri di seconda generazione che italiani. Gli episodi di discriminazione nelle scuole rimangono a uno stato di latenza³, mentre proprio il comune di Roma è quello con un più elevato numero di presenze di studenti stranieri in Italia nell'anno scolastico 2011/2012 (36.657). Nei due cicli delle scuole secondarie l'incidenza di studenti di origine straniera supera quella concernente l'intero Paese (rispettivamente 9,2% e 6,1%, contro un dato nazionale dell'8,5% e del 5,3%).

Alla base del progetto vi è la convinzione, metodologica e sostanziale, che i fini di promozione dell'integrazione, del superamento e della prevenzione dei fenomeni discriminatori, necessitino di una partecipazione diretta dei minori e dei giovani interessati. Pertanto ogni parte di esso è stata fondata su una collaborazione attiva dei minori stranieri non accompagnati sui temi dell'educazione alla legalità, dei diritti e della non discriminazione, attraverso la diffusione tra pari di contenuti a carattere sociogiuridico e di *key messages* sul tema dell'integrazione, rafforzando e mettendo in rete le realtà attive sul territorio di riferimento e utilizzando metodologie multimediali innovative.

La collana editoriale "Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un'analisi giuridico-fattuale" costituisce parte di questo progetto e ne replica le modalità, ponendosi in chiave integrativa e strumentale a un proseguimento futuro delle azioni di assunzione di consapevolezza avviate nel corso delle altre attività progettuali. Prima di giungere a spiegare i fini specifici di questa collana sarà dunque necessario svolgere una panoramica delle diverse attività che hanno composto il progetto e che hanno dato impulso allo studio delle tematiche delle quali essa si occupa.

Il progetto "TuttoMondo" si è strutturato in diversi filoni di lavoro:

1. Attivazione di un laboratorio giornalistico multimediale per studenti stranieri, italiani e minori stranieri non accompagnati

Sono stati attivati laboratori formativi partecipati sia nelle scuole che nel centro diurno CivicoZero, per costituire una redazione giornalistico-multimediale, con l'obiettivo di stimolare la riflessione, lo scambio di esperienze e la diffusione di informazioni, anche attraverso la produzione di materiale cartaceo/audio/video da diffondere *peer to peer*. In quest'ambito di attività, in collaborazione con Media Aid, i minori sono stati formati sui temi dei loro diritti, dell'integrazione, della non discriminazione e sui linguaggi dei *new media*.

Un operatore legale ha sviluppato moduli di informativa di gruppo per i m.s.n.a.

I laboratori hanno visto la partecipazione non solo dei m.s.n.a., ma anche di minori italiani e di figli di genitori stranieri, al fine di favorire uno scambio non solo tra italiani e stranieri cd. "di seconda generazione", ma anche tra questi e m.s.n.a., portatori di esperienze di vita del tutto particolari.

Output della redazione sono stati:

- il *Gazzettino*: un giornalino trimestrale, in cui sono state trattate, con un approccio *child-friendly*, le novità legislative in materia di immigrazione e tutela dei diritti umani, dando spazio a varie forme di

2 Programma Integra scs, *I minori stranieri a Roma: quadro statistico e analisi dei percorsi di integrazione*, Roma, 2013.

3 Cfr. UPI, Save the Children, rapporto "Idee contro la discriminazione", reperibile sul sito www.savethechildren.it, sub "pubblicazioni".

approfondimento (inchieste, reportage, e simili) su tematiche scelte da/o insieme ai giovani;

- *l'Archivio culturale multimediale*: un contenitore multimediale in cui raccogliere e catalogare le storie di vita, le tradizioni, gli eventi cruciali del proprio Paese, nonché le impressioni e le esperienze nel Paese ospitante: uno spazio in cui si può scegliere di raccontare/raccontarsi per avvicinarsi e per lasciarsi avvicinare, attraverso registrazioni video, audio ed elaborati scritti;

- un *palinsesto radiofonico*: una programmazione radiofonica *on-line* sui temi del progetto, frutto di registrazioni e dirette in studio (in ambito scolastico) e in esterna (in ambito extra-scolastico e non formale), gestite direttamente da minori e giovani italiani e stranieri, anche non accompagnati.

2. *Corso base di reportage video-fotografico per i giovani dei laboratori*

è stato organizzato a cura della Fondazione Basso un corso, riservato a 20 partecipanti, per supportare i laboratori nell'elaborazione dei contenuti multimediali, coinvolgendo giornalisti e professionisti che hanno fornito ai minori gli strumenti teorici e tecnici. Il corso è stato così strutturato:

- *Area tecnico-narrativa*: un docente-giornalista, con esperienza di reportage sociale in ambito nazionale e internazionale, ha introdotto ai ragazzi le tecniche di narrazione e di comunicazione per la realizzazione di *reportage* video e fotografici e ha seguito i ragazzi nell'elaborazione del proprio progetto di racconto multimediale;

- *Area tecnico-audio visuale*: in quest'area, docenti-giornalisti hanno introdotto i ragazzi alle tecniche di ripresa video, montaggio e fotografia, attraverso momenti teorici e pratici.

3. *Sportello di informazione legale child friendly on-line*

è stato creato uno sportello di informazione legale *on-line*, sul sito multilingue www.dirittiaimargini.it, per fornire informazioni e orientamento a minori e giovani stranieri, anche attraverso una *chat*, dove i minori possono parlare in tempo reale con avvocati e operatori alla pari.

In quest'ambito sono state redatte tre newsletter, per la diffusione dei materiali prodotti direttamente dai/lle ragazzi/e.

Il sito ospita altresì 10 incontri multimediali, a cura di avvocati della Scuola Superiore dell'Avvocatura, rivolti direttamente ai minori, di informazione sui diritti dei minori stranieri (tra cui, il diritto alla non discriminazione, all'identità, alla protezione, al miglior sviluppo e alla *child friendly justice*), nonché i tre volumi nei quali si struttura la presente collana editoriale.

4. *Collana editoriale "Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un'analisi giuridico-fattuale"*

La Fondazione Basso ha infine dato corpo a una collana editoriale, costituita da 3 Quaderni in formato elettronico stampabile, dedicata all'approfondimento dei temi individuati a partire dalle attività di laboratorio e di coinvolgimento diretto dei minori.

In ossequio ai principi del *cooperative learning* e del *peer learning*, i temi della collana editoriale, in cui si svolge un'attività di approfondimento sociogiuridico di alcune tematiche relative ai minori stranieri non accompagnati, non sono stati scelti "dall'alto", ma dai minori stessi, nella convinzione che solo così avremmo potuto dare risposte alle domande da loro avvertite con maggiore urgenza.

E così, nell'ambito dei laboratori sopra menzionati, i m.s.n.a. partecipanti al progetto "TuttoMondo" hanno sollecitato ad approfondire le problematiche relative al sistema di accoglienza (cui si è dedicato il volume I); al particolare rapporto che i m.s.n.a. intrattengono con il lavoro (al contempo di forte necessità e di elevatissima esposizione al rischio di sfruttamento, cui si è dedicato il volume II); al diritto alla cultura, alla fruizione artistica, al gioco, allo sport, ossia (in altri termini) alla scelta del proprio futuro, anche se diverso da quello in cui i percorsi di accoglienza, combinati alla *deadline* del compimento dei 18 anni, tendono ad incanalarli per garantire una prosecuzione regolare del

soggiorno una volta spirato il permesso per minore età (cui si è dedicato il Volume III).

Ciascuna di queste tematiche viene affrontata nei tre volumi della collana combinando l'approccio giuridico con quello fattuale, verificando così, sia in linea teorica che nella pratica, i problemi, le criticità, i punti di forza e le buone prassi esistenti. I curatori della collana, Andrea Anzaldi e Tatiana Guarnier, hanno altresì scelto di non limitare la ricerca alla loro prospettiva, ma di estendere lo sguardo ad altri "Punti di vista", dedicando spazi appositi per dar voce a operatori del diritto, osservatori privilegiati, docenti e ricercatori universitari che hanno dedicato ampia parte del loro lavoro allo studio e alla risoluzione delle specifiche problematiche dei minori stranieri non accompagnati. Il fine di questi lavori è quello di verificare i punti di cedimento di una normativa scarsamente rispondente a queste specificità, poiché frutto di una combinazione spesso difficoltosa fra disposizioni volte a tutelare i minori e disposizioni volte a disciplinare la condizione giuridica degli stranieri; combinazione dalla quale difficilmente riescono a emergere e trovare soluzione le istanze di chi non è solo minore o solo straniero, ma *contemporaneamente* minore, straniero e non accompagnato. Una volta individuati questi snodi problematici, nella normativa e nella sua applicazione concreta, si è tentato di proporre soluzioni possibili, traendo insegnamento dalle buone pratiche e dal dialogo con gli esperti del settore.

Compito ultimo che la collana si prefigge, in accordo con l'obiettivo generale del progetto, è quello di acquisire e diffondere una maggiore consapevolezza dei fenomeni interessati, nella convinzione che solo a partire dall'assunzione di consapevolezza e dal dialogo sul superamento dei problemi esistenti si possa procedere sulla strada dell'individuazione e della prevenzione delle discriminazioni, dei rischi cui i minori stranieri non accompagnati presenti sul nostro territorio sono pericolosamente esposti.

Focus sul diritto internazionale e sovranazionale

I minori non accompagnati nel diritto internazionale

di ANDREA CRESCENZI¹

1. Introduzione

Si suole distinguere i minori stranieri presenti sul territorio di uno stato di immigrazione in minori accompagnati e minori non accompagnati. Con il termine di *minori accompagnati* si intendono coloro che sono affidati ai genitori o ai parenti entro il terzo grado attraverso un provvedimento formale. Per quanto attiene, invece, alla categoria dei *minori non accompagnati*, si fa riferimento alla definizione data a livello internazionale dal Comitato sui diritti del fanciullo, istituito dall'omonima Convenzione, nel Commento generale n. 6 su *Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine* (2005), secondo cui per minori non accompagnati si intendono quei bambini, aventi un'età inferiore a diciotto anni – fatta eccezione per quegli Stati che prevedono un'età diversa per il raggiungimento della maggiore età – che sono stati separati da entrambi i genitori o da altri parenti, e che sono privi delle cure di un adulto che, per legge o per consuetudine, ha tale responsabilità².

Il Commento menziona, inoltre, un'ulteriore categoria di minori, i *bambini separati*, ovvero quei bambini, di età inferiore a diciotto anni, a meno di diversa disposizione statale, separati da entrambi i genitori o dagli adulti che, per legge o per consuetudine, si sono presi cura di loro, ma non necessariamente da altri parenti, cioè bambini accompagnati da altri membri adulti della famiglia (parr. 7 e 8).

La separazione o l'abbandono dei bambini dai loro genitori può avvenire in modo accidentale, nel caso di fuga o di un'improvvisa evacuazione, o in modo programmato, qualora un bambino sia abbandonato o lasciato alle cure di un'altra persona o di un centro, nella speranza che esso possa godere di migliori possibilità di vita e di un miglior grado di accesso ai servizi fondamentali.

Indubbiamente, i bambini non accompagnati o separati sono particolarmente vulnerabili e possono subire la violazione dei principali diritti umani di cui sono titolari, basti pensare allo sfruttamento sessuale ed economico. La loro situazione richiede, quindi, una particolare attenzione e tutela.

Per tali ragioni si avverte il bisogno di individuare fin dalle prime fasi del processo di migrazione i minori non accompagnati e di predisporre le misure più idonee per identificare le loro specifiche esigenze di protezione e le migliori soluzioni possibili.

Da un punto di vista normativo, si ricordi che i minori non accompagnati sono titolari di tutte le norme previste dal diritto internazionale dei diritti umani. In particolare, tutte le decisioni riguardan-

1 Tecnologo presso l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (isgi) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (cnr) e Segretario generale della Sezione italiana dell'Associazione per lo studio del problema mondiale dei rifugiati (awr).

2 UN Committee on the Rights of the Child (crc), *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, in <http://www2.ohchr.org>.

ti i minori devono basarsi sul rispetto dei diritti del fanciullo così come affermati nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1989, ratificata da tutti gli Stati ad eccezione di Somalia e Stati Uniti³.

A livello generale la Convenzione del 1989 riconosce a tutti i minori, senza alcun tipo di discriminazione, i principali diritti sociali ed economici e il diritto alla protezione da possibili abusi, maltrattamenti e/o sfruttamento.

Per quanto attiene alla specifica categoria dei minori non accompagnati, l'art. 22 della Convenzione dispone che gli Stati parti adottino tutte le misure più adeguate affinché il minore, solo o accompagnato, che cerca di ottenere lo *status* di rifugiato o che è considerato rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla stessa Convenzione e dagli altri strumenti internazionali sui diritti dell'uomo o sul diritto umanitario di cui gli stessi Stati sono parti.

Da qui, secondo la Convenzione, la necessità per gli Stati parti di collaborare con le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali per proteggere e aiutare i minori non accompagnati favorendo il loro ricongiungimento con la famiglia di origine. Qualora, però, sia impossibile rintracciare i genitori o i familiari del minore, ad esso dovrà essere garantita la stessa protezione prevista per coloro che sono privati del loro ambiente familiare in modo definitivo o temporaneo.

La necessità di una particolare tutela dei minori non accompagnati è stata gradualmente avvertita dalle principali organizzazioni internazionali e ha portato all'adozione di numerosi strumenti di *soft law*.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite nelle sue risoluzioni ha più volte evidenziato la necessità di porre l'attenzione sui diritti dei minori non accompagnati. Una delle prime risoluzioni adottate in materia è la 55/79, del 22 febbraio 2001, con cui l'Assemblea ha invitato gli Stati parti a garantire la tutela dei diritti dei bambini migranti, in particolare dei minori non accompagnati, alla luce del principio dell'interesse superiore del bambino (par. 11)⁴.

In altre occasioni l'organo assembleare ha sottolineato l'importanza di assicurare a tutti i minori migranti, *in primis* a quelli non accompagnati, l'accesso ai servizi sanitari, sociali e scolastici. Secondo l'Assemblea tali diritti devono essere garantiti anche nel periodo che intercorre tra l'ingresso del minore nel territorio dello Stato di arrivo e la definizione del suo *status*, attraverso la predisposizione di apposite misure.

In altri casi, infine, le risoluzioni hanno richiamato la necessità di prevedere specifici programmi per garantire il rimpatrio volontario, il reinserimento e il ricongiungimento familiare alla luce del migliore interesse del bambino⁵.

2. I principi di non discriminazione e d'interesse superiore del minore

2.1. Il principio di non discriminazione

Ai fini della tutela dei diritti dei minori non accompagnati, particolare importanza assumono il prin-

3 L'Italia ha ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo il 27 maggio 1991 con legge n. 176, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, in *Gazzetta Ufficiale* dell'11 giugno 1991, n. 135.

4 General Assembly, *Rights of the child*, A/RES/55/79, 22 February 2001, in www.un.org.

5 General Assembly, *Rights of the child*, A/RES/67/152, 12 April 2013, in www.un.org.

cipio di non discriminazione e dell'interesse superiore del minore.

Rilevano a tal fine due commenti adottati dal Comitato sui diritti del fanciullo: il già citato Commento generale n. 6, su *Il trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine* (2005), e il Commento generale n. 14 su *Il diritto dei minori a veder garantito il loro migliore interesse* (2013).

Il Commento generale n. 6 richiama l'attenzione degli Stati parti sulla situazione particolarmente vulnerabile dei bambini non accompagnati o separati dalle loro famiglie, fornendo loro suggerimenti sulla protezione, la cura e il trattamento adeguato dei bambini non accompagnati o separati, sulla base di quanto sancito dalla Convenzione del 1989 e con particolare riferimento ai principi di non discriminazione e interesse superiore del bambino (par. 1).

In particolare, il Comitato afferma che gli obblighi che derivano dalla Convenzione nei confronti dei minori non accompagnati e di quelli separati dalle proprie famiglie riguardano tutti i settori statali (esecutivo, legislativo e giudiziario). Gli Stati sono tenuti, quindi, ad adottare delle legislazioni conformi alle disposizioni convenzionali e delle misure che garantiscano il pieno godimento dei diritti sanciti nella Convenzione da parte dei minori non accompagnati senza alcuna discriminazione. Tali misure non devono limitarsi alla protezione e all'assistenza dei bambini non accompagnati o separati dalle proprie famiglie, che comunque deve essere assicurata, ma devono essere finalizzate a prevenire la separazione. Da qui la necessità di individuare i minori che rischiano di diventare non accompagnati o separati e, quando possibile, nell'interesse superiore del bambino, di ricongiungerli al più presto alle famiglie di origine (par. 13).

Il Commento generale n. 6, pur vietando qualsiasi forma di discriminazione, non esclude, comunque, la possibilità di adottare misure differenziate nei confronti dei minori non accompagnati o separati a seconda delle loro particolari esigenze di protezione (età, genere, disabilità).

Il Comitato afferma inoltre che, nel tentativo di eliminare un'eventuale percezione errata e/o negativa nei confronti dei minori non accompagnati o separati dalle loro famiglie, le politiche sulla sicurezza e l'ordine pubblico adottate a livello statale devono fondarsi su legge, prevedere misure conformi al principio di proporzionalità, essere adottate al termine di una valutazione individuale ed essere meno intrusive possibile (par. 18).

Secondo il Commento generale, infine, a tutti i minori non accompagnati o separati dalla propria famiglia, indipendentemente dal loro particolare *status* giuridico, deve essere garantito il pieno accesso all'istruzione nel paese di permanenza senza alcun tipo di discriminazione (par. 41).

2.2 *Il principio dell'interesse superiore del minore*

Per quanto attiene al principio dell'interesse superiore del minore, la Convenzione sui diritti del fanciullo sancisce che in tutte le decisioni riguardanti i minori tale principio debba costituire oggetto di primaria considerazione (art. 3).

Secondo il Comitato ciò vale ancor di più nei confronti dei minori non accompagnati. Tale principio deve essere rispettato, infatti, durante tutte le fasi del trasferimento e nel corso dell'elaborazione di qualunque decisione che possa avere un impatto sulla vita del bambino non accompagnato o separato dalla propria famiglia.

A tal fine è necessaria una valutazione chiara e onnicomprensiva della sua identità, ovvero della sua nazionalità, della sua appartenenza etnica, culturale e linguistica e delle sue particolari debolezze e necessità di protezione. Il processo di valutazione dovrebbe avvenire in un'atmosfera accogliente e sicura e dovrebbe essere realizzato da professionisti qualificati, che hanno ricevuto una specifica

formazione.

In generale, comunque, il Comitato ritiene che gli interessi legati al controllo dell'immigrazione non possano in alcun modo prevalere sul principio dell'interesse superiore del minore.

A testimonianza dell'importante ruolo assunto da tale principio, nel maggio del 2013 il Comitato sui diritti del fanciullo ha dedicato ad esso il Commento generale n. 14⁶. Nel testo, il principio dell'interesse superiore del minore, oltre a essere visto come un concetto dinamico e in continua evoluzione, è considerato sotto tre aspetti (par. 6). *In primis* come un diritto sostanziale; ogni minore ha diritto, quindi, a che il suo migliore interesse sia preso in considerazione in ogni decisione che lo riguardi. Secondo il Comitato, infatti, l'art. 3.1 della Convenzione del 1989 crea in capo agli Stati parti "an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court" (par. 6, lett. a).

Il principio dell'interesse superiore del bambino deve essere considerato, inoltre, come uno strumento interpretativo. Qualora una disposizione di legge dia adito a più di una interpretazione, deve preferirsi quella che, ai sensi della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei due Protocolli opzionali, garantisca il miglior interesse del minore.

Infine, il principio dell'interesse superiore del minore deve essere considerato come una regola di procedura. Nell'adottare una decisione che interessi un minore o un gruppo di minori occorre valutare il possibile impatto che la stessa può avere sui minori interessati. A parere del Comitato, la decisione finale non deve limitarsi ad affermare che il principio del migliore interesse del minore sia stato preso in considerazione, ma deve mostrare come tale principio sia stato attuato, su quali criteri tale decisione si fondi e come gli interessi del/i minore/i siano stati soppesati.

Nel Commento, inoltre, il Comitato ritiene che l'art. 3.1 della Convenzione sui diritti del fanciullo determini in capo agli Stati parti tre obblighi (par. 14): l'obbligo di assicurare che tale interesse sia adeguatamente integrato e applicato in ogni azione intrapresa da un ente pubblico, che incida direttamente o indirettamente sui minori; l'obbligo di assicurare che tutte le decisioni riguardanti i minori siano adottate in modo da garantire l'interesse superiore del minore; e, infine, l'obbligo di garantire che gli interessi del minore siano stati valutati e presi in considerazione in modo preminente nelle decisioni e nelle azioni intraprese dal settore privato e da qualsiasi altra istituzione coinvolta.

3. La nomina di un tutore

Nell'intenzione del Comitato sui diritti del fanciullo, i principi di non discriminazione e dell'interesse superiore del minore non accompagnato possono essere maggiormente garantiti attraverso la nomina di un tutore.

A tal fine, nel Commento generale n. 6 si invitano gli Stati parti a nominare un tutore o un consulente, non appena sia stato individuato un bambino non accompagnato o separato, così che possa vigilare sulle misure adottate nei confronti del minore fino al raggiungimento della maggiore età o fino a quando non lasci il territorio e/o la giurisdizione del territorio (par. 33).

6 Il Commento generale n. 14 del 29 maggio 2013 cerca di garantire l'applicazione e il rispetto di tale principio da parte degli Stati. Il suo principale obiettivo è quello di rafforzare la comprensione e l'attuazione dell'interesse superiore del fanciullo, inteso come diritto che deve avere una considerazione preminente in tutte le decisioni che riguardano i bambini e gli adolescenti. UN Committee on the Rights of the Child (crc), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14, in <http://www2.ohchr.org>.

La definizione, la funzione e le modalità di nomina di un tutore variano da una giurisdizione all'altra. In generale, comunque, il tutore deve essere un individuo o ente designato competente ai sensi della legislazione nazionale in materia, a cui è formalmente assegnata la responsabilità del minore e il diritto legale a prendere decisioni al posto dei genitori, in piena consultazione con il bambino, oltre che a garantire che i suoi diritti fondamentali siano rispettati.

Il tutore deve essere consultato e informato su tutte le azioni che riguardano il bambino, e deve essere presente in tutti i processi decisionali. In particolare, quando il bambino viene ascoltato per questioni legate alla sua situazione migratoria e alle richieste giudiziali, nei casi di adozione di soluzioni di cura e custodia del minore e in tutti i tentativi di ricerca di una soluzione durevole. Per tali ragioni il Comitato auspica nel Commento generale che il tutore, o il consulente, abbia le competenze necessarie per garantire la cura e il soddisfacimento dei bisogni del minore sottoposto alla sua tutela.

La nomina di un tutore rappresenta una misura di protezione del minore non accompagnato o separato atta ad assicurare il rispetto dell'interesse superiore del bambino. Per questo, l'avvio del procedimento di richiesta di asilo politico o altri procedimenti amministrativi o giudiziari può avvenire solo dopo la nomina del tutore. In tali casi, in realtà, il Comitato prevede anche la possibilità di designare un rappresentante legale del minore (parr. 21 e 36).

Il Commento ricorda, inoltre, che gli Stati parti alla Convenzione sui diritti del fanciullo devono garantire la piena attuazione del principio di *non refoulement*. In particolare, gli Stati hanno l'obbligo di rispettare i principi sanciti dall'art. 3 della Convenzione contro la tortura (1984)⁷ e dall'art. 33 della Convenzione sui rifugiati (1951)⁸ che vietano, rispettivamente, l'espulsione e il rimpatrio di un minore in un paese in cui rischia di essere sottoposto a tortura, limitazioni di libertà, trattamenti inumani e degradanti o in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo, tra l'altro, della sua appartenenza etnica (par. 26).

7 La Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984 ed è entrata in vigore il 26 giugno 1987, ad oggi ne fanno parte 154 Stati, <https://treaties.un.org>. L'Italia ha ratificato la Convenzione con Legge 3 novembre 1988, n. 498.

8 La Convenzione sullo *status* dei rifugiati è stata adottata il 28 luglio 1951 ed è entrata in vigore il 22 aprile 1954, ad oggi ne fanno parte 145 Stati, <https://treaties.un.org>. L'Italia ha ratificato la Convenzione con Legge 24 luglio 1954, n. 722.

L'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia alla luce degli obblighi internazionali

di ADELE DEL GUERCIO¹

1. Introduzione

Il presente scritto vuole soffermarsi sul sistema italiano di accoglienza dei minori non accompagnati (nell'elaborato anche indicati con l'acronimo m.s.n.a.). A tal fine appare opportuno verificare preliminarmente quali siano gli obblighi internazionali di tutela dei bambini e degli adolescenti stranieri cui l'Italia è vincolata.

2. L'accoglienza dei minori non accompagnati nell'ordinamento internazionale

L'ordinamento internazionale non dispone di uno specifico strumento giuridicamente obbligatorio a tutela dei minori non accompagnati. Tuttavia questi ricadono nell'ambito di applicazione dei trattati sui diritti umani adottati a livello universale e regionale, in quanto *persone* sottoposte alla giurisdizione statale, senza discriminazione alcuna. Documento internazionale di riferimento a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza è la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo², che si apre sancendo espressamente il principio del *superiore interesse del minore*, al quale deve essere attribuita una considerazione preminente in tutte le decisioni – delle istituzioni pubbliche o private, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi – che lo riguardano (art. 3, par. 1). Ciò vale in tutte le circostanze e a maggior ragione quando ci si trovi di fronte a quella categoria di bambini e adolescenti particolarmente vulnerabili che sono i non accompagnati, ai quali vanno riservate misure, oltre che di tutela dalla violenza e dallo sfruttamento (art. 19), anche di assistenza e protezione, di modo da colmare il vuoto derivante dall'assenza della famiglia. Ai sensi dell'art. 20, par. 3, della Convenzione, tale protezione sostitutiva «può concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della *kafalah* di diritto islamico³, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni si deve tener conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica». Il Comitato per i diritti del fanciullo, organo di controllo della omonima Convenzione, ha specificato che l'accoglienza negli istituti dovrebbe costituire l'*estrema*

1 Ricercatrice a t.d. di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Napoli L'Orientale e responsabile della rubrica "Stranieri" della rivista quadrimestrale *Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, edita dall'Unione forense per la tutela dei diritti umani.

2 Adottata dalle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con l. 27 maggio 1991, n. 176.

3 La *kafalah* è un istituto di diritto islamico mediante il quale il minore viene accolto da due coniugi o anche da un singolo affidatario, che si impegnano a mantenerlo, educarlo e istruirlo fino alla maggiore età, senza tuttavia che si crei un legame giuridico tra l'affidato e l'affidatario. Può essere disposta con procedura giudiziaria o previo accordo tra privati comunque autorizzato da un giudice. Trattasi dell'unico istituto di protezione dei minori illegittimi, orfani o comunque in stato di abbandono previsto dagli ordinamenti islamici.

ratio, mentre andrebbero preferiti strumenti quali l'affido e l'adozione, in particolar modo quando siano coinvolti bambini in tenera età. Sebbene non esclusa in maniera tassativa, la detenzione dovrebbe costituire una misura eccezionale, tenuto conto degli effetti deleteri che la privazione della libertà produce nello sviluppo personale dei minori. Laddove necessaria, la detenzione dovrebbe avere durata più breve possibile (art. 37 CDM, lett. b).

Nel 2005 il Comitato ha adottato un commento generale volto a richiamare l'attenzione sulla situazione di particolare vulnerabilità dei minori migranti non accompagnati o separati perché venga approntato a livello nazionale un sistema di protezione e accoglienza adeguato alle loro esigenze specifiche⁴. 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. Fondamentale la nomina del tutore, da scegliersi tra persone formate sul diritto minorile, giacché il suo agire dovrà essere volto a tutelare l'interesse superiore del bambino e dell'adolescente fino al raggiungimento della maggiore età. Una protezione rafforzata (ad esempio prevedendo l'assistenza di un legale) dovrebbe poi essere garantita ai minori che presentano domanda di asilo, in conformità con l'art. 22 della Convenzione di New York e con le linee guida dell'UNHCR⁵. In tutte le fasi del procedimento il minore ha diritto di essere informato e di esprimere la sua opinione. Peraltro, nel Commento generale viene specificato che gli interessi del minore devono essere tutelati anche nel caso di esodi di massa (pensiamo ad esempio agli sbarchi a Lampedusa e negli altri porti siciliani). In tutti i casi dovrebbe essere garantito uno standard di vita adeguato allo sviluppo fisico e mentale del bambino e dell'adolescente; dovrebbe esserne tutelata la salute, predisponendo altresì servizi di supporto psicologico per far fronte al trauma derivante dalla migrazione e dalla condizione di non accompagnati; dovrebbe essere garantito l'accesso all'istruzione e alla formazione, oltre che al gioco e allo svago, come stabilito dalla stessa Convenzione di New York.

Pur contenendo linee guida, e non veri e propri obblighi, il Commento generale n. 6 deve rappresentare per gli Stati contraenti il modello di riferimento cui ispirarsi per la predisposizione del sistema di accoglienza dei minori non accompagnati.

2.1 Le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani

Indicazioni riguardanti l'accoglienza dei minori non accompagnati possono ricavarsi anche dalle fonti normative predisposte nell'ambito di due organizzazioni internazionali che operano nel continente europeo, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea.

Con riguardo alla prima, viene in rilievo la Convenzione europea dei diritti umani⁶, il cui organo di controllo, la Corte di Strasburgo, ha fatto espressamente derivare dal dettato pattizio degli obblighi nei confronti dei m.s.n.a. Gli Stati parti sono infatti tenuti a fornire a tali persone una *protezione adeguata* in termini di sistemazione, vitto, cure mediche e psicologiche, accesso alle attività ricreative.

4 Commento Generale del Comitato per i diritti dei minori, n. 6, *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, CRC/GC/2005/6, del 1° settembre 2005.

5 UNHCR's *Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 1999.

6 Adottata il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con legge n. 848 del 4 agosto del 1955.

Fondamentale è altresì la nomina di un tutore legale che salvaguardi l'interesse del minore. Il fine ultimo delle autorità statali dovrebbe essere quello di mettere i bambini e gli adolescenti stranieri al riparo dalla situazione di estrema vulnerabilità nella quale versano a causa dell'età, della cittadinanza e, per alcuni di loro, dell'assenza di familiari nello Stato di accoglienza. La CEDU non vieta tassativamente la detenzione dei m.s.n.a. ma la Corte di Strasburgo l'ha ritenuta in contrasto con il dettato convenzionale ogni qualvolta sia avvenuta in condizioni inumane e degradanti, non compatibili con le esigenze legate alla minore età. Ad esempio, nel pronunciarsi sul caso *Rahimi c. Grecia* (del 5/4/2011), ha ritenuto lesivo della dignità umana il trattamento riservato a un quindicenne afghano che, giunto non accompagnato nel territorio ellenico, era stato detenuto in un centro per migranti adulti in attesa dell'espulsione caratterizzato da sovraffollamento, scarse condizioni igieniche, inadeguata aerazione, insufficienza di materassi, docce e *toilettes* rispetto al numero dei detenuti, perdite fognarie, odore nauseabondo. Rahimi non aveva potuto avere contatti con il mondo esterno, non aveva avuto accesso ad attività ricreative e soprattutto non era stato affidato a un tutore che ne potesse curare gli interessi. Alla luce di tali condizioni ritenute inaccettabili, la Corte ha condannato la Grecia, stabilendo l'importante principio secondo cui la condizione di minore non accompagnato deve sempre prevalere, nelle decisioni che lo riguardano, su quella di straniero.

Le garanzie sopra richiamate debbono trovare applicazione nei confronti di *tutti* i minori migranti *indipendentemente dai motivi e dalle modalità dell'ingresso nel territorio statale*, che siano legate a necessità economiche o al rischio di subire trattamenti lesivi della dignità umana nel Paese di origine.

Ad avviso della Corte di Strasburgo nemmeno una crisi economico-finanziaria può giustificare l'abbassamento degli standard di accoglienza riservati ai minori non accompagnati. Le indicazioni fornite dal giudice europeo nella sentenza *Rahimi* devono trovare applicazione in tutti gli Stati contraenti della CEDU, anche in Italia. Al riguardo non si può non pensare alla situazione nella quale vengono a trovarsi i minori non accompagnati nei centri di primo soccorso e accoglienza di Lampedusa durante gli sbarchi. Torneremo più avanti sulla questione.

2.2 Gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea

Un'attenzione specifica per quei minori vulnerabili che sono i bambini e gli adolescenti non accompagnati è rinvenibile altresì nell'ordinamento dell'Unione europea (l'altra organizzazione regionale della quale l'Italia fa parte), improntato al rispetto del superiore interesse del minore, come si ricava dall'art. 3 del TUE e dall'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali. Con riguardo alla tematica della quale andiamo discutendo, nel Piano d'azione della Commissione sui minori non accompagnati per il quinquennio 2010-2014⁷ si afferma espressamente: «È essenziale che il minore riceva la protezione di cui ha bisogno e che tutti i bambini e adolescenti, nonostante la condizione di migranti e a prescindere dalla cittadinanza o dal contesto di provenienza, siano innanzitutto e soprattutto considerati tali» (p. 3). Una delle dimensioni sulle quali viene posto l'accento è proprio quella della *protezione* dei minori non accompagnati, che andrebbero accolti in strutture adeguate, protetti dal rischio di cadere nelle mani della criminalità organizzata o di sfruttatori, informati sui loro diritti e rappresentati da un tutore legale fin dal momento in cui vengono identificati.

Va nondimeno rilevato – e ciò appare poco condivisibile – che nell'ordinamento dell'Unione europea le garanzie previste per i m.s.n.a. variano a seconda che si tratti di migranti in condizione di irregolarità (pertanto da rimpatriare, salvo che sia contrario al loro interesse preminente), di richiedenti

7 COM (2010) 213 def. del 6/5/2010.

asilo o di vittime della tratta. Per ciascuna di queste categorie vengono predisposti livelli di accoglienza e assistenza differenti, e ciò malgrado si tratti in tutti i casi di persone ritenute “vulnerabili”. Tale gradualità nel riconoscimento dei diritti appare biasimevole dal momento che, come anche la Corte di Strasburgo ha ribadito in più occasioni, indipendentemente dai motivi dell’ingresso e dalla situazione giuridica, ci troviamo di fronte a persone con specifiche esigenze di tutela, proprio in virtù della minore età, della cittadinanza e dell’assenza di familiari di riferimento nel Paese di accoglienza. Ne consegue che per tutti i m.s.n.a. dovrebbe essere predisposto un livello di protezione minimo che, nel recepire gli standard internazionali, offra adeguate soluzioni alla condizione di debolezza in cui versano. Peraltro la stessa Commissione ha preso atto della criticità evidenziata e si è impegnata a verificare se non sia necessario adottare un atto *ad hoc*, giuridicamente vincolante, sull’accoglienza dei minori non accompagnati. Anche il Parlamento europeo, nella risoluzione del 12 settembre 2013, ha invitato la Commissione a predisporre quanto meno un manuale rivolto agli operatori nel quale raccogliere gli obblighi internazionali che dovrebbero guidarne l’azione quando a essere coinvolti sono minori non accompagnati.

In questo contesto ci si limiterà a richiamare le disposizioni più significative contenute nelle direttive adottate in materia di immigrazione, asilo e tutela delle vittime della tratta. Va detto che tutte si ispirano espressamente al principio del superiore interesse del fanciullo. La direttiva rimpatri⁸, applicabile ai cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, si occupa specificamente di minori non accompagnati al solo scopo di disciplinarne il trattenimento ai fini del rimpatrio (che peraltro è ammesso anche in assenza, nel Paese di origine, di familiari). La sistemazione degli stessi dovrebbe avvenire in istituti *ad hoc*, dotati di personale consono a soddisfarne le esigenze, almeno «per quanto possibile» (art. 17 par. 4 della direttiva). Malgrado la formulazione, a noi sembra che, se non si vuole venir meno all’obbligo di dare preminenza al superiore interesse del minore, non siano ammissibili deroghe alle garanzie sopra richiamate, nemmeno qualora si presentino situazioni di emergenza dovute a un numero eccezionalmente elevato di cittadini di Paesi terzi da rimpatriare. Anche in tali circostanze, pertanto, i minori non accompagnati dovrebbero essere separati dagli adulti e ospitati in appositi centri. La direttiva stabilisce poi che ai bambini e agli adolescenti non accompagnati sia garantita la possibilità di svolgere attività ricreative, il diritto all’istruzione e l’accesso alle prestazioni sanitarie d’urgenza. Criticabile, invece, che non sia espressamente prevista la nomina di un tutore che rappresenti il minore, ma ci si limiti a chiedere agli Stati membri di garantire l’assistenza da parte di *organismi* appropriati diversi dalle autorità che eseguono il provvedimento, tenendo nel debito conto l’interesse superiore del bambino.

Maggiori tutele sono invece previste dalla direttiva sull’accoglienza dei richiedenti asilo⁹, di cui nel giugno 2013 è stata adottata la proposta di rifusione (da attuarsi nell’ordinamento interno entro il 20 luglio 2015)¹⁰. Viene innanzitutto precisato che le misure di accoglienza dovrebbero essere commisurate alla specifica situazione delle persone vulnerabili, tra le quali sono ricompresi anche i minori non accompagnati, e che il livello di vita dovrebbe essere adeguato allo «sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale» degli stessi. Viene inoltre stabilito che i minori non accompagnati dovrebbero trovare sistemazione presso familiari adulti o presso una famiglia affidataria, e solo quan-

8 Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, recepita dall’Italia con l. 129/2011.

9 Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 Gennaio 2003 recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, recepita dall’Italia con l. 31/2003.

10 Direttiva 2013/33/UE.

do ciò non sia possibile presso centri di accoglienza che dispongono di specifiche strutture per i minori, o in altri istituti idonei. I fratelli andrebbero di norma alloggiati insieme. La direttiva “accoglienza” prevede che anche ai non accompagnati, come a tutti i minori, venga garantita la possibilità di svolgere attività di tempo libero consone all’età, l’accesso al sistema educativo – entro tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale – e ai corsi di formazione, compresi quelli di lingua. Chiede inoltre agli Stati di assicurare a tutti i bambini e gli adolescenti l’accesso alle cure mediche, e servizi di riabilitazione per coloro che abbiano subito abusi o violenze. È particolarmente apprezzabile che sia stato previsto in capo alle autorità statali l’obbligo di provvedere, quanto prima, alla nomina di un rappresentante che assista il minore non accompagnato nel suo superiore interesse. Il personale incaricato dell’assistenza e dell’accoglienza dei m.s.n.a., compreso lo stesso rappresentante (nell’ordinamento italiano, il tutore), dovrebbe aver ricevuto una formazione adeguata.

Va tuttavia segnalato un elemento alquanto criticabile della nuova direttiva “accoglienza”, che ammette espressamente la detenzione dei m.s.n.a., sebbene limiti tale ipotesi a circostanze *eccezionali* non meglio definite. Qualora sia disposta, deve avvenire in istituti *ad hoc*, non nelle carceri, e i bambini e gli adolescenti non accompagnati devono essere separati dagli adulti. La direttiva contempla delle garanzie procedurali a favore dei richiedenti la protezione internazionale – e quindi anche dei m.s.n.a. – privati della libertà. Innanzitutto, sebbene venga ammessa la possibilità che a disporre il trattenimento sia un organo amministrativo, viene quantomeno previsto un pronto e periodico riesame giurisdizionale sulla legalità del provvedimento, che deve essere disposto per iscritto, in una lingua che il richiedente asilo conosce o è ragionevole supporre che conosca, e motivato in fatto e in diritto. Inoltre il minore deve essere informato sui mezzi di ricorso avverso la privazione della libertà e sulla possibilità di beneficiare dell’assistenza legale gratuita. Un elemento degno di nota è che viene previsto il diritto all’interprete e all’assistenza legale gratuita in tutte le fasi della procedura. Anche nella direttiva sulla tratta degli esseri umani¹¹ viene riconosciuta un’attenzione specifica ai minori non accompagnati, i quali devono poter beneficiare dell’assistenza di un tutore e di un legale rappresentante che ne curi gli interessi nei procedimenti. Tutti i bambini e gli adolescenti vittime della tratta di esseri umani, quindi anche i non accompagnati, devono ricevere assistenza, sostegno e protezione, avere accesso all’istruzione e beneficiare di programmi di recupero fisico e psicosociale. Nell’applicazione della direttiva deve essere considerato preminente l’interesse superiore del minore.

3. L’accoglienza dei minori non accompagnati in Italia

L’analisi delle garanzie poste dall’ordinamento internazionale e da quello europeo a tutela dei m.s.n.a. è utile al fine di verificare gli standard di accoglienza riservati a tali persone dall’Italia.

Va da subito detto che la Carta costituzionale riconosce il beneficio dei diritti fondamentali a tutte le persone, indipendentemente dallo *status civitatis*, e pertanto anche ai minori stranieri, accompagnati e non. Ciò alla luce del combinato disposto degli artt. 2 (riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo), 3 (diritto di eguaglianza) e 10, parr. 1 e 2 (secondo il quale la condizione giuridica dello straniero deve essere regolata, attraverso lo strumento della legge, in conformità con gli obblighi

11 Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, non ancora recepita dall’Italia.

internazionali cui l'Italia è vincolata).

Un ruolo fondamentale nella definizione di uno statuto costituzionale dei minori stranieri è stato svolto dal giudice delle leggi. Per limitarci a richiamare alcune tra le pronunce più significative, già nella sentenza n. 199/1986 in materia di adozione internazionale la Consulta dichiarava illegittima la norma che limitava il *favor minoris* al solo minore italiano e non anche a quello straniero in stato di abbandono. Tale limitazione, infatti, si poneva in contrasto con la tutela dei «valori costituzionali di cui all'art. 2 Cost., che non può non essere implicitamente richiamato come norma di garanzia dei diritti umani operante anche nei confronti dello straniero». Successivamente, in due importanti pronunce del 2003 (ordinanza n. 295 e sentenza n. 198), il giudice delle leggi ha espressamente confermato l'applicazione al minore straniero delle norme di tutela valide per il minore italiano, e la prevalenza del diritto minorile sulla normativa in materia di immigrazione.

Le brevi considerazioni di cui sopra consentono di affermare senza indugio che i minori stranieri soggetti alla giurisdizione italiana beneficiano dei diritti inviolabili dell'uomo sanciti dai trattati internazionali e dalla Carta costituzionale, così come interpretata dal giudice delle leggi; e che è loro esteso, indipendentemente dalla condizione di non accompagnati, lo stesso *favor* previsto per i minori italiani. Tra gli altri, l'ordinamento italiano riconosce a tutti i bambini e gli adolescenti il diritto alla registrazione anagrafica, alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, a una adeguata protezione sostitutiva in caso di abbandono, alla tutela dallo sfruttamento lavorativo e da qualsiasi forma di violenza.

Tale indirizzo è confermato dal Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), il cui art. 28, par. 3, afferma che, in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali che lo riguardano, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del minore, conformemente a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo. In tale ottica, l'art. 19, comma 2, lett. a, del T.U. sancisce il divieto di espulsione del minore straniero, salvo il diritto di seguire il genitore o l'affidatario espulso e tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale (in tal caso la competenza a decidere sull'espulsione è del Tribunale per i minorenni, su segnalazione del questore). Oltre a non essere espellibile (se non in limitate circostanze), al minore non può essere applicato l'art. 10 *bis*, che punisce con un'ammenda dai 5000 ai 10000 euro, sostituibile con l'espulsione, il reato di ingresso e soggiorno irregolare. Tale interpretazione è confermata, oltre che dallo stesso divieto di espulsione, anche dalla previsione, di cui all'art. 28 del d.p.r. 394/1999, sul rilascio al bambino e all'adolescente straniero di un permesso di soggiorno per minore età.

L'Italia non dispone attualmente di un testo normativo di riferimento con riguardo ai minori non accompagnati. Il sistema di tutela riservato a tale categoria di persone è formato da una molteplicità di norme, ricavabili da fonti di diverso livello: oltre che la Costituzione, cui abbiamo già accennato, a venire in rilievo sono altresì il diritto minorile (in particolare le leggi 184/83 e 140/01 sull'affido e l'adozione), quello sull'immigrazione (d.lgs. 286/98), il regolamento disciplinante il funzionamento del Comitato per i minori stranieri (DPCM 539/99), le cui funzioni sono state trasferite, con la legge 7 agosto 2012, n. 135, alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; e le molteplici circolari e direttive ministeriali che lasciano spazio a prassi divergenti a seconda dei territori in cui vengono applicate.

Il sistema integrato, amministrativo e giurisdizionale, che ne deriva è volto a offrire ai m.s.n.a. protezione dalla condizione di vulnerabilità in cui versano. Ai sensi dell'art. 403 c.c. i bambini e gli adolescenti non accompagnati individuati nel territorio italiano o alla frontiera debbono essere collocati da subito in un "luogo sicuro", almeno fino a quando non si possa provvedere alla loro protezione in modo definitivo. Anche nel caso sussistano dei dubbi sulla minore età, deve essere effettuata la

segnalazione sia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni territorialmente competente, che dovrà avviare le procedure per l'apertura della tutela; sia al giudice tutelare, competente alla nomina del tutore, nomina che dovrebbe effettuarsi entro 48 ore. Il tutore, da individuarsi tra persone specializzate in diritto minorile, rappresenta un elemento imprescindibile quando a essere coinvolto è un bambino o un adolescente non accompagnato, come evidenziato nei documenti adottati a livello internazionale e come emerge altresì dalle nuove direttive dell'UE in materia di asilo. Non potendo, infatti, il minore rappresentarsi da sé per via dell'età, è il tutore che deve ricostruirne i reali bisogni e vigilare affinché tutte le procedure si svolgano nel suo superiore interesse e affinché vengano adottate misure adeguate di accoglienza (art. 26, comma 5, del d.lgs. 25/2008), oltre che di tutela, cura e educazione (art. 37 del d.lgs. 25/2008). La nomina del tutore è altresì necessaria per la conferma della domanda di protezione internazionale presentata dal minore all'arrivo in Italia.

Sebbene l'ordinamento italiano già preveda la figura del tutore, non mancano tuttavia al riguardo delle criticità, relative innanzitutto ai ritardi che si registrano nella nomina, in particolar modo durante le situazioni di "emergenza". Inoltre, come denunciato anche da Save the Children, spesso le persone investite di tale ruolo mancano di specializzazione, e pertanto non sono in grado di fornire un'adeguata assistenza al minore; ci sono poi tutori che hanno in carico decine di m.s.n.a. e ciò non favorisce un approccio basato sulle esigenze specifiche del singolo.

Responsabili dell'accoglienza dei minori non accompagnati sono gli enti locali. Nel caso venga presentata domanda di protezione internazionale è previsto che la presa in carico avvenga nell'ambito del sistema SPRAR¹². I bambini e gli adolescenti identificati come non accompagnati possono trovare sistemazione presso famiglie, attraverso l'istituto dell'affido, o presso strutture *ad hoc*, che dovrebbero essere di piccole dimensioni e dotate di personale qualificato, di modo da poter avviare il minore in percorsi individualizzati di inclusione sociale. Anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, così come il Commissario dei diritti umani, hanno posto l'accento sulle dimensioni delle strutture, evidenziando, tra l'altro, come le dimensioni più contenute rendano meno frequenti le fughe, fenomeno molto presente nella realtà italiana. È evidente, pertanto, che laddove si riesca a creare un ambiente a dimensione di bambino, nel quale lo stesso veda riconoscere la sua specificità, le probabilità che i percorsi di inclusione abbiano successo sono maggiori. Non è un caso che il *Disegno di legge organico per la protezione e la tutela dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, presentato da Save the Children nel luglio 2013, faccia riferimento alla necessità di dotare ciascun minore di una "storia personale", che consenta all'operatore di effettuare le scelte ritenute più idonee nel caso di specie.

Risultano incompatibili con la legislazione italiana, oltre che con gli standard europei e internazionali, le condizioni in cui versano i minori accolti nei centri di primo soccorso e accoglienza (d'ora in avanti, CPSA) di Lampedusa e di altre città siciliane. Si è visto come il sovraffollamento, la promiscuità tra adulti e minori, l'isolamento rispetto al mondo esterno, le scarse condizioni igieniche, la difficoltà di accesso alle cure mediche e all'istruzione siano elementi – presenti nella realtà italiana

12 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 socioeconomico. Informazioni reperibili al link <http://www.serviziocentrale.it/?SPRAR&i=2&s=2>.

– sulla base dei quali la Corte di Strasburgo ha ritenuto responsabili Stati come la Grecia e il Belgio per i trattamenti inumani e degradanti inflitti a bambini e adolescenti non accompagnati. Peraltro, va rilevato che, seppure nei CPSA i minori non accompagnati non dovrebbero sostare per più di 48 ore, di fatto capita sovente che non vengano trasferiti in centri più idonei prima di 3-4 settimane, come denunciato a più riprese proprio da Save the Children, che a Lampedusa partecipa al progetto *Praesidium*¹³. Ebbene, l'eccessiva durata del periodo trascorso nei CPSA, sommata alle condizioni in cui tali centri versano, e quindi alle carenze nell'accoglienza, trasforma il soggiorno in tali centri in un trattenimento *de facto*, malgrado nell'ordinamento italiano la detenzione amministrativa dei m.s.n.a. sia espressamente vietata (art. 26, comma 6, d.lgs. 25/2008).

Ad essere oggetto di preoccupazione sono altresì le carenze che si registrano in alcune comunità nell'accoglienza materiale e nell'assistenza legale. È necessario che siano sempre garantiti servizi di mediazione linguistico-culturale e di rappresentanza legale. Da uno studio di Save the Children emerge, infatti, come l'assenza del mediatore culturale sia uno dei fattori che maggiormente incidono sull'allontanamento dai centri da parte dei minori.

Alla luce delle criticità evidenziate nel sistema italiano di accoglienza, non deve stupire che alcuni tribunali tedeschi abbiano sospeso i trasferimenti dei minori non accompagnati richiedenti asilo verso l'Italia, Paese che, sulla base del Regolamento Dublino, sarebbe competente all'esame della loro domanda¹⁴.

Uno dei momenti più delicati e problematici del percorso di inserimento del minore, volto a favorirne l'autonomia, è l'inserimento scolastico, formativo e lavorativo. Il prima possibile il bambino o l'adolescente andrebbe iscritto a scuola, in ottemperanza al diritto/dovere all'istruzione che nell'ordinamento italiano è riconosciuto a tutti i minori. L'art. 45 del DPR 394/99 stabilisce che «l'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani» e che «il collegio dei docenti formula proposte per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi». Peraltro l'iscrizione può essere richiesta in qualsiasi periodo dell'anno. I minori soggetti all'obbligo scolastico (in base all'attuale normativa, fino a 16° anno d'età o, comunque, per 9 anni di frequenza scolastica) vengono iscritti, a cura di chi ne esercita la tutela, alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il Collegio dei docenti deliberi l'iscrizione a una classe diversa, tenendo conto di elementi quali: l'ordinamento degli studi del Paese di provenienza; l'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno; il corso di studi seguito nel Paese di provenienza; il titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno. È anche da favorire l'accesso ai corsi di formazione, in special modo a quelli di italiano come L2. Quanto all'accesso al lavoro, anche ai minori stranieri si applicano le norme previste per quelli italiani; pertanto possono esercitare attività lavorative solo coloro che abbiano compiuto 16 anni e assolto l'obbligo scolastico.

13 Progetto avviato dal Ministero dell'Interno in partenariato con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la Croce Rossa Italiana (CRI) e Save the Children, finalizzato al rafforzamento delle capacità di accoglienza e dei servizi per coloro che arrivano a Lampedusa e in altre località del Sud Italia nel contesto dei cosiddetti flussi migratori misti.

14 Regolamento (CE) n. 323/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo.

4. Conclusioni

L'indagine ha permesso di ricostruire le norme che vengono in rilievo con riguardo all'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia. Si è visto come, allo stato attuale, manchi un testo organico di riferimento, carenza alla quale vuole porre rimedio il disegno di legge presentato da Save the Children nel 2013, mirante non a istituire una normativa speciale ma proprio a chiarire e rafforzare i diritti che l'ordinamento italiano già riconosce ai bambini e agli adolescenti che giungono non accompagnati. Malgrado l'assenza di un testo organico in materia, si può affermare che il sistema italiano di accoglienza dei minori non accompagnati sia conforme, almeno *de jure*, agli obblighi che derivano dai trattati internazionali e dal diritto dell'Unione europea. Per alcuni versi detto sistema appare essere addirittura più garantista della disciplina dettata dalle fonti normative internazionali. Si pensi, ad esempio, alla detenzione amministrativa dei m.s.n.a., ammessa, seppure come *extrema ratio*, nell'ordinamento internazionale e in quello europeo, tassativamente esclusa in quello italiano. Nel sistema italiano di accoglienza dei m.s.n.a. le principali criticità emergono piuttosto dalle prassi. Situazioni quali quelle che si registrano nei CPSA di Lampedusa e di altri porti siciliani, o nelle comunità di accoglienza dell'Italia meridionale, si pongono in palese violazione con gli standard internazionali e nazionali di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Oltre a essere lesive della dignità dei minori coinvolti, il rischio è che gli stessi si allontanino dalle strutture in cui sono accolti e si trovino esposti a situazioni di pericolo. Peraltro, i ritardi nella nomina del tutore legale o nel trasferimento in strutture di accoglienza adeguate rallentano l'avvio dei percorsi di inserimento sociale dei bambini e degli adolescenti. Vogliamo ricordare ancora una volta che a prevalere, in tutte le procedure che riguardano i minori non accompagnati, dovrebbe essere il loro superiore interesse, principio guida per ciascun attore coinvolto a vario titolo nella presa in carico, nell'assistenza e nell'accoglienza di queste persone vulnerabili. Perché tale principio trovi piena realizzazione è necessario che si ponga al centro la singola persona con tutte le sue peculiarità, con la sua storia individuale e le sue precipue esigenze. Come la Corte costituzionale italiana e la Corte europea dei diritti umani hanno costantemente ribadito, i bambini e gli adolescenti stranieri sono innanzitutto dei minori d'età e, in quanto tali, debbono beneficiare di una tutela rafforzata che possa offrire loro riparo dalla situazione di vulnerabilità in cui versano.

Bibliografia minima di riferimento

- Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, *Un impegno di cittadinanza europea responsabile: il diritto dei migranti ad avere diritti e la tutela dei minori non accompagnati*, 2013.
- ASGI, *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia: quale futuro?*, 2011.
- S. BRIGUGLIO, *Manuale sull'immigrazione*, reperibile al link briguglio.blogspot.com.
- A. DEL GUERCIO, *La detenzione amministrativa dei minori migranti e richiedenti asilo nell'ordinamento internazionale ed europeo*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, n. 3/2012, numero monografico dedicato a *La detenzione amministrativa degli stranieri. Norme e diritti in Europa*.
- A. LIGUORI, *I minori migranti nel diritto europeo*, in A. CILARDO (a cura di), *La tutela dei minori di cultura islamica nell'area mediterranea. Aspetti sociali, giuridici e medici*, Napoli, 2011.
- L. MIAZZI, *Minori o stranieri: leggi e istituzioni a confronto con una presenza scomoda*, in *Minori giustizia*, 2/2010.
- Save the Children, documenti reperibili al sito web.

La normativa statale

I minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento italiano. Guida alle disposizioni vigenti e alla loro applicazione

di TATIANA GUARNIER¹

1. Chi sono i minori stranieri non accompagnati?

Affrontare il discorso giuridico riferito ai minori stranieri non accompagnati presenta numerose difficoltà.

Una delle primissime è che in quest'ambito le disposizioni di riferimento sono di molteplice estrazione e quindi non sempre (anzi, molto scarsamente) convergenti. Vengono qui a incontrarsi, infatti, due aree disciplinari che hanno conosciuto evoluzioni nettamente differenti, sia al livello statale, sia al livello sopranazionale, sia al livello internazionale: da un lato, vi sono le normative destinate a disciplinare la condizione giuridica dei minori, tradizionalmente caratterizzate dal perseguimento di fini di protezione e di tutela; dall'altro le normative destinate a disciplinare i movimenti migratori e la condizione giuridica degli stranieri, dai caratteri ben più aspri e, sempre più spesso, securitari.

Qui, al punto di confluenza di queste due aree normative, è stato spesso difficile coniugare i due divergenti volti delle disposizioni interessate; le soluzioni legislative, amministrative o giurisprudenziali volte a ricondurre a unità queste due differenti anime hanno spesso stentato a giungere o, ove giunte, a essere soddisfacenti².

In secondo luogo, altra difficoltà che il diritto ha dovuto da subito affrontare è stata quella definitoria, poiché l'individuazione di elementi comuni che potessero far convergere le visioni e le discipline di diversi Paesi del mondo intorno ai concetti di "minore", di "straniero" e di "non accompagnato" ha richiesto l'elaborazione di clausole dettagliate ma, al contempo, sufficientemente elastiche. Si tratta, infatti, di nozioni sulle quali il fattore culturale e quello sociale si intersecano inevitabilmente con il diritto, producendo soluzioni difficilmente "esportabili" o non sempre facilmente coniugabili fra di loro.

Così, ad esempio, se per un ordinamento, come il nostro, si è minori sino al raggiungimento dei 18 anni e allo *status* di minore si riconnette – giuridicamente e culturalmente – l'idea di un necessario "accompagnamento" familiare o giuridico, non è affatto detto che in altre culture o in altri ordinamenti si sia minori così a lungo (o viceversa) né che la condizione di minore sia necessariamente coniugata con l'assoluta necessità di accompagnamento da parte di un maggiorenne, in ampie aree della vita.

1 Ricercatrice di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Camerino e ricercatrice presso la Fondazione Basso.

2 Cfr. L. MIAZZI, *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minori Giustizia*, n. 3/1999, 104, il quale fa uso dell'efficace metafora del punto di confluenza di due fiumi, uno d'acqua dolce e uno d'acqua salata, ove "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".

Come comportarsi dunque, ad esempio, di fronte a coloro che per il nostro ordinamento sarebbero minori, ma che giuridicamente potrebbero non esserlo, poiché maggiorenni secondo quello di appartenenza? O come comportarsi nel caso opposto, ossia quando un soggetto è minore secondo il proprio ordinamento, ma abbia superato i 18 anni e risieda in Italia? Quale delle due nozioni occorre applicare?

Ancora: quando possiamo dire che questo minore è non accompagnato? Nella definizione e nella collocazione all'interno della categoria, evidentemente, potrebbero incidere in maniera analoga tanto le valutazioni svolte a tal proposito dal nostro ordinamento, quanto quelle svolte dall'ordinamento di provenienza.

Infine: quando possiamo dire che questo minore, non accompagnato, è anche straniero? Questa, che sembrerebbe la domanda più facile alla quale rispondere, è invece andata complicandosi di pari passo con la complicazione progressiva dei rapporti fra gli Stati del mondo, secondo le varie aree geografiche di appartenenza.

Tutte queste domande sono evidentemente preliminari allo studio della disciplina della condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati (di qui in avanti m.s.n.a.) e, per di più, prospettano possibilità di risposta solo parziali o, meglio, *relative* al punto di vista dal quale si affronta la questione. In questo scritto si guarderà, soprattutto, all'ordinamento italiano, per studiare quando e al verificarsi di quali condizioni un soggetto presenti tutti i requisiti richiesti per accedere al particolare *status* di m.s.n.a., con l'avvertenza, però, che l'Italia, come la grandissima parte degli ordinamenti mondiali, non è del tutto libera nella disciplina giuridica di questa condizione: alcune esigenze di uniformità sono state assicurate a livello internazionale e valgono dunque per tutti i Paesi che hanno ratificato i relativi trattati; altre, per la nostra area geografica, sono state assicurate dall'ordinamento dell'Unione europea e valgono dunque per i 28 Stati che attualmente ne fanno parte³.

Questa uniformazione di alcuni standard assicura che, pur nell'ambito delle persistenti possibili differenze fra Stato e Stato, alcuni tratti essenziali consentano di coniugare le differenti legislazioni statali e di garantire ai migranti minori di non essere soggetti a un'assoluta discrezionalità nel riconoscimento del loro *status* e nel conseguente trattamento giuridico.

L'ordinamento italiano fornisce una **definizione di m.s.n.a.** all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) n. 535 del 1999 (Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri⁴):

«è minore straniero non accompagnato quel minorenne 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 adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nel territorio dello Stato»;

definizione poi affinata dall'art. 2 lett. f, del d.lgs. n. 85/2003 che recepisce la direttiva Europea 2001/55/EC3:

«cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio nazionale senza essere accompagnati da una persona adulta, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono stati abbandonati, una volta entrati

3 V. il *focus* sul diritto internazionale e sovranazionale che precede questo contributo.

4 Come si vedrà più avanti, dal 2012 la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha assorbito ruolo e funzioni del Comitato per i Minori Stranieri (art. 12, comma 20, del d.l. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. 135/2012).

nel territorio nazionale».

Da queste definizioni si possono ricavare una prima serie di risposte alle domande sopra poste. Per cominciare, per l'ordinamento italiano sono m.s.n.a. coloro che presentano i seguenti requisiti:

- minore età;
- presenza sul territorio statale;
- assenza di figure genitoriali e/o parentali responsabili, *secondo le leggi italiane*;
- assenza di richiesta di protezione internazionale;
- cittadinanza extracomunitaria.

Ciascuno di questi elementi, apparentemente immediatamente intuitivi, merita un breve approfondimento. Prima di entrare nel dettaglio di ciascuno di essi è però importante accantonare per un momento il versante di analisi specificamente giuridico e calarsi nelle storie di alcuni minori migranti. Lo si farà diverse volte nel corso del volume, specialmente nella parte dedicata all'analisi fattuale. D'altra parte, è indispensabile avviare questi racconti anche all'interno dell'analisi giuridica, per comprendere con maggiore completezza i fenomeni dei quali si discorre e cui il dato normativo è chiamato a dare una risposta.

Per iniziare questo discorso parallelo, si è scelto di partire da alcuni racconti di viaggio, dall'avvio della migrazione e dall'arrivo sul territorio italiano, perché solo prendendo in considerazione il vissuto del soggetto da accogliere si può tentare di offrire una soluzione normativa di accoglienza e avere uno sguardo consapevole sulla normativa esistente, valutare la sua capacità di rispondere adeguatamente o meno alle esigenze dei soggetti cui si impone.

LA STORIA **In viaggio verso l'Italia**

È possibile formarsi un'idea piuttosto compiuta della durezza delle condizioni di viaggio affrontate dai minori tramite i rapporti che Save the Children pubblica con cadenza annuale, *Dossier minori migranti in arrivo via mare*, nei quali vengono riportate storie di migrazione minorile che meritano di non rimanere inosservate, se si vuole avere un quadro realistico del fenomeno che si sta affrontando. Nel *dossier 2013* sono riportati alcuni racconti di minori migranti eritrei e siriani, sbarcati (alcuni scampando a disastrosi naufragi collettivi) sulle coste lampedusane e così, complessivamente, riepilogati:

«L'arrivo in Italia avviene dopo diversi mesi dalla partenza dall'Eritrea e dopo un viaggio attraverso l'Etiopia, il Sudan e la Libia, estremamente rischioso, che può durare anche più di 2 anni.

Dai racconti dei minori non accompagnati eritrei incontrati dagli operatori di Save the Children in frontiera emerge che la decisione di partire viene presa dai ragazzi da soli, non sempre coinvolgendo i propri familiari. Soprattutto se hanno fratelli più piccoli o se la madre è vedova, sentono forte la responsabilità di dover provvedere al mantenimento dell'intera

famiglia, fin da piccoli.

Un ostacolo importante e, di conseguenza, un fattore che induce i minori eritrei a lasciare

da soli il proprio Paese è il rischio di essere arruolati nell'esercito, circostanza piuttosto comune in seguito ad insuccessi scolastici, anche per le ragazze. Il primo Paese che incontrano, lasciando l'Eritrea è l'**Etiopia**. Per riuscire a raggiungere questo Paese devono attraversare due trincee (in cui attualmente non ci sono scontri, ma dove la presenza dei militari è stabile). Riescono a raggiungere a piedi il Tigrai, zona situata a nord dell'Etiopia contattando un trafficante che li guida oltre il confine.

La situazione al confine è descritta dagli stessi ragazzi come molto pericolosa: riferiscono che molti loro compagni sono rimasti uccisi da militari eritrei. Arrivati in Etiopia, i militari etiopi presenti in trincea, portano direttamente i profughi in diversi campi. Uno di questi è il campo profughi *Adi Harish*. Esiste anche un campo profughi per minori (soprattutto eritrei) che si chiama **Mai Aini**, in cui i minori dicono che non esiste alcun programma di integrazione/istruzione e per questo non vogliono restarvi. Un altro campo profughi si chiama *Shimelba* e dicono che sia stato creato appositamente per accogliere la tribù dei *Kunama*.

Allontanandosi da questi campi, per riuscire ad attraversare la frontiera clandestinamente tra Etiopia e **Sudan** occorre pagare circa 300 dollari e superare un grande fiume che si chiama *Tekeze*. Esistono trafficanti che fanno attraversare il fiume ai profughi, a piedi, mediante l'utilizzo di animali come cammelli e mucche.

In Sudan il percorso è ancora più rischioso per la presenza dei *Rashaida*, nomadi che si arricchiscono sequestrando e chiedendo ingenti riscatti (fino a 20mila dollari) per rilasciare i migranti. Durante la prigionia subiscono torture e violenze, come l'utilizzo di scariche elettriche.

Attraversato il Sudan arrivano in **Libia**, da soli o ceduti dai trafficanti sudanesi a quelli libici. Trascorrono mesi in carcere da cui possono essere liberati solo a fronte di pagamento o andando a lavorare in condizioni di schiavitù. Quando riescono a fuggire da queste situazioni resta solo da affrontare il mare per arrivare in Europa, rischiando ancora una volta la propria vita. In altri casi vengono detenuti dai trafficanti in luoghi isolati, stipati per mesi, in gruppi di anche 40 persone, in un'unica stanza. Rimangono in attesa di partire in un viaggio organizzato dai trafficanti stessi con imbarcazioni fatiscenti. Dopo essere arrivati **in Italia**, ci sono ragazzi eritrei che affermano di voler raggiungere altri Paesi europei, perché li vivono i loro familiari, altri desiderano andare in Svezia e in Norvegia, perché sono Paesi in cui ritengono di avere maggiori e migliori opportunità di istruzione e lavoro qualificato. Così come gli adulti, anche i minori si rifiutano di rilasciare le proprie impronte, perché credono che, così facendo, saranno obbligati a rimanere in Italia, secondo quanto previsto dalla normativa europea».

È con la mente rivolta a queste storie, a questi viaggi, che dobbiamo tentare di guardare alla normativa che in Italia si riferisce ai minori stranieri non accompagnati.

Lo facciamo, come preannunciato, a partire dalle – non neutrali – scelte definitorie:

a. “*Minori*”

Quanto al termine “minori”, l’art. 1 del regolamento non precisa quale debba essere il punto di riferimento (se quello italiano o quello dell’ordinamento di provenienza del soggetto). Indicazioni inequivoche in questo ambito vengono invece fornite dall’ordinamento europeo.

Attualmente, la definizione europea di “minori stranieri non accompagnati” può rinvenirsi nell’articolo 2 della Direttiva Europea 2001/55/EC3, sopra ricordata, ma già prima il Consiglio dell’Unione Europea, con risoluzione del 1997, ha disposto che (art. 1):

«Sono minori non accompagnati i cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile, nonché i minori, cittadini di paesi terzi, rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri».

Nell’area dell’Unione europea – e dunque anche in Italia – devono quindi ritenersi “minori” i soggetti di età inferiore ai 18 anni, a prescindere dalle norme in proposito previste dallo Stato di provenienza. Il 19 dicembre del 2013, in sede di aggiornamento delle disposizioni attuative dei compiti del Comitato per i minori stranieri, è stato inoltre inserito un riferimento all’art. 2, comma 1, del codice civile italiano, dal quale si può desumere un riferimento alla nozione interna di minore.

Rimane salva, però, la possibilità di derogare a questa regola, solo “in positivo” e in favore del soggetto interessato, se le norme dello Stato di provenienza prevedono il raggiungimento della maggiore età *dopo* i 18 anni. In tal caso il diritto internazionale richiede il rispetto di questo elemento culturale-giuridico. Ciò è deducibile dalle clausole dei trattati internazionali che fanno salve le diverse disposizioni statali in punto di minore età e dal principio onnicomprensivo del *favor minoris*⁵. Tutta la normativa in tema di m.s.n.a., infatti, ha – e deve avere – come faro-guida quello della tutela di soggetti esposti a rischi particolarmente elevati (si pensi, per fare solo qualche esempio, alla particolare esposizione al rischio di tratta di esseri umani, allo sfruttamento lavorativo, alle adozioni illegali, al facile reclutamento da parte della criminalità organizzata o allo sfruttamento sessuale⁶). Ciò implica che, fra le varie interpretazioni possibili delle disposizioni di volta in volta interessate, debba sempre privilegiarsi quella che garantisce le più ampie aree di tutela possibili.

Tale precisazione si è rivelata particolarmente importante con riferimento al caso dei minori egiziani presenti sul territorio italiano, dal momento che il codice civile egiziano, all’art. 44, prevede che la maggiore età si raggiunga al compimento dei 21 anni. Si viene così a verificare un “conflitto” fra i requisiti previsti dai diversi ordinamenti, sulla cui risoluzione si è espressa la legge che, nell’ordinamento italiano, prevede quali norme di diritto internazionale privato debbano essere di volta in volta applicate, a seconda della materia di riferimento: la legge n. 218 del 1995 prevede infatti, all’art. 42, che:

5 Per i riferimenti normativi internazionali, sia in tema di definizione dello *status* di m.s.n.a., sia del principio di interesse superiore del minore, v. il contributo di A. CRESCENZI, *I minori non accompagnati nel diritto internazionale*, in questo volume.

6 Sul punto si fa rinvio, per il momento, al rapporto Save the Children, *I piccoli schiavi invisibili*, agosto 2012, in <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2012&offset=11>. A ulteriori approfondimenti sarà dedicato il volume II della presente collana editoriale: *In bilico fra il diritto al lavoro e lo sfruttamento*.

«La protezione dei minori è in ogni caso regolata dalla Convenzione dell’Aja del 5 ottobre 1961, sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, resa esecutiva con la legge 24 ottobre 1980, n. 742.

Le disposizioni della Convenzione si applicano anche alle persone considerate minori soltanto dalla loro legge nazionale, nonché alle persone la cui residenza abituale non si trova in uno degli Stati contraenti»

e la menzionata Convenzione dell’Aja, all’art. 12, dispone:

«Ai fini della presente Convenzione, per “minore” s’intende qualsiasi persona che ha tale qualità sia secondo la legislazione interna dello Stato di cui è cittadino, sia secondo la legislazione interna dello Stato di sua abituale residenza».

A dirimere la questione è giunta anche la giurisprudenza amministrativa italiana, dando conferma della necessità di far valere tali differenti previsioni statali, quale espressione del principio del *favor minoris*.

**IL CASO – Disposizioni nazionali sulla minore età
più ampie rispetto allo standard dei 18 anni
[SENTENZA TAR LAZIO, SEZ. II QUATER, n. 4431/2012]**

«[...] Il Sig. N.A.A.Z., cittadino egiziano, nato il 6.2.89, è entrato in Italia in stato di clandestinità il 21.6.2005, all’età di 15 anni e dal 14.3.2008 è stato affidato allo zio, titolare di carta di soggiorno, con provvedimento del giudice tutelare del 14.3.2008.

Con il ricorso in esame il predetto impugna il decreto della Questura di Roma del 14.6.2011 con cui veniva rigettata l’istanza di rilascio del permesso di soggiorno per affidamento presentata a suo favore in data 31.3.2008, deducendo i seguenti motivi di censura: 1. Violazione dell’art. 10 bis della L. 241/90; 2. Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 del D.Lgs. 286/98; 3. Violazione e falsa applicazione dell’art. 12 della Convenzione dell’Aja del 5.10.61 (resa esecutiva con L. n. 742 del 24.10.1980) e dell’art. 42 della legge n. 218/95; 4. Violazione e falsa applicazione dell’art. 19 co. II lett. a) del D. Lgs. 286/98 e dell’art. 28 DPR 394/99; 5. Eccesso di potere per illogicità della motivazione e contrasto con il provvedimento del giudice tutelare del 14.3.2008; 6. Violazione e falsa applicazione dell’art. 5 del D.Lgs. 286/98, mancata valutazione di fatti sopravvenuti e della possibilità di rilascio del permesso di soggiorno ad altro titolo.

[...]

Il ricorso è fondato.

Il provvedimento di diniego si fonda sulla considerazione che “il 19 ottobre 1996, al termine della XVIII Sessione della Conferenza dell’Aja di diritto internazionale privato, è stata adottata la progettata convenzione di revisione della Convenzione dell’Aja del 5 ottobre 1961 sulla competenza delle autorità e la legge applicabile nel campo della protezione dei minori è entrata in vigore sul piano internazionale il 1 gennaio 2002”, ritenendo quindi immediatamente applicabile la modifica del criterio di determinazione della condizione in contestazione, richiamando che “Nell’ambito di applicazione della Convenzione con

riguardo alle categorie di minori presi materialmente in considerazione, la Convenzione si applica ai fanciulli dalla nascita fino al compimento del diciottesimo anno d'età, senza rinviare alla legislazione degli Stati contraenti, così come accadeva invece nella Convenzione del 1961 che si applicava ai 'minori' ritenuti tali sia dalla legge nazionale che dalla legge dello Stato di residenza abituale”.

L'atto gravato, pertanto, non solo non considera se la predetta convenzione sia o meno stata ratificata dall'Italia, ma non considera neppure che la predetta questione è già stata esaminata dal giudice ordinario, il quale ha dichiarato aperta la tutela e nominato un tutore al ricorrente (nato il 6.2.1989) in data 17.3.2008 proprio sul presupposto della sua ritenuta minore età (secondo la legge egiziana), in applicazione dell'art. 42 della legge n. 218 del 31.5.1995, che stabilisce che la protezione dei minori è in ogni caso regolata dalla Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, resa esecutiva con la legge 24 ottobre 1980, n. 742, e che le disposizioni della predetta Convenzione si applicano anche alle persone considerate minori soltanto dalla loro legge nazionale, nonché alle persone la cui residenza abituale non si trova in uno degli Stati contraenti.

Al contrario, la Questura si è determinata negativamente, senza considerare che a seguito del provvedimento adottato dal giudice tutelare del Tribunale di Tivoli in data 14.3.2008, s'era determinata una situazione di fatto (e di diritto) sulla base della quale l'interessato aveva maturato un'aspettativa al rilascio del favorevole provvedimento, che meritava di essere tutelata quantomeno consentendo all'interessato di partecipare al procedimento avviato con la presentazione dell'istanza di permesso di soggiorno.

L'omessa comunicazione del preavviso di diniego di cui all'art. 10 bis della L. 241/90 ha infatti impedito al ricorrente di rappresentare nella naturale sede procedimentale gli elementi fattuali e normativi sopra richiamati, oltre che ulteriori elementi relativi all'inserimento lavorativo intervenuto nel frattempo, che avrebbero potuto sovvertire l'esito del procedimento in contestazione e consentito all'interessato di richiedere il rilascio del permesso di soggiorno ad altro titolo.

Il ricorso va pertanto accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato; fatti salvi, ovviamente, gli ulteriori provvedimenti di competenza dell'Amministrazione».

b. “Stranieri”

Quanto al termine “straniero”, tutte le definizioni sopra riportate convergono nel considerare stranieri, nel nostro ordinamento, solo i cittadini **non comunitari**. Ciò è frutto del processo di progressiva integrazione europea che si fonda, fra le altre cose, sulla libertà di circolazione delle persone all'interno degli Stati membri dell'Unione; processo che ha portato, come si sa, alla costruzione di una cittadinanza europea e alla progressiva impossibilità per gli Stati membri di considerare i cittadini europei come “stranieri”.

Una conferma esplicita di questo generale approccio può rinvenirsi nel nostro ordinamento all'art. 1 del Testo unico sull'immigrazione (d'ora in avanti TUIM), il quale specifica che la disciplina in esso contenuta può ritenersi applicabile solo agli stranieri e che non fanno parte di questa categoria i cittadini di Stati UE.

Questo quadro di libera circolazione europea, però, non è del tutto omogeneo e presenta gradazioni e intensità differenti, a seconda delle aree geografiche di riferimento e del momento di ingresso dei vari Stati all'interno dell'Unione. Sono note, ad esempio, le differenze tuttora sussistenti fra i Paesi della cosiddetta "area Schengen" e quelli ad essa esterni, nonché le resistenze degli Stati di più antica partecipazione al sistema eurounitario al libero ingresso di cittadini provenienti dall'Europa dell'Est (in una maniera da molte parti criticata, poiché in grado di dar vita a una cittadinanza europea di "serie B", se non a vere e proprie discriminazioni all'interno dell'Unione).

Ebbene, anche con riferimento alla disciplina dei minori stranieri non accompagnati alcune differenze hanno preso corpo a livello normativo. Può rinvenirsi infatti, nell'accordo bilaterale stipulato fra il governo romeno e quello italiano il 9 giugno 2008, concernente la «cooperazione per la protezione dei minori romeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio italiano», una disciplina *ad hoc* per i m.s.n.a. provenienti dalla **Romania**. L'accordo, entrato in vigore il 12 ottobre 2008, ha una durata di tre anni e si rinnova automaticamente di anno in anno, salva denuncia di una delle parti.

La specialità di tale accordo è stata giustificata, da un lato, dalla mancanza di normative che disciplinassero lo *status* dei minori non accompagnati comunitari, dall'altro dalla sostanziale inconsistenza numerica del fenomeno, fino alla espansione dell'Unione europea verso aree interessate a una migrazione di carattere economico⁷.

L'art. 1 di tale accordo prevede una definizione di m.s.n.a. in parte differente da quella europea e da quella italiana, quando a essere coinvolti siano i minori romeni: può essere definito m.s.n.a., in questo caso,

«il cittadino romeno minore di età, cioè infradiciottenne, entrato nel territorio dello Stato italiano non accompagnato né da uno dei genitori, né dal tutore, né da persona che sia il suo rappresentante legale, secondo la legge romena. I provvedimenti del presente Accordo riguardano anche i minori che si vengano a trovare nelle condizioni di cui sopra dopo essere entrati nel territorio dello Stato italiano, nonché i minori romeni che, comunque, non ricevono più l'assistenza da parte dei genitori o del tutore o del rappresentante legale designato, a causa di incuria, negligenza, o trascuratezza grave, rilevata e valutata come tale da parte della competente autorità italiana a seguito della sussistenza di una situazione di rischio tale da pregiudicarne il percorso di crescita fisico, psicologico, morale o sociale».

Ciò significa che, ad onta delle definizioni sopra riportate, esiste una considerazione giuridica particolare dei m.s.n.a. "neocomunitari", non esente da zone di ombra⁸, pur se gli obiettivi dell'accordo risultano essere, alla luce della peculiare esigenza di protezione dei minori romeni su suolo straniero: l'identificazione dei minori romeni non accompagnati presenti sul territorio della Repubblica Italiana e, accanto all'adozione delle necessarie misure di protezione e reintegrazione sociale, la facilitazione del loro rientro nel Paese d'origine.

Per l'attuazione dell'accordo governativo è stato istituito un organo apposito presso il Ministero dell'Interno: l'**Organismo Centrale di Raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati**. Questo ente, in maniera analoga a quanto disposto con riferimento ai m.s.n.a. extraeuropei, deve essere informato di ogni ritrovamento di minori romeni sul territorio italiano e, a

7 Casi rarissimi, per i quali si applicava la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963, che all'art. 5 attribuisce al Console la tutela degli interessi dei minori suoi concittadini, fintanto che l'espansione non ha condotto verso la formulazione di un apposito d.lgs. (n. 30 del 2007) relativo all'ingresso e soggiorno dei cittadini UE.

8 Cfr., soprattutto con riferimento alle modalità di rimpatrio assistito, L. MIAZZI, *L'interesse del minore nell'accordo Italia-Romania per il rientro dei minori non accompagnati*, in *Minori Giustizia*, 3/2011, 116 ss.

seguito del recepimento dell'informazione, è incaricato di contattare le autorità romene, sia in Italia sia in Romania, per segnalare il ritrovamento del minore e l'eventuale necessità di ulteriori passi per l'identificazione.

Nel caso in cui, a seguito degli accertamenti sanitari svolti in Italia e/o del lavoro di "indagine", si giunga alla conclusione che il soggetto non è minore, cessa la competenza dell'Organismo centrale e l'*iter* si svolge secondo quanto previsto per i maggiorenni⁹.

Nel caso in cui dalle indagini condotte dalle autorità romene risulti diversa cittadinanza, l'Organismo Centrale ne dà comunicazione alla struttura assistenziale che ha in carico il minore e si procede secondo quanto previsto per i minori non accompagnati di altre nazionalità.

Infine, per chiudere la definizione di "straniero", è necessario precisare che all'interno della categoria devono ritenersi inclusi i minori **apolidi** (ossia privi di qualsivoglia cittadinanza), come esplicitamente precisato dalla direttiva europea e come desumibile dal sopra ricordato art. 1 del TUIM, che prevede l'equiparazione degli apolidi ai cittadini extracomunitari.

c. "Non Accompagnati"

Quanto alla locuzione "non accompagnati", si è visto sopra che la normativa europea lascia agli Stati membri (alle loro leggi e ai loro usi) la possibilità di definire quando un minore debba ritenersi accompagnato e quando invece versi in stato di solitudine e abbandono e dunque meriti una speciale cura da parte dello Stato nel quale si trova.

A tal proposito, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, anche la definizione incontrata all'art. 1 del DPCM n. 535 del 1999 non fornisce ulteriori indicazioni, facendo semplicemente rinvio alle leggi comuni che si occupano della responsabilità genitoriale, parentale o tutorale dell'ordinamento italiano. In questo ambito è, dunque, l'area disciplinare relativa ai minori ad avere la meglio su quella della condizione giuridica degli stranieri, aprendo il varco a una sostanziale indistinzione (limitatamente, ovviamente, a questo profilo) della situazione del minore italiano e di quella dello straniero, ove non accompagnati.

È discusso se i minori che vivono con parenti entro il quarto grado che non ne siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale (c.d. affidati "di fatto") siano da considerarsi o meno "minori non accompagnati". Durante la sua permanenza in vita, il Comitato per i minori stranieri si è espresso sul punto, sostenendo l'opportunità, al fine di una maggiore sicurezza nella tutela del minore, di considerare "accompagnati" solo i minori affidati con provvedimento formale a parenti entro il terzo grado, regolari¹⁰.

Occorre ricordare, però, che la definizione di m.s.n.a. riportata nell'accordo bilaterale Italia-Romania prevede che le regole sulla tutela da applicarsi per verificare lo stato di accompagnamento o di abbandono del minore romeno siano quelle dello Stato di origine, anziché quelle italiane.

9 V. *infra*, per un approfondimento circa le procedure di identificazione e gli strumenti di accertamento dell'età.

10 Cfr. Linee Guida del Comitato per i minori stranieri del 2003.

I PUNTI CRITICI: I minori “accompagnati di fatto”

La disciplina di accoglienza e di regolarizzazione del soggiorno prevista per i m.s.n.a., maggiormente favorevole rispetto a quella prevista per i migranti maggiorenni, ha incentivato in passato flussi migratori di minori i quali, nel tentativo di sfuggire alle difficili condizioni (economiche, civili o sociali) nelle quali versava la famiglia o il Paese di provenienza, hanno cercato un percorso di regolarizzazione in Italia, nel tentativo di avviare un progetto di vita più sereno e dignitoso di quello che li attendeva in patria. Questi tentativi non sono sempre stati frutto di desideri e progetti individuali, ma sono stati sovente avviati con il consenso o su incentivo della famiglia di appartenenza, come dimostrano alcune interviste guidate ai minori condotte da Andrea Anzaldi e reperibili in questo volume.

Questa circostanza ha spesso condotto le pubbliche autorità a guardare con sospetto i flussi migratori dei minori soli, temendo che questo sistema di accoglienza possa aprire il varco a migrazioni ulteriori (in particolar modo, di altri membri della famiglia del minore, mediante la richiesta di ricongiungimento familiare)

Si tratta di una visione del fenomeno migratorio viziata da pregiudizi securitari e, secondo chi scrive, da una mancata (ma dovuta) considerazione globale delle ragioni ad esso sottese: è chiaro, ad esempio, che difficilmente (di certo non con la leggerezza paventata) una famiglia decide di separarsi da un figlio minore, esponendolo a viaggi spesso durissimi e ad esperienze sicuramente traumatiche¹¹ e che, altrettanto difficilmente, potrebbe riuscire a farlo senza il consenso e la volontà di quest'ultimo (per quanto viziata da una falsa rappresentazione delle possibilità offerte dal Paese di approdo).

Al di là di questi dati, che è bene non trascurare per poter valutare a tutto tondo il fenomeno di cui si sta parlando, pure fermandosi al dato giuridico, le scelte legislative ricordate non sono ammissibili perché non rispettose del dettato costituzionale (ove indiscussa è la priorità degli interessi della tutela del minore rispetto ad altri eventuali interessi contrastanti, siano essi di contenimento dei flussi migratori o strategie politiche di confine) e degli obblighi assunti dallo Stato a livello europeo e internazionale. Si vedrà infatti, più avanti, che molti di questi interventi restrittivi sono stati sanzionati in sede giurisdizionale interna ed europea e che hanno richiesto ulteriori aggiustamenti al fine di ricondurre la normativa italiana entro i canoni del rispetto dei diritti dei minori¹².

Dinnanzi al ritrovamento di un minore straniero sul territorio italiano sono dunque, innanzitutto, la sua adeguata sistemazione e la regolarizzazione del suo *status* giuridico a dover preoccupare le autorità pubbliche tutte (incluso il legislatore) e non tanto le ragioni retrostanti quella migrazione, essendo assolutamente prioritaria la protezione del minore dai rischi di sfruttamento cui la sua situazione di solitudine lo espone. Ciò non toglie, ovviamente, che possano e debbano essere previsti adeguati strumenti volti a evitare lo sfruttamento

11 V. *supra* il box “La storia: In viaggio verso l’Italia”.

12 Cfr. specialmente *infra*, al par. 3.

strumentale delle procedure di accoglienza da parte di “falsi non accompagnati” e il congestionamento delle strutture (che potrebbe pregiudicare i diritti di coloro che effettivamente necessitano di un riparo): a ciò, infatti, sono volte le indagini familiari che accompagnano la procedura di assegnazione di ciascun minore alle strutture di accoglienza operanti sul territorio. È su questo piano, e non certo su quello della precarizzazione della regolarità del soggiorno, che debbono essere cercate adeguate soluzioni per un problema che, in ogni caso, non può inficiare l’assoluta priorità del superiore interesse del minore.

d. *Minori stranieri non accompagnati e particolari regimi di protezione*

Prima di passare all’analisi della disciplina giuridica della condizione dei m.s.n.a. occorre soffermare un istante l’attenzione su un ultimo non trascurabile punto della definizione italiana di minore straniero non accompagnato: il regolamento n. 535 del 1999 esclude esplicitamente, infatti, che la relativa disciplina possa essere applicata a coloro che abbiano richiesto **asilo politico**. Se, dunque, la migrazione del minore in stato di abbandono è stata dettata da situazioni di persecuzione o dal rischio di subire trattamenti inumani e degradanti nel paese di origine, le procedure che verranno seguite e la disciplina della condizione giuridica, dell’apparato di diritti e doveri ad essa connessi, dei programmi e delle misure di accoglienza e integrazione saranno quelli relativi alle domande di asilo e protezione internazionale e – in caso di esito positivo della richiesta – di rifugiato. A costoro non si applicherà dunque la disciplina prevista per i m.s.n.a., ma quella relativa alle speciali tutele e protezioni previste dal diritto internazionale e da quello interno in tali circostanze.

Non rientrano nell’ambito delle procedure di accoglienza e di integrazione previste per i m.s.n.a. neppure i minori **vittime di tratta** aderenti a particolari programmi di protezione sociale. In questo caso si applica l’art. 18 TUIM (soggiorno per motivi di protezione sociale), avviando i relativi programmi di regolarizzazione del soggetto e attivando i connessi diritti e doveri.

Ciò significa che all’interno della definizione giuridica di m.s.n.a. sono stati *selezionati*, come ad opera di un setaccio legislativo, i minori migranti per ragioni economiche. Si tratta di un dato non trascurabile, poiché il percorso di accoglienza che studieremo si innesta in maniera molto problematica su questa particolare esigenza migratoria (in particolare, molto preoccupante è a tal proposito la precarietà della regolarità del soggiorno e la brusca interruzione del percorso di integrazione al compimento dei diciotto anni). Si inizierà a studiare questi profili problematici in questo volume, guardandoli dal versante della normativa sull’accoglienza; nel prossimo invece si guarderà all’“altra faccia” di questa medaglia, studiando il versante della normativa sul lavoro.

1.1. Diritti e doveri dei minori stranieri non accompagnati fra normative e prassi (primi cenni e rinvio)

I m.s.n.a. sono portatori di tutti i diritti contemplati dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata in Italia legge n. 176 del 27 maggio 1991. L’Italia ha anche provveduto a ratificare e rendere esecutiva, con la legge n. 77 del 20 marzo 2003, la Convenzione

europea sull'esercizio dei diritti dei minori di Strasburgo del 25 gennaio 1996.

Tale Convenzione stabilisce che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto in conto come considerazione preminente il superiore interesse del minore, e che i principi da essa sanciti devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni.

Oltre al principio del "superiore interesse del minore" e di "non discriminazione", le convenzioni sopra menzionate riconoscono ai minori un'ampia serie di diritti, fra i quali sono contemplati, ad esempio, il diritto alle cure; alla vita; allo sviluppo; al nome; alla cittadinanza; a conoscere i genitori e, nella misura del possibile, essere allevato da essi; all'identità o, ove ne siano privati, a un'adeguata assistenza e protezione affinché la loro identità sia ristabilita il più rapidamente possibile; all'espressione libera delle opinioni; all'ascolto in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che li concerne; alla libertà di pensiero, coscienza e opinione, di associazione e riunione; alla libertà personale.

L'elenco è qui solo iniziato. Si potrebbe proseguire a lungo, sino a tratteggiare un quadro composito e tendenzialmente esaustivo di diritti per i quali la Convenzione domanda agli Stati una particolare garanzia quando i soggetti interessati siano minori.

Per quanto concerne più specificamente i minori in stato di abbandono (stranieri o meno), la Convenzione di New York prevede, all'art. 19, speciali oneri in capo allo Stato:

«Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o ad entrambi, i suoi genitori, al suo rappresentante legale (o rappresentanti legali), oppure ad ogni altra persona che ha il suo affidamento.

Le suddette misure di protezione comporteranno, in caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali egli è affidato, nonché per altre forme di prevenzione, ed ai fini dell'individuazione, del rapporto dell'arbitrato, dell'inchiesta, della trattazione e dei seguiti da dare ai casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra; esse dovranno altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario».

All'art. 20, inoltre, dispone che:

«Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato.

Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale.

Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo di sistemazione in una famiglia, della Kafalah di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica».

Emerge di qui subito, chiaramente, il ruolo centrale della normativa statale relativa all'accoglienza, alla protezione e alla rappresentanza giuridica affinché tutti gli altri diritti menzionati dalla Carta possano essere effettivamente garantiti al fanciullo.

Per questa ragione si è deciso di procedere, in questo volume, dall'esame delle procedure di accoglienza e dalla verifica teorico-pratica della loro celerità e tempestività, nella convinzione che solo un efficiente, completo ed esaustivo sistema di accoglienza, tutela e affidamento sia in grado di porre le condizioni affinché si possa iniziare a discorrere della tutela degli altri diritti e che, dunque, esso non debba essere considerato isolatamente, ma come precondizione doverosa per il rispetto di obblighi costituzionali e internazionali di primaria rilevanza.

Un riconoscimento esplicito della necessità di interventi tempestivi ed effettivi in proposito può riscontrarsi anche nel regolamento che disciplina i compiti dell'ex CMS, il quale, all'art. 6, dispone che:

«Al minore non accompagnato sono garantiti i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie, all'avviamento scolastico e alle altre provvidenze disposte dalla legislazione vigente.

Al fine di garantire l'adeguata accoglienza del minore il Comitato può proporre al Dipartimento per gli affari sociali di stipulare convenzioni con amministrazioni pubbliche e organismi nazionali e internazionali che svolgono attività inerenti i minori non accompagnati in conformità ai principi e agli obiettivi che garantiscono il superiore interesse del minore, la protezione contro ogni forma di discriminazione, il diritto del minore di essere ascoltato».

Dal momento che non sarebbe possibile occuparci qui, in maniera adeguatamente approfondita, dell'attuazione di ciascuno dei diritti contemplati dalla Convenzione, ci si soffermerà su alcuni punti strettamente connessi al sistema di accoglienza, riservando poi i prossimi due volumi all'approfondimento di alcune aree sulle quali siamo stati sollecitati dai minori partecipanti al progetto "TuttoMondo"¹³.

a. *Il divieto di espulsione*

L'art. 19 TUIM dispone che:

«non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'art. 13, comma 1, nei confronti: degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi».

Fra i minori cui si applica tale principio sono ovviamente ricompresi anche i m.s.n.a. Sono contemplate eccezioni al divieto di espulsione per ragioni di ordine pubblico o per esercitare il diritto del minore di seguire il genitore o l'affidatario espulso. In questi casi la competenza spetta al Tribunale per i minorenni.

IL CASO – L'espulsione del minore in caso di contrasto fra documentazione anagrafica e certificazione auxologica dell'accertamento dell'età [GIUDICE DI PACE DI BOLOGNA, DECRETO 27.6.2013¹⁴]

«Rilevato che il ricorrente ha prodotto numerosi certificati attestanti la sua data di nascita e

13 Per alcuni approfondimenti, però, è possibile fare riferimento a Aa.Vv., Atti del seminario Focus sui minori migranti non accompagnati: in cerca di risposte efficaci per un aspetto problematico dei processi migratori, Modena, 2003; M. Filippelli, Lo status giuridico del minore straniero non accompagnato nello Stato italiano, in www.altalex.it, 29 agosto 2012; P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Norme, cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, in *Materiali per una storia giuridica*, 2011, 201 ss.

14 Reperibile in www.piemonteimmigrazione.it/%2Fmediato/%2Fimages/%2Fnews_materiali/%2FGiudice_di_Pace_Bologna.pdf&e=YijhU_OKEcSbtQb6wIG4DQ&usg=AFQjCNF4M7ynvN6w02Yg3BDoeTSTIy6_g&sig2=MW5ijImQ0Zd8DjrQexW2Tw&bvm=bv.65636070,d.Yms

copia del passaporto da cui si ricava che lo stesso è nato il 16.12.1995, l'originale del passaporto veniva esibito al giudice di pace; ritenuto pertanto che dalla documentazione in atti appare la minore età del sig. [...] anche all'epoca del decreto di espulsione. La certificazione relativa all'esame auxologico eseguito non fornisce certezza in merito al risultato conseguito in quanto per letteratura medica in materia non si rinvennero studi sufficienti a suffragare la loro assoluta attendibilità. In presenza di certificazione e documenti di identificazione forniti dal ricorrente, che si presentò spontaneamente presso gli uffici della questura per essere aiutato in quanto minore, si deve ritenere che l'atto di espulsione è senz'altro viziato per violazione di legge, in particolare violazione dell'art. 19, co. 2 lett. a) d.lgs. 286/98. Il divieto di espulsione dei minori non risulta rispettato».

b. Doveri del minore

L'art. 358 c.c. dispone che:

«Il minore deve rispetto e obbedienza al tutore. Egli non può abbandonare la casa o l'istituto al quale è stato destinato, senza il permesso del tutore. Qualora se ne allontani senza permesso, il tutore ha diritto di richiamarlo, ricorrendo, se è necessario, al giudice tutelare».

Fra i doveri contemplati da questo articolo, dunque, si ritiene possano rientrare anche i doveri di rispetto delle regole poste dai centri nei quali il minore viene accolto, in prima o seconda istanza. Sul punto, però, come si vedrà nella parte di analisi delle prassi delle strutture, non esiste uniformità: ciascuna sceglie le proprie regole di comportamento, in una maniera scarsamente guidata dalla normativa statale o locale. Sarà pertanto il caso di verificare, nella prassi, quali sono i comportamenti delle varie strutture, formulando però un auspicio, *de iure condendo*, che a questa lacuna normativa venga posto rimedio, fornendo un'indicazione chiara, organica, a livello di normazione legislativa statale, che fornisca gli standard minimi e le regole uniformi essenziali cui tutti i centri di accoglienza (a vario titolo) dei m.s.n.a. sul territorio italiano vengano chiamati a uniformarsi.

2. Procedure di identificazione e strumenti di accertamento dell'età

La definizione di m.s.n.a. sopra analizzata lascia ampiamente intuire le difficoltà di sovrapposizione dei requisiti giuridici con i riscontri pratici. Se, ad esempio, è chiaro che il m.s.n.a. non deve aver compiuto il 18° anno di età (salva disposizione più favorevole), meno chiaro è invece come essere certi dell'età del soggetto quando egli non sia in possesso dei documenti o le pubbliche autorità dubitino dell'attendibilità di questi ultimi.

Si tratta di una delle aree più delicate che concernono il trattamento dei m.s.n.a. e che hanno generato numerosi problemi nella prassi.

Una prima serie di problemi si verifica spesso al momento dell'identificazione del minore. A tal proposito il DPCM n. 535 del 1999 prevede, all'art. 5, comma 3, che:

«L'identità del minore è accertata dall'autorità di pubblica sicurezza ove necessario con la collaborazione delle rappresentanze diplomatiche consolari del paese d'origine»

e l'art. 6, comma 4, TUIM, che:

«Qualora vi sia motivo di dubitare dell'identità personale dello straniero questo è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici»¹⁵.

Risulta piuttosto evidente come uno dei momenti identificativi di maggiore delicatezza risieda in questo caso nell'accertamento dell'età, poiché da esso dipende l'avvio della speciale procedura di tutela e accoglienza riservata ai minori stranieri (v. par. 3), anziché il trattamento standard cui vengono assoggettati gli stranieri maggiorenni (inclusi l'espulsione o il rimpatrio in caso di irregolarità dell'ingresso).

Ebbene, questo delicatissimo momento è complicato dalla mancanza di un protocollo operativo a livello nazionale e dai limiti dei metodi scientifici attualmente noti e in uso per l'accertamento dell'età attraverso esami medici, i quali possono giungere alla dichiarazione di età presunta solo con grandi margini di incertezza. Nella scelta fra le modalità con cui condurre l'accertamento dell'età, dunque, i vari Paesi europei hanno adottato differenti soluzioni: alcuni (la maggior parte) hanno scelto di limitarsi alle perizie mediche; altri (la Gran Bretagna, l'Ungheria e la Svezia) hanno stabilito delle procedure che tengono in considerazione, accanto ai metodi medico-scientifici, il racconto del giovane e la sua situazione.

Qui di seguito si replica una tabella riassuntiva delle scelte svolte nei Paesi europei in punto di accertamento dell'età, reperibile sul sito ufficiale del Ministero della Giustizia¹⁶.

Spagna

Perizia medica, con esame osseo, fondata sul metodo di Greulich e Pyle. Il margine d'errore è indicato sul rapporto ma non sono previsti automatismi a favore del giovane qualora permanga l'incertezza della minore età.

Francia

Perizia medica, con esame osseo, fondata sul metodo di Greulich e Pyle. Pratiche molto variabili, in base al luogo in cui il giovane è affidato.

Grecia

Nessun metodo ufficiale è definito dal diritto nazionale, che prevede però la possibilità di una perizia medica. In genere, i giovani le cui caratteristiche fanno presumere un'età inferiore ai 16 anni sono considerati come minori mentre gli altri sono dichiarati adulti dalla polizia a prescindere dalle loro affermazioni.

15 Comma modificato dall'art. 7, comma 1, lett. b), legge 30 luglio 2002, n. 189.

16 *Minori non accompagnati – Quadro di riferimento normativo e diritto all'identità* (11 ottobre 2012), al link http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_6&facetNode_2=0_6_0&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS788737

Ungheria

Perizia medica fondata su un esame osseo e un esame pediatrico. Poiché la procedura medica è poco praticata a causa della sua imprecisione e del suo costo, le dichiarazioni dei giovani sono spesso tenute in considerazione per accordare una protezione.

Italia

Perizia medica, con esame osseo, fondata sul metodo di Greulich e Pyle. Perizia generalmente effettuata da personale medico non integrato da altre componenti professionali. Il margine d'errore in genere non è indicato.

Romania

Perizia medica. L'autorizzazione a sottoporsi a perizia è richiesta al giovane e al suo rappresentante legale, ma il giovane è considerato come adulto in caso di rifiuto. Il margine d'errore non è preso in considerazione.

Gran Bretagna

Valutazione basata sulla situazione del giovane e del suo racconto. Una perizia medica può essere effettuata, ma costituisce soltanto uno degli elementi di informazione nell'ambito di una valutazione globale. La valutazione è condotta dall'assistente sociale responsabile del fanciullo. Il beneficio del dubbio viene accordato ma non è obbligatoria una procedura di determinazione dell'età.

Svezia

Valutazione da parte dell'Ufficio delle migrazioni, sulla base di un colloquio di valutazione che può essere completato da una perizia medica. Beneficio del dubbio accordato al giovane in caso di perizia medica.

La varietà delle soluzioni individuate lascia ben intendere come quello dell'accertamento medico dell'età sia un esame piuttosto incerto, nel quale debbono essere tenute in considerazione numerose variabili, come espressamente riconosciuto in quei Paesi ove viene affermata la necessità di accompagnare l'esame medico al racconto del giovane, quale ineludibile elemento di riscontro della vita del ragazzo, di verifica degli anni di studio e di viaggio o di eventuali malattie e problemi di nutrizione che potrebbero averne ritardato o accelerato la crescita. Le difficoltà nell'accertamento medico dell'età anagrafica del presunto minore risultano inoltre accentuate dalle differenze di accrescimento, statura o arcata dentaria esistenti tra individui e tra popolazioni.

Dinnanzi a queste difficoltà, sarebbe opportuno procedere ad accertamenti congiunti, come evidenziato il 15 maggio 2008 dalla Conferenza dei Servizi indetta dal Ministero dell'Interno per rispondere all'esigenza di pervenire a un procedimento unitario cui fare riferimento per le "Procedure di identificazione dei minori stranieri non accompagnati e di accertamento della minore età".

Il protocollo sanitario, approvato dal Consiglio Superiore di Sanità, ha previsto un approccio multidimensionale e multidisciplinare che comprenda:

- «una valutazione integrata dei dati risultanti dalla rilevazione radiologica del grado di maturazione ossea del distretto polso-mano e dall'esame fisico (misurazioni antropometriche, ispezione dei segni di maturazione sessuale, con identificazione degli eventuali disturbi dello sviluppo, definizione dello stadio di dentizione) svolto da un pediatra. Questo anche ai fini della tempistica dettata da eventuali esigenze di giustizia, allo scopo di garantire, nel minor tempo possibile, la messa in opera di misure atte a fornire la tutela del minore quale bene primario da proteggere. Nel percorso di accertamento assume quindi un ruolo fondamentale la visita pediatrica nel corso della quale deve essere presente un traduttore/mediatore culturale, nel rispetto del presunto minore, devono venire rilevati tutti quei parametri utili a fornire indicazioni sull'età, avendo cura di utilizzare le tabelle auxologiche dei diversi Paesi o, in alternativa, quelle dei Paesi più prossimi. Con l'età cronologica dovrà essere sempre indicato il margine di errore e, nel dubbio di attribuzione dell'età cronologica deve essere applicato il principio della presunzione della minore età, come previsto dalla normativa nazionale e dai principi di diritto sanciti a livello internazionale.
- Una volta attribuita l'età, al fine di evitare di dover ripetere la procedura in eventuali occasioni successive, deve affluire nella stessa banca dati cui confluiscono i dati della identificazione.
- Nel percorso di accertamento va previsto l'inserimento di un colloquio da svolgersi con il presunto minore, elemento che rientra nel principio di partecipazione e rispetto per l'opinione del minore (art. 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, siglata nel 1989, che sancisce il diritto di bambine, bambini, ragazze e ragazzi, di essere ascoltati e che la loro opinione sia presa in debita considerazione).
- È stato anche evidenziato come le strutture deputate a tale accertamento devono essere «strutture sanitarie pubbliche dotate di reparti pediatrici», capaci di garantire la minore variabilità possibile del giudizio espresso, nel rispetto delle migliori garanzie per il minore e per il perseguimento dei fini di giustizia. È pertanto competenza del Servizio Sanitario e quindi delle Regioni l'individuazione delle strutture di riferimento tenendo conto delle esigenze rappresentate dal Dipartimento per la Giustizia Minorile, e delle articolazioni periferiche rappresentate dai Centri per la Giustizia Minorile competenti per territorio»¹⁷.

A queste modalità, Save the Children raccomanda di aggiungere ulteriori accorgimenti, qui condivisi in quanto accorgimenti di base per garantire i diritti (*in primis*, alla libertà personale, alla libera e consapevole disposizione sul proprio corpo) per come disciplinati dalla nostra Carta costituzionale agli articoli 13 e 32 Cost.:

- «qualora nell'ambito del processo di identificazione, si renda necessario ricorrere alle procedure di accertamento dell'età, queste devono essere messe in atto da professionisti
 - a) indipendenti: il cui ruolo nel processo di accertamento dell'età non determini un potenziale o reale conflitto di interessi rispetto alla posizione che essi ricoprono, o per altre ragioni;
 - b) esperti: adeguatamente formati per svolgere tali accertamenti, a conoscenza delle ragioni che portano agli esami in questione e delle metodologie utilizzabili;
 - c) consapevoli delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore;
- l'accertamento deve essere eseguito con modalità che siano il meno invasive possibili, rispet-

17 Fonte: Ministero della Giustizia, *Minori non accompagnati – Quadro di riferimento normativo e diritto all'identità* (11 ottobre 2012), cit.

tando l'età, il genere e l'integrità fisica e psichica del minore; gli esami devono inoltre essere sempre condotti in un ambiente idoneo e in un momento opportuno;

- tale processo deve prendere in considerazione lo sviluppo fisico e psicosociale del minore;
- qualsiasi esame relativo a tale accertamento non deve essere mai eseguito senza il consenso informato ed esplicito da parte del minore in questione o del suo rappresentante legale. Fattori culturali e relativi al contesto di provenienza che possono costituire un impedimento alla formazione e all'espressione della reale volontà del minore devono essere opportunamente considerati e affrontati tramite l'impiego di professionisti esperti (mediatori culturali). Il risultato delle procedure di accertamento deve essere sempre comunicato al minore in modo congruente con la sua età e maturità, in una lingua che comprenda»¹⁸.

Vanno in questo senso anche le linee guida pubblicate dall'EASO (*European Asylum Support Office*) il 15 marzo 2014:

- superiore interesse dei bambini, bambine e adolescenti, come considerazione primaria nelle procedure di accertamento dell'età;
- garantire tutela e protezione in tutte le fasi dell'accertamento dell'età;
- presentazione dei diversi metodi in uso per l'accertamento dell'età, vantaggi e svantaggi e ciò che deve essere fatto/modificato o rispettato per assicurare che le procedure soddisfino i requisiti imposti dalle diverse normative.

Gli strumenti presentati nella Guida per garantire protezione e tutela in tutte le fasi che riguardano l'accertamento dell'età sono:

- liste di controllo per supportare gli operatori nell'individuazione dei punti chiave da prendere in considerazione nel processo di valutazione;
- casi pratici e suggerimenti;
- glossario dei termini, al fine di evitare eventuali fraintendimenti o un uso scorretto delle definizioni;
- panoramica della normativa internazionale, europea e nazionale sull'accertamento dell'età¹⁹.

Inoltre, è importante sottolineare che l'accertamento dell'età attraverso esami medici dovrebbe avvenire solo ed esclusivamente in caso di dubbio fondato rispetto alla maggiore o minore età dichiarata e soltanto dopo aver esperito il tentativo di ottenere la documentazione anagrafica attraverso la richiesta nel paese d'origine (ad es. a familiari) o tramite ambasciata (a meno che non si tratti, anche solo potenzialmente, di richiedenti asilo).

Il compito di accertare l'identità del minore è affidato, in Italia, alle autorità di Pubblica Sicurezza, che dovrebbero avvalersi della collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari competenti laddove il migrante non sia, anche solo potenzialmente, un richiedente asilo. L'accertamento dell'età può essere richiesto anche dai medici operanti nei Servizi minorili della giustizia previa, sempre, autorizzazione dell'Autorità giudiziaria (ex art. 13 Cost.).

18 Fonte: Save the Children Italia, *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*, ottobre 2011, in <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2011>, 18 s.

19 Il documento, nella sua versione inglese, è scaricabile dal sito <http://www.gruppocrc.net>.

Nella prassi italiana dei referti medici si rinvengono comportamenti molto differenziati: quanto agli esami effettuati, si va dall'esame osseo, a quello dei denti a quello genitale, molto raramente effettuati in maniera congiunta; quanto all'indicazione dei margini di incertezza, si va dai referti che indicano una "forchetta" di 4 anni, a quelli che si muovono sui 2 anni o nell'ordine di misura dei mesi, a quelli che, non riportando i margini, non lasciano, a loro volta, alcuna flessibilità nelle decisioni dipendenti dall'accertamento dell'età (espulsione ovvero apertura della tutela, accoglienza nelle strutture dedicate, rilascio del permesso di soggiorno per minore età o per affidamento, avvio di percorsi di formazione e di integrazione personalizzati, e così via)²⁰.

Questa indicazione appare invece necessaria per il dovuto rispetto della presunzione di minore età prevista dalla normativa statale e internazionale: ove, infatti, vi sia una "zona grigia" nell'esame medico (che sia nell'ordine dei mesi o degli anni e che includa la possibilità di un riconoscimento della minore età), in quella zona vige la presunzione di minore età e la conseguente necessità di applicare al minore i percorsi previsti dall'ordinamento per la sua accoglienza e integrazione; ove invece non si provveda all'indicazione nel reperto, viene precluso a coloro che si collocano nell'ambito di questa "zona grigia" di godere dei propri diritti. Se si pensa che nella letteratura medica si parla di un margine di errore di due anni con riferimento, ad esempio, alla radiografia del polso, si comprende bene quanto rilevante possa essere l'accompagnamento di questo esame con altri rilievi (di varia natura) e quanto la complessiva indicazione del margine d'errore sia in grado di intaccare le posizioni di coloro che potrebbero astrattamente vantare numerosi diritti, di matrice normativa statale o internazionale, ma concretamente impossibilitati.

L'obbligo di indicazione della "zona grigia" si può desumere dall'art. 3, comma 1, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, e dall'art. 28, par. 3, TUIM:

«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»

ed è stato confermato dal Ministero dell'Interno, nella circolare n. 17272 del 9 luglio 2007, che ha ribadito il principio del *favor minoris* affermando:

«il Comitato sui diritti dell'infanzia dell'Unicef, nell'affermare, al punto 31 del Commento Generale n. 6 del 3.6.2005 alla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia del 1989, l'importanza prioritaria della valutazione dell'età del minore in modo scientifico, sicuro e rispettoso dell'età, del sesso, dell'integrità fisica e della dignità del minore, raccomanda, nei casi incerti, di "accordare comunque alla persona il beneficio del dubbio, trattandola come se fosse un bambino"».

Alle disposizioni ora riportate occorre accompagnare quelle previste per l'accertamento dell'età in pendenza (o ai fini dell'avvio) di un **procedimento penale**.

Ciò accade, innanzitutto, per via di una considerazione di ordine pratico, ossia per la circostanza che frequente è l'emersione della presenza di m.s.n.a. sul territorio italiano nell'ambito del compimento di, o della soggezione a, una condotta di rilievo penalistico. La condizione di particolare vulnerabilità dei minori stranieri privi della protezione e dell'accompagnamento di un adulto, economicamente bisognosi, li espone infatti più di moltissimi altri, per via del moltiplicarsi delle ragioni di

20 Si vedano, a tal proposito, le interviste riportate da A. ANZALDI, in questo volume, e il box relativo al caso degli "accertamenti plurimi dell'età".

vulnerabilità, allo sfruttamento da parte della criminalità organizzata o a una maggiore eventualità di essere vittime di abusi, violenze o circuiti di tratta. È quindi nell'ambito di un processo penale che viene spesso a essere necessario verificare l'esatta età del soggetto, vuoi perché per l'imputabilità di un crimine è necessario il compimento dei 14 anni, vuoi per determinare il giudice competente (se il Tribunale per i minorenni o il Tribunale ordinario).

Diverse sono, dunque, le disposizioni penalistiche riferite all'accertamento dell'età attraverso esame medico.

A tal proposito occorre innanzitutto fare riferimento al codice del processo penale minorile (DPR n. 448 del 1988) il cui articolo 8 prevede:

«Quando vi è incertezza sulla minore età dell'imputato, il giudice dispone, anche di ufficio, perizia. Qualora anche dopo la perizia permangono dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto. Le disposizioni (...) si applicano altresì quando vi è ragione di ritenere che l'imputato sia minore degli anni quattordici» [corsivi aggiunti]

disponendo così in maniera espressa il principio di presunzione di minore età come estensione del principio generale del *favor minoris*, per quanto concerne l'ambito penale.

L'art. 19 del d.l. n. 25 del 2008 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato) dispone inoltre, con specifico riferimento ai minori non accompagnati:

«Se sussistono dubbi in ordine all'età, il minore non accompagnato può, in ogni fase della procedura, essere sottoposto previo consenso del minore stesso o del suo rappresentante legale, ad accertamenti medico-sanitari non invasivi al fine di accertarne l'età. Se gli accertamenti effettuati non consentono l'esatta determinazione dell'età si applicano le disposizioni del presente articolo. Il minore deve essere informato della possibilità che la sua età possa essere determinata attraverso visita medica, sul tipo di visita e sulle conseguenze della visita ai fini dell'esame della sua domanda. Il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica, non costituisce motivo di impedimento all'accoglimento della domanda né all'adozione della decisione».

Si vedrà a breve, nel riquadro dedicato al caso degli "accertamenti plurimi dell'età", come quest'ultima disposizione non sia stata rispettata nella prassi rilevata a Roma.

Al di là della considerazione che può verificarsi una sovrapposizione fra la condizione di abbandono del minore straniero sul territorio italiano e quella di una sua emersione in sede di accertamento di condotte di rilevanza penale, occorre ricordare poi che la già menzionata circolare del Ministero dell'Interno n. 17272 del 2007 ha previsto l'estensione analogica del principio della presunzione di minore età contemplato in sede penale alla disciplina del diritto dell'immigrazione, esplicitando così quanto si poteva già desumere seguendo un'interpretazione delle disposizioni interessate conforme alla Costituzione e alle norme internazionali.

Alla luce di questo intricato quadro normativo si può quindi affermare che valgono in materia di immigrazione non solo il principio del *favor minoris*, con tutto ciò che esso implica in termini di accertamento dell'età, ma anche quelle disposizioni originariamente riferite alla sola sede penale, ma applicative di principi generali. Rientrano nell'ambito dell'applicazione analogica, ad esempio, le disposizioni che si occupano di garantire il rispetto del consenso informato in materia medico-sanitaria, quelle relative alle conseguenze del rifiuto del trattamento sanitario obbligatorio, la necessità di ricorso effettivo avverso l'esito dell'accertamento medico anagrafico e la necessità di autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Si è già iniziato a vedere come spesso, nella prassi, i principi sopra delineati non abbiano trovato piena applicazione, a causa, ad esempio, della mancata indicazione del margine di errore degli esami

riferiti. Un ulteriore problema (a questo primo evidentemente connesso) si è posto in relazione alla circostanza che non è prevista in maniera autonoma la possibilità di impugnare il referto medico di accertamento dell'età, ma solo l'atto conseguente, rendendo la contestazione riferita all'accertamento dipendente dalle concrete modalità di impugnazione dell'atto di volta in volta collegato o dipendente. Infine, un'ultima serie di delicatissimi problemi è scaturita dalla recente prassi di procedere a un secondo accertamento dell'età, in pendenza della procedura di apertura della tutela o, addirittura, a seguito della stessa. Si dedicherà quindi ad essi un apposito riquadro al termine di questo paragrafo.

La rilevanza pratica del rispetto di questi principi e queste disposizioni è fondamentale e preliminare, poiché in assenza di una correttezza nell'accertamento dell'età del soggetto si corre un duplice rischio: da un lato, di privare i minori (inclusi coloro che *devono* essere presunti tali) di tutti i diritti dipendenti dal previo accertamento della loro minore età; dall'altro, di congestionare il sistema di accoglienza e integrazione, riservato ai m.s.n.a., impiegando strutture, fondi ed energie preziose per soggetti che, invece, non avrebbero diritto a rientrare entro questi percorsi.

La questione dell'età è cruciale perché attiva una serie di garanzie procedurali e giuridiche nella pertinente normativa, come ricordato dalla Commissione Europea nel "Piano d'Azione sui minori non accompagnati 2010-2014"²¹. Diviene allora fondamentale formulare orientamenti sulle migliori pratiche, elaborando documenti tecnici sull'accertamento dell'età²².

IL CASO – Gli accertamenti plurimi dell'età

Nel mese di novembre 2013 il cittadino bengalese M.A.S. è giunto in Italia privo di qualsiasi adulto di riferimento, si è spontaneamente recato presso le autorità di polizia per palesare la sua presenza sul territorio e ha dichiarato di chiamarsi . . . , e di essere nato il 06.09.1996 in Bangladesh. È stato, dunque, accompagnato presso la struttura ospedaliera pubblica dell'Ospedale Fatebenefratelli, in data 19.11.2013, per essere sottoposto all'accertamento medico dell'età e i medici hanno accertato la sua minore età. Il minore è stato poi collocato, ai sensi dell'art. 403 c.c., in una struttura per minori del Comune di Roma Capitale dove ha intrapreso un percorso educativo e di integrazione.

Nel mese di dicembre 2013, Roma Capitale – Dipartimento per la promozione dei servizi sociale e della salute – Ufficio Minori ha proceduto alla contestazione della minore età del ricorrente e, in data 10 dicembre 2013, senza che si fosse proceduto alla contestazione del primo accertamento medico dell'età, il minore è stato sottoposto a un ulteriore accertamento medico presso l'ospedale Militare Celio di Roma, all'esito del quale è risultato maggiore.

Il ricorrente è stato così allontanato dal Centro per minori dove era stato accolto meno di un mese prima, senza che gli venisse notificato:

a) alcun documento motivato di allontanamento dalla struttura di accoglienza, da parte del

21 Reperibile in <http://legale.savethechildren.it/Tag/Details/20c6079b-1949-4463-88e5-e56b3eee2d36>.

22 Così, Ministero della Giustizia, dir. gen, *Minori non accompagnati – Quadro di riferimento normativo e diritto all'identità* (11 ottobre 2012), cit.

Comune di Roma;

b) il referto medico dell'Ospedale del Celio con le risultanze del secondo accertamento dell'età;

c) il provvedimento del giudice tutelare di Roma che ha disposto l'ulteriore accertamento della minore età nei confronti del ricorrente;

d) la tutela aperta in suo favore da parte del Comune di Roma;

e) la revoca della tutela suddetta, con provvedimento nominale e motivato del giudice tutelare, a seguito del secondo accertamento dell'età che dichiarava il ricorrente maggiore di 18 anni²³.

Avverso tali procedimenti e provvedimenti è stato sollevato ricorso al Tribunale Amministrativo regionale del Lazio, il quale si è pronunciato, in sede cautelare, come segue:

ORDINANZA TAR LAZIO, SEZ. II, n. 1275/2014

«Rilevato che oggetto dell'impugnativa di cui al ricorso in esame è il provvedimento con cui è disposta la non riammissione del ricorrente presso il centro di accoglienza per minori stranieri non accompagnati;

considerato che gli accertamenti in ordine all'età effettiva del ricorrente non possono dare assoluta certezza in ordine al dato controverso;

rilevato il pregiudizio grave ed irreparabile derivante dalla esecuzione dell'atto avverso P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda)

Accoglie e per l'effetto:

a) sospende il provvedimento impugnato (...)»²⁴.

Vicende analoghe hanno coinvolto numerosi altri minori della capitale²⁵ i quali, accolti in strutture dedicate a seguito di un primo accertamento dell'età, sono stati convocati per secondi accertamenti senza che venisse prima contestata la falsità dei primi (i quali costituiscono atto pubblico e fanno prova sino a querela di falso²⁶), senza che venisse contestata l'apertura della procedura e, dunque, senza consentire un regolare contraddittorio. Quando l'esito del secondo accertamento è stato nel senso della maggiore età, il soggetto è stato cacciato dal centro di accoglienza, con un documento di espulsione e denuncia penale per esibizione di documenti falsi, falso ideologico e truffa ai danni dello Stato.

Numerosi casi sono ancora pendenti; circostanza che ha implicato l'allontanamento e la

23 Si ringrazia l'avv. A. Ciervo per aver fornito i dati riportati nell'atto di ricorso.

24 Si segnala che identico contenuto ha un'ulteriore ordinanza del Tar Lazio, sez. II, n. 809/2014.

25 Cfr. *infra*, l'analisi fattuale condotta da A. ANZALDI e l'intervista all'avv. S. FACHILE.

26 Sul punto, Giud. pace Roma, 05/03/2014, che sulla base dell'inadeguata contestazione del primo accertamento medico dell'età dichiara l'invalidità dell'atto di espulsione conseguente al secondo accertamento (decreti di accoglimento inediti; si ringrazia l'avv. A. Ciervo per la segnalazione).

permanenza al di fuori dei centri di accoglienza di soggetti che, sino a prova contraria, devono essere presunti minori, alla luce delle normative sopra esaminate. Si vedrà nelle interviste che seguono, in questo volume, come talvolta procedure di questo genere abbiano condotto addirittura i m.s.n.a. nei centri di identificazione ed espulsione (CIE), in violazione di numerose norme statali e internazionali²⁷. Il timore ulteriore è che i minori accolti nei centri possano scappare per paura di incorrere in queste procedure o che, quando non ancora entrati nel circuito dell'accoglienza, evitino di emergere come minori, rientrando così nel circuito del potenziale sfruttamento che, come si è visto, non stenta a divorare i soggetti vulnerabili.

3. La normativa relativa all'affidamento e alla tutela

Il procedimento che si avvia a partire dal momento dell'accertamento (o della presunzione) della minore età dello straniero presente sul territorio italiano è disciplinato da una congerie di disposizioni di varia natura, disseminate in varie fonti dell'ordinamento giuridico italiano. La mancanza di una disciplina *ad hoc*, organica e chiara ha richiesto anche in questo caso numerosi sforzi di definizione e adattamento delle disposizioni esistenti per le specifiche esigenze dei m.s.n.a. e restituito un quadro spesso confuso e raramente lineare.

Con l'istituzione da parte dell'art. 33 TUIM del Comitato per i Minori stranieri (d'ora in avanti, anche ex CMS), grazie al già ricordato regolamento attuativo che ne ha disciplinato i compiti e le funzioni (DPCM n. 535/1999, e successive modificazioni), è stato, in parte, chiarificato qualche passaggio seguente al momento in cui viene intercettato il minore.

Le disposizioni di riferimento sono però molteplici, talune ricavabili dal codice civile e riferite, in generale, a tutti i minori presenti sul territorio italiano; altre sono ricavabili da leggi speciali (affido e adozione) o attuative di direttive comunitarie e riferite ai minori non accompagnati (stranieri o meno); altre ricavabili da fonti subordinate alla legge (regolamenti e circolari amministrative); altre desumibili direttamente dalle norme costituzionali e internazionali di cui tutta la disciplina normativa deve essere rispettosa.

Si tenterà qui di individuare, grossomodo per tappe, i passaggi essenziali di questo percorso, provando a fare ordine nel caos normativo della disciplina *de quo*.

Prima di procedere, però, è importante sottolineare che i compiti inizialmente assegnati al CMS sono oggi stati attribuiti al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, a seguito di un intervento di *spending review*²⁸ con il quale è stato eliminato l'ufficio, prevedendo il trasferimento delle relative funzioni alla Direzione generale dell'immigrazione e delle Politiche di integrazione (d'ora in avanti,

27 Prima fra tutte, il divieto di detenzione e trattenimento dei minori, per il quale facciamo rinvio anche al contributo di A. DEL GUERCIO, in questo volume.

28 L. n. 135 del 2012, artt. 12 e 20.

anche DG)²⁹.

In linea di massima, l'avvio della procedura è segnato da due momenti: dalla presentazione spontanea del m.s.n.a. presso un pubblico ufficiale o dalla emersione della sua presenza (nell'ambito di procedimenti penali o per segnalazione da parte di privati cittadini o associazioni ai pubblici ufficiali).

Il pubblico ufficiale, in caso di dubbio sull'età del minore e in assenza di documenti attestanti la sua generalità, su autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria può procedere all'accertamento medico, secondo quanto poco sopra descritto.

Una volta accertata la minore età, deve poi riferire alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e alla DG. Il minore dovrebbe quindi essere preso in carico da una struttura di prima accoglienza, laddove prevista, ove dovrebbe risiedere il minor tempo possibile, dovendosi poi procedere celermente all'individuazione di un progetto di formazione congruo con riferimento all'età, alla scolarizzazione e ai desideri del minore, collocandolo in una struttura adeguata.

Il Tribunale, su istanza del responsabile della struttura da inviare entro 30 giorni dal collocamento del minore, deve avviare il procedimento di apertura della tutela, al fine di offrire al minore l'“accompagnamento” del quale è privo. Circa quest'ultimo punto, sul territorio nazionale ci sono prassi disomogenee rispetto al soggetto nominato dal Giudice a svolgere tale funzione.

In alternativa, può essere avviato, ove venga individuato un soggetto idoneo, il procedimento di affidamento del minore. Tale scelta dovrebbe essere privilegiata, specialmente in caso di minori infraquattordicenni, mentre, in realtà, nella prassi dell'accoglienza dei m.s.n.a. si registra un uso dell'istituto dell'affidamento familiare estremamente contenuto, nonostante si tratti di una soluzione che non solo viene indicata come preferibile dalle disposizioni italiane, ma che sarebbe anche in grado di fornire al minore un contesto familiare e delle opportunità di integrazione sociale più serene e solide. Non si può che auspicare, quindi, un uso più diffuso di questa opzione.

In entrambi i casi, il m.s.n.a. ha diritto a un permesso di soggiorno (per minore età o per affidamento). Tale permesso potrà, al verificarsi di determinate condizioni, essere convertito in permesso per ragioni di studio, attesa occupazione o lavoro al raggiungimento della maggiore età.

È, quest'ultimo, uno dei momenti più delicati, in grado – pur intervenendo al termine della procedura – di esercitare un'influenza notevole su ciascuna delle sue fasi. Se infatti, ad esempio, il minore giunge in Italia all'età di 15 anni, dovrebbe essere destinato a strutture in grado di avviarlo a percorsi tali da consentire, al raggiungimento della maggiore età, la prosecuzione del soggiorno in Italia in maniera regolare (pena il mancato adempimento degli obblighi di tutela assunti dallo Stato per proteggere il minore dalla sua esposizione allo sfruttamento). Ove, invece, giunga a 17 anni, vi sono

29 Sul passaggio di questi compiti dal CMS alla DG, v. il rapporto *I minori stranieri a Roma: quadro statistico e analisi dei percorsi di integrazione*, Roma, 2013, a cura di Programma integra ses, spec. pp. 117 ss., ove si sottolinea come dal punto di vista operativo poco sia cambiato poiché, trattandosi di un organismo senza oneri per il bilancio dello Stato, non ha subito ridimensionamenti funzionali e operativi, nell'immediato. D'altra parte, il futuro delle sue possibilità di intervento dipenderà dalle risorse che verranno destinate all'Amministrazione. A tal proposito, l'art. 23, comma 11, del d.l. n. 95 del 2012, ha previsto che «Al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi a favore dei minori stranieri non accompagnati connessi al superamento dell'emergenza umanitaria e consentire nel 2012 una gestione ordinaria dell'accoglienza, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la cui dotazione è costituita da 5 milioni di euro per l'anno 2012. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede annualmente e nei limiti delle risorse di cui al citato Fondo alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati». Nel 2013, il Fondo è stato dotato di ulteriori 20 milioni di euro.

delle obiettive difficoltà ad avviare un percorso di tipo integrativo poiché il tempo, dettato dall'età anagrafica del soggetto, risulta troppo ristretto. Per tali ragioni è stato necessario immaginare strutture e percorsi di accoglienza *ad hoc*, come si vedrà oltre.

D'altra parte, il sopra ricordato timore dell'uso "strumentale" dell'accoglienza ai m.s.n.a.³⁰ ha spesso comportato un irrigidimento, sia legislativo che amministrativo-burocratico, delle possibilità di accesso alle varie tappe della procedura, specialmente con riferimento ai "quasi maggiorenni". Tutto questo deve poi essere combinato con i – ben noti – tempi della giustizia italiana, che spesso portano i nostri oberati tribunali a conferire la tutela con ritardi tali da inficiare la possibilità di avviare percorsi di integrazione efficaci, anche ove vi sarebbero i tempi anagrafici, o di non arrivarvi affatto, quando il minore giunga in Italia in prossimità della maggiore età. Ciò produce numerose problematiche dal punto di vista della tutela effettiva dei diritti astrattamente contemplati in capo ai m.s.n.a., essendo essi dipendenti dalla tutela. È, infatti, solo il tutore il soggetto giuridico in grado di operare per loro conto e di avviare la loro regolarizzazione (e, come si sa, sinché non venga raggiunta la regolarità dello *status* giuridico, la vulnerabilità dei minori è massima e la tutela dei loro diritti, conseguentemente, minima).

Si studierà tutto questo in maniera più approfondita nei volumi II e III di questa collana editoriale, dedicati rispettivamente al diritto al lavoro (e ai diritti nei luoghi di lavoro) e al diritto a percorsi formativi e culturali espressivi dei desideri e delle vocazioni individuali di ciascun minore.

Per il momento, però, è opportuno spendere qualche ulteriore parola per approfondire ciascuna fase della sopra sommariamente riportata procedura di accoglienza del m.s.n.a.

a. La segnalazione della presenza del m.s.n.a. sul territorio italiano

Ogni minore straniero non accompagnato deve essere segnalato:

- 1) alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni;
- 2) al giudice tutelare, per l'apertura della tutela;
- 3) all'ex CMS (ora DG), ad eccezione del caso in cui il minore abbia presentato domanda di asilo.

L'art. 9 della Legge n. 183 del 1984 prevede che:

«Chiunque ha facoltà di segnalare alla autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età.

I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, debbono riferire al più presto al tribunale per i minorenni sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengono a conoscenza in ragione del proprio ufficio. La situazione di abbandono può essere accertata anche d'ufficio dal giudice».

I soggetti sui quali incombe un obbligo di segnalazione sono stati previsti dall'art. 5 del DPCM 535/1999 e individuati nei pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio ed enti, in particolare quelli che svolgono attività sanitarie o di assistenza, i quali sono ritenuti responsabili anche per il collocamento del minore in luogo sicuro.

La circolare congiunta del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 24 aprile 2013 ha precisato che:

«A tal riguardo, si richiamano tutti i soggetti indicati nell'art. 5 del citato DPCM n. 535/1999 a dare immediata notizia alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione dell'ingresso e della presenza sul territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati. Tali segnalazioni risultano fondamentali per consentire alla predetta Direzione generale di adempiere ai compiti ad essa attribuiti dal predetto DPCM, in

particolare con riferimento al censimento della presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale.

La Direzione generale assicura la pubblicazione dei dati aggregati relativi ai minori stranieri non accompagnati sul sito Internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con un aggiornamento a cadenza almeno trimestrale. I dati vengono pubblicati secondo le variabili relative alla cittadinanza, all'età, al genere e alla distribuzione dei minori per Regione di accoglienza.

È opportuno precisare che, ai sensi dell'art. 2 del DPCM n. 535/1999, la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione non è competente per il collocamento dei minori, né per la copertura dei relativi oneri di accoglienza.

Al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi a favore dei minori stranieri non accompagnati, l'art. 23, comma 11, del D.L. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella L. n. 135/2012, ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati».

Data l'eterogeneità dei soggetti chiamati a svolgere la segnalazione, uno dei problemi più rilevanti è stato, al momento di avvio delle funzioni del CMS, quello di uniformare le segnalazioni, in maniera tale da offrire una panoramica esaustiva e coerente delle informazioni rilevanti per il coordinamento delle azioni dei vari enti operanti in sede di accoglienza dei m.s.n.a. è chiaro, infatti, che la tempestività e la correttezza delle azioni dipendono, a loro volta, da un congruo coordinamento delle segnalazioni. A tal proposito ha provveduto il CMS, stilando nel 2003 le già menzionate *Linee guida*³¹, all'interno delle quali è stata predisposta anche una scheda censuaria, sulla base della quale l'ex CMS, oggi la DG, svolge una serie di ulteriori compiti ad essa spettanti e molto preziosi per il coordinamento delle attività, l'emersione e la prevenzione della dispersione dei minori stranieri non accompagnati (fra cui il censimento dei m.s.n.a. presenti sul territorio italiano, la vigilanza e il monitoraggio del soggiorno del minore, l'avvio delle indagini familiari e, ove possibile e desiderato dal minore, il rimpatrio assistito).

b. La presa in carico

A norma dell'articolo 403 del codice civile, i minori stranieri che vengono rintracciati sul territorio, o che si presentano spontaneamente, devono essere collocati in luogo sicuro:

«Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere alla educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione della infanzia, lo colloca in un luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione».

In questa fase il m.s.n.a. viene preso in carico dai servizi sociali dell'Ente locale competente per territorio e vengono avviate le procedure previste dall'ordinamento giuridico italiano, quali l'apertura della tutela, l'affidamento, l'attivazione di un percorso d'integrazione e la richiesta di permesso di soggiorno.

Gli enti locali competenti devono assicurare altresì la conformità del trattamento del minore alla normativa nazionale e internazionale vigente³² e l'avvio di un percorso di regolarizzazione del suo *status* giuridico, onde evitare il perpetuarsi dell'esposizione a una condizione di particolare rischio e

31 Aggiornate il 19 dicembre 2013.

32 V. *infra*, il mio *Introduzione giuridica. La normativa relativa alle strutture di accoglienza: un incursus nella realtà romana*.

vulnerabilità.

Bisogna distinguere queste strutture di prima accoglienza da quelle definitive in cui i minori dovrebbero rimanere fino alla maggiore età e alle quali vengono destinati in ragione degli spazi disponibili e delle esigenze individuali: ad esempio, la destinazione finale di un quindicenne dovrebbe preferibilmente essere una struttura (ad esempio, una casa-famiglia) che gli possa offrire un percorso formativo completo e che lo possa condurre, vicino al compimento della maggiore età, allo spostamento in strutture di semiautonomia; un minore prossimo al raggiungimento della maggiore età, invece, talvolta non conosce neppure il tempo per lo spostamento in una struttura definitiva o, ove riesca, viene accolto direttamente in strutture di semiautonomia, che difficilmente saranno in grado di offrire un percorso tale da garantire l'avvio di percorsi di regolarizzazione proseguibili al compimento dei 18 anni³³.

Le strutture di prima accoglienza hanno invece la sola finalità di ricoverare nell'immediatezza in un luogo sicuro il minore, assicurandogli la tutela alla salute.

L'individuazione dei posti in accoglienza è spesso resa difficile dalla mancanza di garanzie rispetto alla copertura dell'onere economico dell'accoglienza (circostanza che induce comunità e/o Comuni che hanno posti liberi a non segnalare la disponibilità) oppure, in alcune realtà, dall'inesistenza di banche dati informatiche aggiornate a livello nazionale relative alle strutture operanti sul territorio, ai loro contatti e al quotidiano stato di occupazione dei posti. Per questo si auspica un intervento normativo sul punto.

c. *L'apertura della tutela*

Entro 30 giorni dal collocamento del minore in una struttura deve essere presentata istanza per la nomina del tutore.

Centrali sono senz'altro, a tal proposito, l'art. 343 c.c., il quale prevede che:

«Se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la potestà dei genitori, si apre la tutela presso il tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari e degli interessi del minore. Se il tutore è domiciliato o trasferisce il domicilio in altro circondario, la tutela può essere ivi trasferita»;

l'art. 346 c.c., il quale prevede che:

«Il giudice tutelare, appena avuta notizia del fatto da cui deriva l'apertura della tutela, procede alla nomina del tutore e del protutore»;

e l'art. 348, comma 2, cc. prevede che, in mancanza di designazione genitoriale del tutore

«la scelta del tutore avviene preferibilmente fra gli ascendenti o tra gli altri prossimi parenti o affini del minore, i quali, in quanto sia opportuno, devono essere sentiti».

Si tratta della cosiddetta “apertura della tutela”, momento preliminare e preconditione per il pieno ingresso nello *status* sostanziale riconnesso alla condizione di minore non accompagnato, poiché indispensabile per individuare il soggetto adulto di riferimento che possa occuparsi del minore e disporre legalmente nel suo interesse e per suo conto³⁴. Le principali norme internazionali prevedo-

33 V., per ulteriori ragguagli sulla prassi romana, le interviste condotte da A. ANZALDI e raccolte in questo volume.

34 Si vedranno bene le ricadute pratiche di un'intempestiva o mancata apertura della tutela nei volumi II e III della collana.

no dunque, a protezione dei minori stranieri, un obbligo in capo agli Stati membri, che devono aver cura di fornire ai m.s.n.a. il più rapidamente possibile la necessaria rappresentanza³⁵.

È importante sottolineare questo punto, poiché da ciò si desume la necessità che l'intera procedura venga improntata ai fini della migliore garanzia dei diritti e degli interessi del minore; caratteristica che, come si vedrà più avanti, è stata considerata in sede giurisdizionale prioritaria rispetto a qualunque altra esigenza, consentendo ai giudici di sanzionare alcune pratiche con essa non conformi.

Il giudice tutelare procede all'assegnazione del tutore seguendo il dettato degli artt. 344 ss. del codice civile. In particolare, nel caso dei minori stranieri non accompagnati, si procede all'affidamento della tutela agli enti di assistenza, secondo quanto disposto dall'art. 354 c.c.:

«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 da giudice tutelare a un ente di assistenza nel comune dove ha domicilio il minore o all'ospizio in cui questi è ricoverato. L'amministrazione dell'ente o dell'ospizio delega uno dei propri membri a esercitare le funzioni di tutela».

d. Le indagini familiari e il rimpatrio assistito

A questo punto la procedura può conoscere due esiti differenti: il primo riporta il minore nel Paese di provenienza; il secondo, invece, prosegue nel territorio italiano e implica l'instaurazione di una relazione di diritti e doveri reciproci fra il minore e lo Stato italiano.

Dopo aver ricevuto la segnalazione riguardante un m.s.n.a., la DG deve infatti avviare, entro 60 giorni, le indagini familiari nel paese d'origine o negli altri paesi europei dove il minore dichiara di avere parenti al fine di consentire il rimpatrio volontario, se ciò risponde al desiderio del minore. Le indagini vengono svolte da organizzazioni non governative convenzionate con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Durante il procedimento il minore deve essere sentito dai servizi sociali o dall'ente presso cui è ospitato, riguardo alla sua opinione circa l'eventualità di un rimpatrio, volto al ricongiungimento con la famiglia (ossia alla tutela preminente del diritto all'unità familiare, garantito tanto a livello statale, quanto a livello sopranazionale e internazionale).

Dopo che l'organizzazione non governativa ha svolto le indagini nel paese d'origine e stilato un progetto di reinserimento da proporre al minore (elaborato di concerto dal servizio sociale del Comune che ha in carico il minore e dall'OIM, in maniera tale da assecondarne le abilità, le predisposizioni e inclinazioni, assicurandogli l'indipendenza economica dalla famiglia in tempi relativamente brevi), e dopo che il minore è stato sentito, la Direzione decide se è nel maggiore interesse del m.s.n.a. essere rimpatriato per riunirsi con la sua famiglia o restare in Italia.

Nel primo caso, viene informato il Tribunale per i minorenni che, se lo ritiene, rilascia il nulla-osta al rimpatrio.

Se invece la Direzione valuta che sia nell'interesse del minore restare in Italia, dispone il “non luogo a provvedere al rimpatrio” e avvia le procedure per l'eventuale affidamento.

Il provvedimento di rimpatrio assistito deve essere adottato in conformità con quanto disposto dall'art. 7 del DPCM n. 535/1999:

«Il rimpatrio deve svolgersi in condizioni tali da assicurare costantemente il rispetto dei diritti garantiti al minore dalle convenzioni internazionali, dalla legge e dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria, e tali da assicurare il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore, fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili. Dell'avvenuto riaffidamento è rilasciata apposita attestazione da trasmettere al Comitato [ora Direzione].

Salva l'applicazione delle misure previste dall'articolo 6, il Comitato [ora Direzione] dispone il rimpatrio assistito del minore presente non accompagnato, assicurando che questi sia stato previamente sentito, anche dagli enti interessati all'accoglienza, nel corso della procedura.

Le amministrazioni locali competenti e i soggetti presso i quali il minore soggiorna cooperano con le amministrazioni statali cui è affidato il rimpatrio assistito».

Affinché tale provvedimento sia conforme ai principi nazionali, sopranazionali e internazionali di riferimento, è necessario che il minore venga ascoltato e presti il suo consenso al rimpatrio in conformità con l'art. 12 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, e il rispetto di tutte le condizioni poste dalla “direttiva rimpatri” dell'Unione europea (dir. 2008/115/CE).

In tal caso, e ove sussistano tutti questi presupposti, la Direzione generale deve sostenere i costi del rientro in patria, sino al momento dell'effettiva riunificazione del minore con la famiglia, e garantire al minore l'attuazione del programma di reinserimento nel tessuto sociale del Paese d'origine.

e. *L'affidamento e la permanenza sul territorio italiano*

A protezione del minore straniero non accompagnato e del suo diritto a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia, va attivato inoltre l'istituto dell'affidamento, che procede secondo un ordine di priorità: a famiglie, a singoli o, in via residuale, a strutture.

Di esso si occupa la L. n. 184 del 1983 (modificata e integrata dalla L. n. 149 del 2001), il cui art. 2 prevede:

«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».

In presenza di un atto formale di affidamento sulla base della L. 184/1983 da parte delle autorità giudiziarie il minore può chiedere di essere iscritto sul documento di soggiorno dell'affidatario fino ai 14 anni e successivamente di ottenere un permesso di soggiorno per “affidamento” *ex* art. 31 TUIM.

La Corte costituzionale ha precisato, nella sentenza n. 198 del 2003, che la posizione del tutore è assimilabile a quella del genitore e dell'affidatario e che, di conseguenza, non sarebbero giustificabili delle differenze nella disciplina dello *status* dei m.s.n.a. in affidamento rispetto a quelli sotto tutela, pena l'incostituzionalità della disciplina, per mancato rispetto del principio costituzionale del *favor minoris*, degli artt. 30 e 31 Cost., del principio di eguaglianza e del divieto di discriminazioni. La Corte ha così sollecitato i giudici comuni, incentivando l'interpretazione delle disposizioni legislative in maniera conforme a questo dettato, se necessario anche in maniera estensiva o in senso additivo, poiché solo tali interpretazioni avrebbero potuto essere compatibili con la Costituzione.

Così recita uno stralcio della sentenza n. 198 del 2003:

«La disposizione di cui all'art. 32, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, indubbiamente lacunosa nel mancato riferimento ai minori soggetti a tutela, può essere – se non interpretata estensivamente – comunque integrata in via analogica, sulla base della comparazione fra i presupposti e le caratteristiche del rapporto di tutela del minore e del rapporto di affidamento.

I due istituti infatti, pur avendo presupposti diversi (la tutela si apre con la morte o l'assenza di entrambi i genitori o l'impossibilità di questi di esercitare la potestà, l'affidamento può essere disposto allorché la famiglia di origine sia temporaneamente inidonea ad offrire al minore un adeguato ambiente familiare), sono entrambi finalizzati ad assicurare la cura del minore.

Infatti l'affidamento disciplinato dalla legge n. 184 del 1983 ha il fine di favorire il reingresso del minore nella famiglia di origine, ma compito dell'affidatario è quello di provvedere al suo mantenimento, alla sua educazione ed istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori (art. 5, della legge n. 184 del 1983).

Allo stesso modo, il tutore, oltre ad amministrare il patrimonio, deve prendersi cura dei bisogni del pupillo e della sua istruzione ed educazione, sotto il controllo del giudice tutelare (artt. 357 e 371 del Codice civile).

I profili che invece differenziano la tutela dall'affidamento ineriscono, come già detto, ai differenti presupposti in presenza dei quali si può fare ricorso ai due istituti, nonché alla tendenziale definitività della prima a fronte della temporaneità del secondo. Ciò, peraltro, conformemente alla funzione – di sostituzione dei genitori – che l'ordinamento assegna al tutore.

La sussistenza di profili di analogia, rilevanti ai fini della presente decisione, tra il tutore e i genitori è del resto mostrata proprio dalla legge n. 184 del 1983, che nel suo art. 4 stabilisce che l'affidamento familiare è disposto “previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore”.

Proprio il ruolo analogo a quello dei genitori che ha il tutore nella legislazione sull'affidamento familiare mette bene in evidenza una ulteriore incongruenza che deriverebbe da una interpretazione meramente letterale dell'art. 32 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286: rientrerebbero nella previsione di questo articolo sia il minore straniero iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno del genitore, sia il minore straniero comunque affidato, mentre ne sarebbe escluso il solo minore straniero sottoposto a tutela, e cioè ad un istituto giuridico assimilato dalla stessa legislazione in parola al vincolo familiare e spesso originato da situazioni di bisogno anche più gravi di quelle che originano l'affidamento familiare.

Se le analogie rilevate tra affidamento e tutela giustificano una applicazione della disposizione impugnata al caso del minore straniero sottoposto a tutela, ad identica conseguenza conduce la considerazione della sostanziale eguaglianza delle situazioni di fatto nelle quali si trovano i minori stranieri posti in affidamento o sottoposti a tutela».

La sentenza in parola ha dato avvio a un filone giurisprudenziale che, specialmente a seguito della cd. legge Bossi-Fini (L. 189/2002), è dovuto intervenire per evitare che un'interpretazione rigida e restrittiva del complesso normativo relativo ai m.s.n.a. (in particolare, alla conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età) producesse effetti discriminatori³⁶.

f. *La richiesta di permesso di soggiorno*

Il minore non accompagnato ha diritto a un permesso di soggiorno per minore età, a norma dell'art. 28 del DPR n. 394 del 1999 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero):

«Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno: 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. Se si tratta di minore abbandonato, è immediatamente informato il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti di competenza».

La domanda di permesso di soggiorno per il minore non accompagnato deve essere presentata da chi esercita i poteri tutelari sul minore (dal tutore nominato o, in pendenza, dal legale rappresentante dell'istituto o comunità o dall'Ente locale, in quanto esercenti i poteri tutelari).

g. *L'attivazione del percorso di integrazione*

36 Cfr. fra le altre, in senso analogo, Tar Lombardia, Brescia, n. 1741 del 01.12.2004; Tar Abruzzo, n. 85 del 21.02.2006; Cons. St., sez. VI, n. 1540 del 05.04.2007; Id., sez. IV, n. 6525 del 18.12.2007; Tar Lombardia, Milano, n. 1766 del 27.03.2008; Cons. St., sez. VI, n. 2437 del 22.04.2008; Tar Lombardia, Milano, n. 1847 del 27.05.2008. A questo orientamento costituzionale si è uniformato, inoltre, il Ministero dell'Interno che, con circolare del 28 marzo 2008, ha dichiarato la necessità di equiparare la tutela e l'affidamento quanto agli effetti in termini di possibilità di convertire il permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età.

L'affidatario, il tutore o la struttura ospitante hanno come compiti stabiliti dalla legge quelli di provvedere al mantenimento, all'educazione e all'istruzione del minore (art. 5, L. 184/1983; artt. 357 e 371 del Codice civile). Questo percorso deve contemplare attività tali da garantire non solo i consueti diritti rivolti ai minori (diritto allo studio, comprensivo della scuola dell'obbligo, diritto alle cure, alla salute, al tempo libero, alla soggezione a condizioni di lavoro, ove ammesso, compatibili con la minore età), ma anche quelli volti ad assicurare al minore di svolgere attività tali da consentire una permanenza regolare all'interno del territorio dello Stato. E così, diviene di fondamentale importanza introdurre, nell'ambito del percorso di istruzione e formazione dei m.s.n.a., attività che possano condurli, al compimento della maggiore età, verso settori di studio o lavoro in grado di offrire loro l'opportunità di una prosecuzione regolare del soggiorno (ossia, una conversione del permesso), pena la caduta nell'irregolarità proprio nel momento in cui i frutti del percorso integrativo (che, è bene ricordarlo, ha impegnato a fondo le energie e le risorse dello Stato) potrebbero e dovrebbero essere raccolti.

h. *Il compimento della maggiore età*

Al compimento dei 18 anni, i minori presenti sul territorio possono ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno oppure la conversione in un permesso per studio o per accesso al lavoro (subordinato o autonomo) qualora sussistano talune condizioni, il cui rapporto di alternatività è stato chiarito dalla giurisprudenza che si esaminerà a breve: che non abbiano ricevuto un provvedimento di rimpatrio da parte dell'ex CMS o dalla DG (oggi coincidenti); che risiedano in Italia da almeno 3 anni e abbiano seguito per almeno 2 anni un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che sia iscritto nel registro previsto dall'art. 52 del regolamento di attuazione DPR 394/1999; che frequentino corsi di studio o svolgano attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana; che siano in possesso di contratto di lavoro, anche se non ancora iniziato; che si trovino nella disponibilità di un alloggio (TU 286/98, art. 32, co. 1-bis e segg.):

«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, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del presente testo unico, ovvero 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».

La sussistenza di tali requisiti deve essere dimostrata, con idonea documentazione, dall'ente gestore del progetto di integrazione il quale, almeno un mese prima del compimento dei 18 anni, deve iniziare a stilare l'elenco delle attività formative svolte dal minore sul territorio italiano e raccogliere in un apposito fascicolo individuale i relativi attestati e certificati (torna dunque qui ad essere evidente la centralità del ruolo dell'ente affidatario nelle possibilità di prosecuzione del percorso di vita e integrazione avviato dal minore).

Secondo il modello predisposto dalle Linee Guida della DG immigrazione del 19 dicembre 2013 (scheda G), la richiesta di parere deve essere formulata dalla struttura richiedente fornendo indicazione dei dati anagrafici del minore e la documentazione riferita al percorso integrativo (scolastico, formativo e lavorativo) già compiuto dal minore, nonché la documentazione riferita al progetto individuale di integrazione che seguirebbe al parere positivo; copia del passaporto e/o attestato

d'identità rilasciato dall'Ambasciata/Consolato; copia del permesso di soggiorno e/o cedolino; copia del provvedimento del Tribunale per i minorenni di affidamento ai sensi della L. n. 184/1983 e/o del provvedimento di ratifica dell'affido da parte del giudice tutelare quando non interviene il Tribunale per i minorenni e/o copia dell'attribuzione della tutela da parte del giudice tutelare. La richiesta deve essere effettuata preferibilmente non prima di 90 giorni dal compimento della maggiore età.

La disposizione, introdotta con L. n. 189 del 2002, nella formulazione sopra riportata è frutto di due aggiornamenti. Il primo è stato operato con la legge n. 94 del 2009, la quale aveva, da un lato, ovviato al problema della mancata previsione della possibilità di conversione del permesso al raggiungimento della maggiore età per i m.s.n.a. sotto tutela, sulla quale si era dovuta esprimere la Corte costituzionale con la sopra ricordata sentenza n. 198 del 2003, ma aveva anche, dall'altro, aperto a enormi problemi per via dei requisiti che richiedeva per procedere in tal senso. In particolare, la necessaria presenza sul territorio italiano per almeno tre anni escludeva una fetta consistente di m.s.n.a. (tutti coloro che giungevano in Italia dopo il compimento dei 15 anni), gettando così i neo-maggiorenni, regolarmente presenti sino al giorno precedente, in uno stato di clandestinità che, per contestuale previsione introdotta con la medesima legge, corrispondeva alla commissione di un reato (cfr. art. 10-bis, TUIM, nella sua versione originaria). In altri termini, il compimento dei 18 anni poteva sostanzialmente nella commissione di un reato e nell'ingresso nel circuito penale dell'ex m.s.n.a., con conseguente espulsione dal territorio³⁷.

Inoltre, tale previsione poneva problemi di costituzionalità³⁸, introducendo una discriminazione tra diversi gruppi di minori sulla base dell'età anagrafica, e ha prodotto delle conseguenze estremamente negative sul fenomeno migratorio minorile. Infatti, i minori ultraquindicenni venivano fortemente scoraggiati da questa normativa a seguire un percorso di integrazione, poiché non li avrebbe condotti verso una prospettiva di regolarizzazione del soggiorno in Italia. Ciò, aggiunto a una diffusa insofferenza dei minori (che spesso giungono in Italia nella speranza di poter lavorare per inviare soldi alle famiglie in difficoltà) verso percorsi vissuti come momenti di sottrazione dal lavoro e dal guadagno, comportava un'esclusione dai percorsi formali di protezione e inclusione e un'elevatissima esposizione al rischio di sfruttamento e tratta, al coinvolgimento in attività illegali. Un secondo effetto sui flussi migratori minorili era, poi, quello di incentivare migrazioni di minori sempre più piccoli³⁹ (e, dunque, sempre più vulnerabili), pregiudicando così il loro superiore interesse.

È dunque con favore che si è accolto un secondo aggiornamento all'art. 32 TUIM, compiuto con la L. 2 agosto 2011, n. 129, che ha previsto diverse novità, su ciascuna delle quali si è espressa la giurisprudenza, dando risposte ad alcuni problemi interpretativi.

Se, prima della modifica, l'art. 32 richiedeva il possesso contestuale dei requisiti per l'ottenimento di un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età (affidamento o sottoposizione a tutela,

37 Sull'impatto di questo complesso normativo sullo *status* giuridico e sulla vita dei minori stranieri non accompagnati "accolti" in Italia, v. L. MIAZZI, G. PERIN, *Legge n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4/2009, 178 ss.; Save the Children, *L'impatto della Legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, febbraio 2010, in <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2010&offset=21>, nel quale, fra l'altro, si dà conto con numeri e dati delle conseguenze specifiche sulla realtà romana (spec. pp. 15 ss.).

38 Tanto è vero che il Tar Piemonte aveva sollevato questione di legittimità alla Corte costituzionale (ord. 10 febbraio 2011, n. 78), ma nelle more del processo è intervenuta la modifica legislativa che si dirà a breve.

39 Cfr., per la Regione Lazio, il rapporto del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio, *I minori presenti nelle strutture residenziali del Lazio*, Report 2010, scaricabile dalla pagina http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/iniziativa_dettaglio.php?id=353#.U2YibceOiU0.

congiunto alla partecipazione almeno biennale a un progetto di integrazione sociale e civile, avendo risieduto in Italia per almeno tre anni), attualmente, invece, l'uso della congiunzione “ovvero” fra i diversi requisiti ha aperto a un'interpretazione opposta. Essi sono oggi da intendersi in maniera **alternativa** e richiedono:

1. che il minore fosse sotto affidamento o tutela e che ci sia il parere positivo dell'ex CMS, ora DG immigrazione. Questa ipotesi è particolarmente importante, perché offre l'opportunità a molti minori che non hanno risieduto in Italia abbastanza a lungo per entrare nei termini temporali richiesti, di procedere regolarmente nel proprio percorso di integrazione sul territorio, senza rischiare di incorrere nella clandestinità (e in tutto ciò che essa implica in termini di accentuata vulnerabilità sociale). D'altra parte, emerge ancora una volta come la celerità e l'effettività delle procedure di apertura della tutela divengano essenziali per una concreta implementazione dei diritti del minore straniero abbandonato in Italia.

2. che il neomaggiorenne risieda in Italia da almeno tre anni e abbia partecipato a un progetto di integrazione sociale e civile per almeno due anni.

Su ciascuno di questi due casi, i giudici amministrativi hanno avuto modo di esprimersi, chiarendo ulteriormente alcuni snodi problematici della nuova formulazione dell'articolo.

Circa il caso 1 si è espresso il Tribunale amministrativo regionale della Liguria relativamente a un diniego di rinnovo per mancato parere positivo, dichiarandone la natura «endoprocedimentale» e dunque non determinante in maniera definitiva o univoca l'esito del procedimento.

**IL CASO – Parere dell'ex Comitato per Minori Stranieri e conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età
[SENTENZA TAR LIGURIA, SEZ. II, N. 1141/2012]**

«[...] - rilevato che il ricorso appare prima facie fondato in ordine all'assorbente motivo di gravame per violazione della disciplina di cui all'art. 32 t.u. imm., alla luce delle considerazioni già evidenziate in sede cautelare, con conseguente applicabilità dell'art. 74 cod proc amm, in termini di applicabilità della normativa più severa, nonché delle seguenti;

- atteso che, in linea di diritto, la disposizione invocata prevede che “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, ... previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del presente testo unico”;

- rilevato che, trattandosi di fase endoprocedimentale la relativa attivazione fa capo all'amministrazione procedente, anche in considerazione della formulazione della norma che non la pone direttamente quale onere autonomo dell'istante con conseguente applicazione dei principi generali in tema di procedimento;

- considerato che nella specie il diniego si fonda unicamente sulla mancanza del parere del comitato, cioè di quella fase endoprocedimentale attivabile dalla stessa p.a. nei termini predetti;

- ritenuto che all'accoglimento del gravame consegue l'annullamento dell'atto impugnato;
- atteso che le spese di lite, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato».

Circa il caso 2 si è di recente espresso il TAR Lazio, chiarendo il ruolo della formazione biennale ai fini della conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età.

IL CASO – Formazione biennale e conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età
[SENTENZA TAR LAZIO, SEZ. II QUATER, N. 5587/2013]

«Con il ricorso in epigrafe, il ricorrente ha impugnato il provvedimento del questore di Frosinone con il quale gli è stata negata la conversione, una volta raggiunta la maggiore età, del suo permesso di soggiorno per la minore età in permesso di soggiorno per lavoro subordinato stagionale.

Il ricorso, articolato in varie censure di violazione di legge ed eccesso di potere, contesta l'interpretazione fatta propria dalla questura delle innovazioni introdotte dalla l. 94/09, secondo la quale occorrerebbe comunque, anche per i minori affidati, la partecipazione da parte del minore ad un progetto di integrazione sociale e civile di durata almeno biennale, richiamando varie sentenze, anche di questo Tar. A tal fine, il ricorrente ha richiamato recenti precedenti di questo Tribunale e del Tar Marche.

L'Avvocatura dello Stato, invece, ha chiesto il rigetto del ricorso perché infondato.

Osserva il Collegio che la questione è già stata favorevolmente esaminata dalla giurisprudenza amministrativa, anche della sezione (cfr. *ex multis*, Tar Lazio, sez. II *quater*, 21.10.2010, n. 32944; Cons. St., ord. del 15.09.2010, n. 4232).

In conformità con tali precedenti, rileva il Collegio che la nuova disciplina, recata dalla l. 94/2009 – che anche per i minori affidati consente la conversione del permesso di soggiorno, dopo la maggiore età, in permesso per lavoro o studio, solo a condizione che il minore abbia partecipato ad un progetto biennale di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale (art. 32, co. 1 *bis*, d.lgs. 286/1998) – non possa che essere interpretata in modo che sia effettivamente consentito ai minori la partecipazione a tali progetti.

Diversamente opinando la legge avrebbe un'inammissibile efficacia retroattiva ed imporrebbe ai minori stranieri un adempimento impossibile (cfr. Cons. St., sez. VI n. 2951/09).

A ciò si aggiunga che le modifiche apportate con d.l. 23.6.2011, n. 89, conv. nella legge 2.8.2011, n. 129, prevedono ora il requisito della partecipazione ad un progetto di integrazione almeno biennale, solo per i minori non accompagnati che non siano stati affidati o sottoposti a tutela. Infatti, l'attuale testo dell'art. 32, co. 1 *bis* così recita [...].

L'ultimo periodo è introdotto dalla disgiuntiva "ovvero": ciò significa inequivocabilmente che solo per i minori non accompagnati e non affidati o sottoposti a tutela è tuttora richiesto il requisito della partecipazione al progetto di integrazione almeno biennale.

Nel caso di specie, il minore risulta esser stato affidato *ex art.* 21. 184/1983 [...], dunque – in base alla normativa vigente – egli non doveva seguire un progetto di integrazione biennale ma unicamente ottenere il parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'art. 33 d.lgs. 286/1998.

In definitiva il ricorso è fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato ai fini della rinnovata valutazione dell'istanza a prescindere dalla partecipazione ad un progetto di integrazione sociale e civile almeno biennale. Le spese possono essere compensate, sussistendo giusti motivi».

Infine, un ultimo punto chiarito dalla giurisprudenza è quello relativo al rispetto degli oneri processuali da parte delle autorità chiamate a rinnovare il permesso di soggiorno, sancendo la necessità di previa comunicazione e preavviso (nella prassi, invece, spesso omessi) in assenza dei quali i provvedimenti di diniego di permesso di soggiorno, o di una sua conversione o rinnovo, non sono legittimi per violazione del diritto al contraddittorio.

**IL CASO – Comunicazioni, garanzia del diritto al contraddittorio e condizioni per la legittimità del procedimento di conversione del permesso di soggiorno
[SENTENZA TAR LAZIO, SEZ. II QUATER, N. 5129/2012]**

«[...] Con il presente gravame il ricorrente ha impugnato il decreto della Questura di Roma con il quale si dispone il diniego di rilascio del permesso di soggiorno per minore età.

Il ricorso è stato dapprima proposto dinanzi al Tribunale Civile, e poi riassunto dinanzi al giudice amministrativo in seguito all'adozione del decreto del Tribunale di Roma del 7/10/2010 di difetto di giurisdizione.

Il ricorso è fondato.

Il provvedimento di diniego impugnato, motivato con riferimento alla intervenuta maggiore età del ricorrente secondo la legge italiana ed alla assenza dei requisiti di cui all'art. 32, commi 1 ed 1 bis, D.Lgs. n. 286/1998, è stato adottato senza aver consentito la partecipazione del ricorrente al procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno, essendo stata omessa la comunicazione del preavviso di cui all'art. 10 bis della L. 241/90, che ha impedito al medesimo interessato di rappresentare considerazioni giuridiche e circostanze di fatto che avrebbero potuto comportare il sovvertimento dell'esito del procedimento, quali l'essere entrato in Italia in data 25.10.2008, quando era ancora minorenne secondo la legge egiziana (essendo nato il 15.8.1991), ed avendo su tali basi ottenuto il provvedimento di tutela con decreto del giudice tutelare del Tribunale di Roma del 6.3.2009; oltre che alcuni elementi giuridici favorevoli, ed in particolare l'orientamento giurisprudenziale della Sezione e del Consiglio di Stato in materia, espressamente richiamata e posta a fondamento dell'ordinanza di sospensione dell'atto impugnato n. 3045 del 7.7.2010, rimasta, tuttavia ineseguita, e l'individuazione della legge applicabile nella fattispecie.

[...] L'omessa comunicazione del preavviso di diniego di cui all'art. 10 bis della L. 241/90 ha infatti impedito al ricorrente di rappresentare nella naturale sede procedimentale gli elementi fattuali e normativi sopra richiamati, oltre che ulteriori elementi relativi all'inserimento sociale, che avrebbero potuto sovvertire l'esito del procedimento in contestazione e consentito all'interessato di richiedere il rilascio del permesso di soggiorno ad altro titolo. Il ricorso va pertanto accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato; fatti salvi, ovviamente, gli ulteriori provvedimenti di competenza dell'Amministrazione».

I PUNTI CRITICI:

Procedure di “emergenza” e procedure di accoglienza

Il quadro delle fasi che la procedura di accoglienza di un m.s.n.a. dovrebbe sempre contem

plare nel nostro ordinamento risulta compromesso quando, per varie ragioni, si verificano massicci flussi migratori verso il territorio italiano. In questi casi è accaduto che, a fronte di una dimensione consistente degli ingressi, le autorità statali procedessero a deroghe al regime abituale di prima accoglienza degli stranieri, mediante la dichiarazione di uno “stato di emergenza”, la conseguente attribuzione di speciali poteri a soggetti *ad hoc* e la fissazione di procedure *pro tempore*.

Questo genere di interventi coinvolge tutti i migranti giunti sul suolo italiano in pendenza

del regime transitorio e, dunque, è in grado di travolgere anche le speciali garanzie sinora studiate, relative all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il fenomeno ha assunto una portata piuttosto evidente – e preoccupante – in sede di dichiarazione dell'emergenza a seguito della cd. “Primavera araba” e dei flussi nordafricani verso le coste del Meridione italiano; circostanza nella quale il Comitato di coordinamento di cui all'art. 1 comma 2 dell'OPCM n. 3933/2011 ha definito le procedure di accoglienza dei m.s.n.a. provenienti dal Nord Africa (procedure che contemplano l'accertamento sull'età, la segnalazione della presenza del m.s.n.a. al CMS, al Soggetto attuatore – la DG immigrazione – e alla Procura della Repubblica presso il tribunale dei minori)⁴⁰.

Secondo quanto riferito da A Buon Diritto⁴¹, salve alcune buone prassi⁴², gli interventi conseguenti si sono svolti in deroga alle leggi e alle disposizioni costituzionali in materia di diritti umani: sono stati istituiti centri di “accoglienza” e “solidarietà” contro il parere delle Amministrazioni locali; i migranti sono stati trasferiti (spesso con i polsi legati) in centri di varia natura e dislocazione geografica senza alcuna considerazione dei vissuti personali o della eventualità che avessero diritto a richiedere protezione internazionale; affidata al caso – all'autobus sul quale si saliva senza alcuna cognizione di causa o alla disponibilità di posti – è stata la distribuzione dei migranti nei CARA, in vecchi CPT dismessi, nei CIE o in altre strutture di fortuna approntate sul momento; sono stati istituiti CIE temporanei e “galleggianti” (alcune navi, la *Moby Fantasy*, la *Moby Vincent*, e l'*Audacia*, sono state repentinamente trasformate in centri di trattenimento sui quali pende tuttora un'inchiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo per i reati di limitazione della libertà personale, violenza privata e illecita detenzione di minori); per i minori non accompagnati non sono state attivate le procedure di tutela né la richiesta di permesso di soggiorno per minore età; la privazione della libertà personale non ha mai trovato fondamento in alcun provvedimento amministrativo o giurisdizionale; in diversi luoghi è stato impedito l'ingresso a giornalisti e a parlamentari.

Nella pendenza della situazione di emergenza si è verificato che i minori venissero trasferiti presso centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) le cui condizioni igieniche sono state segnalate a più riprese come assolutamente inadeguate⁴³, in maniera indistinta insieme ai maggiorenni, venendo così assoggettati per diversi giorni, talvolta anche per settimane, al regime giuridico comune e alla convivenza nelle medesime strutture cui erano destinati i maggiorenni, fintanto che non si giungesse all'accertamento dell'età e al trasferimento in

40 Per un *excursus* degli interventi normativi, che si sono succeduti in questa occasione, v. Save the Children, *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*, ottobre 2011, in <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2011>.

41 Cfr. il rapporto A BUON DIRITTO, *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte dell'Italia*, giugno 2012, reperibile alla pagina web <http://www.abuondiritto.it/upload/files/Lampedusa.pdf>.

42 Reperibili nel rapporto Save the Children, *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri...*, cit.

43 Cfr. Save the children, alla pagina http://www.savethechildren.it/IT/Tool/TagClouds?id_category=16.

strutture di accoglienza temporanea (SAT) dislocate sul territorio italiano, individuate e gestite dal “soggetto attuatore” a norma dell’art. 4, OPCM del 20/06/2011⁴⁴. Normalmente il numero di posti disponibili in ogni comunità di accoglienza è pari a 10 (12 in casi eccezionali). In ragione dell’emergenza, però, le SAT sono state ammesse a ospitare fino a 150 persone, snaturando così in maniera sostanziale il ruolo delle strutture per minori, pensate per mantenere una dimensione familiare e per garantire al minore un rapporto con gli operatori e gli educatori tale da consentire un percorso di istruzione, crescita e formazione, nonché di sviluppo emotivo, equilibrato e personale.

È chiaro che, dunque, solo con molto ritardo sono state avviate le pratiche della cui fondamentale tempestività si è già detto⁴⁵. L’entità consistente delle pratiche avviate, poi, ha spesso congestionato i tribunali, allungando i tempi dell’apertura della tutela (e, dunque, come si è visto, allontanato la possibilità di un godimento pieno ed effettivo dei diritti previsti dalle norme interne e internazionali in favore dei minori e ristretto le possibilità di avvio di un percorso adeguato alla permanenza legale in Italia al compimento della maggiore età).

Un ulteriore problema generato dalle procedure di emergenza e dalle pratiche di accertamento dell’età è stato causato dalla circostanza per cui, in prima battuta, l’identificazione anagrafica del soggetto si è basata sulle semplici dichiarazioni rese dal migrante, senza che gli venisse fornita adeguata informazione dell’importanza di dichiarare correttamente le proprie generalità, per il suo percorso di accoglienza in Italia, e senza che, frequentemente, venisse poi svolto un accertamento dell’età una volta raggiunta la SAT⁴⁶. Ciò ha fatto esplodere un problema opposto a quello sinora studiato, ossia quello dell’ingresso e della permanenza di maggiorenni in strutture dedicate a soggetti di minore età, pregiudicando i diritti di questi ultimi a un posto, in strutture congestionatissime, e la possibilità per gli operatori delle comunità di condurre attività utili ai m.s.n.a.

44 A questa situazione Save the Children ha dedicato un apposito report (cfr. *L’accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati...*, cit.) ove vengono riportate le modalità operative di accoglienza presso le strutture individuate e si segnala come subito sia emerso il problema dell’insufficienza della capienza di quelle lampedusane rispetto al numero di m.s.n.a. provenienti dal Nord Africa. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha stabilito dunque, a partire dall’aprile 2011, delle convenzioni con i Comuni ove erano presenti strutture accreditate e autorizzate, regolando contestualmente gli standard di accoglienza da rispettare e le attività da realizzare. Dal momento che l’individuazione delle SAT non ha coinvolto i centri insistenti sulla Regione Lazio, in questo volume non ci occuperemo nel dettaglio della prosecuzione della vicenda (per la quale si fa rinvio al report sopra menzionato). Essa, tuttavia, interessa non solo come esempio paradigmatico dell’impatto di una dichiarazione di emergenza sull’impianto normativo sopra studiato, ma anche per alcuni ulteriori “effetti collaterali” che ha prodotto, dei quali si viene subito a dire.

45 Nel menzionato rapporto (p. 22) Save the Children ha denunciato che gli enti gestori di 6 SAT non hanno affatto presentato richiesta di nomina del tutore.

46 Fonte: Save the Children, *L’accoglienza temporanea...*, cit., 17.

Si tratta di una problematica molto delicata, alla cui soluzione – come troppo spesso accade – sono state dedicate procedure di secondo accertamento dell’età inadeguate e illegali, seguendo prassi illegittime che hanno addirittura complicato la situazione⁴⁷.

Quanto alla situazione di “emergenza” lampedusana, nonostante il peculiare regime giuridico sia oramai terminato e gli sbarchi di minori debbano essere gestiti seguendo le procedure ordinarie previste dall’ordinamento, il permanere dei flussi e le recenti tragiche, ripetute vicende di naufragi, impongono di mantenere particolarmente alta l’attenzione su quelle coste.

LA STORIA: A., eritreo, 15 anni

«Il padre di A. faceva il soldato nell’esercito, ha avuto seri problemi con il governo e per proteggere i suoi due figli li ha fatti scappare. Il fratello maggiore di A. è scappato dall’Eritrea nel 2008, è andato in Sudan da lì in Libia. è morto nel Mediterraneo mentre cercava di raggiungere l’Italia nell’estate del 2010. A. è scappato dall’Eritrea nel 2009, ha raggiunto l’Etiopia, il Sud del Sudan e lì nell’estate del 2011 è stato rapito insieme ad altri suoi compagni di viaggio da alcuni nomadi Rashaida che lo hanno tenuto rinchiuso per un mese. Durante questo periodo è stato sottoposto a maltrattamenti fisici di vario genere (soprattutto frustate), ha assistito ad amputazioni di mani ad altre persone che erano rinchiusi con lui. I rapitori gli hanno chiesto circa 20.000\$ per lasciarlo andare e la sua famiglia con grande sacrificio e grazie all’aiuto di altri compaesani è riuscita a inviargli i soldi necessari. Quando i rapitori lo hanno lasciato andare, è stato arrestato dalla polizia egiziana mentre cercava di attraversare il confine tra Egitto e Israele. è stato trattenuto per 10 mesi in un carcere: era rinchiuso in una cella buia insieme a 54 Egiziani, quasi tutti colpevoli di vari crimini, e 7 Eritrei. Era costretto a pulire i bagni a mani nude e veniva picchiato pesantemente e praticavano tagli ogni volta in cui si rifiutava, di cui porta ancora i segni sul suo corpo oltre che nella sua mente. È stato poi spostato in un altro carcere e infine rilasciato a fronte di un pagamento di 450\$, ma trasferito in Etiopia, Paese di cui aveva detto di essere originario. Lì è rimasto sette mesi prima di raggiungere il Sudan e la Libia dove, dopo circa 2 mesi, si è imbarcato alla volta dell’Europa, pagando 1.500\$».

[Fonte: Save the Children, *Dossier minori migranti in arrivo via mare 2013*, cit., 13]

47 V. sopra il box “IL CASO: *Gli accertamenti plurimi dell’età*”.

LA STORIA:
F., somalo, 16 anni

«Ho attraversato il deserto e ho pagato 1.500 dollari per arrivare a Kufra, una località al confine meridionale fra 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 farsi 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».

[Fonte: Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, dicembre 2012]

Bibliografia essenziale

- AA.VV., *Atti del seminario Focus sui minori migranti non accompagnati: in cerca di risposte efficaci per un aspetto problematico dei processi migratori*, Modena, 2003.
- R. BOSISIO, *Diritti e bisogni dei giovani migranti. Una ricerca empirica sulle opinioni e percezioni dei minori stranieri non accompagnati*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2011, 235 ss.
- R. CAMERIERE, M. CINGOLANI, L. FERRANTE, D. MIRTELLA, *La determinazione dell'età nei minori stranieri non accompagnati: elaborazione di una flow-chart valutativa e primi risultati della sua applicazione*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2010, 305 ss.
- J. CARLOS CABRERA MEDINA, *Il sistema di accoglienza in Spagna per i minori stranieri non accompagnati e la realtà di Algeciras, luogo di confine con il Marocco*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2013, 76 ss.
- G. CELLAMARE, *Espulsione di minori stranieri non accompagnati e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, 181 ss.
- D. CONSOLI, M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *La conversione del permesso di soggiorno del cittadino straniero alla maggiore età: le modifiche all'art. 32 TU n. 286/98 e il ruolo del Comitato per i minori stranieri*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 3/2011.
- D. DE FELICE, *Inclusione ed esclusione: quali responsabilità istituzionali per i minori stranieri non accompagnati?*, in *Minori Giustizia*, 2011, 97 ss.
- A. DEL GUERCIO, *Minori stranieri non accompagnati e Convenzione europea dei diritti umani: il caso Rabimi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2011, 634 ss.
- M. FILIPPELLI, *Lo status giuridico del minore straniero non accompagnato nello Stato italiano*, in www.altalex.it, 29 agosto 2012.
- G. MARTINI, *Il rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici*, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/martini/index.htm>.
- L. MIAZZI, *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minori Giustizia*, n. 3/1999, 105 ss.
- ID, *Minori stranieri non accompagnati e stato di abbandono*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 3/2011.
- ID, *L'interesse del minore nell'accordo Italia-Romania per il rientro dei minori non accompagnati*, in *Minori Giustizia*, 3/2011, 116 ss.
- L. MIAZZI, G. PERIN, *Legge n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4/2009, 178 ss.
- P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il Parlamento "grazie" l'interesse dei minori stranieri non accompagnati a soggiornare in Italia dopo la maggiore età*, in *Minori Giustizia*, 2011, 113 ss.
- S. ORLANDINI, C. SCIVOLETTO, *I minori non accompagnati e i significati dell'accoglienza*, in *Minori Giustizia*, 1/2011, 81 ss.
- G. PETTI, *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Verona, 2004.
- P. RONFANI, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Norme, cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, in *Materiali per una storia giuridica*, 2011, 201 ss.

Appendice di documenti e rapporti

A BUON DIRITTO, *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte dell'Italia*, giugno 2012, in <http://www.abuondiritto.it/upload/files/Lampedusa.pdf>.

ANCI CITTALIA, *I minori stranieri non accompagnati in Italia*. IV Rapporto ANCI Cittalia, gennaio 2012, in <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=808798&IdDett=36206>.

COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, SEC(2010)534, reperibile in <http://legale.savethechildren.it/Tag/Details/20c6079b-1949-4463-88e5-e56b3eee2d36>.

GARANTE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA DELLA REGIONE LAZIO, *I minori presenti nelle strutture residenziali del Lazio*, Report 2010, scaricabile dalla pagina http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/iniziative_dettaglio.php?id=353#.U2YibceOiU0.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, DIVISIONE IV, *Report nazionale minori stranieri non accompagnati*, aggiornato al 30 settembre 2013, in http://www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/Minori_stranieri_non_accompagnati.aspx, sub link "Dati dei minori stranieri non accompagnati segnalati alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione".

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *Linee guida sui minori stranieri non accompagnati: le competenze della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*, 19.12.2013, in http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/Minori_stranieri_non_accompagnati.aspx.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, DIRETTORE GENERALE PER L'ATTUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI (S. PESARIN), *Minori non accompagnati – Quadro di riferimento normativo e diritto all'identità*, in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_6&facetNode_2=0_6_0&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS788737, 11 ottobre 2012.

PROGRAMMA INTEGRA SCS, *I minori stranieri a Roma: quadro statistico e analisi dei percorsi di integrazione*, Roma, 2013.

SAVE THE CHILDREN, *L'impatto della Legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, febbraio 2010, in <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2010&offset=21>.

SAVE THE CHILDREN, *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*, ottobre 2011, in <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2011>.

SAVE THE CHILDREN, *I piccoli schiavi invisibili*, agosto 2012, in <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2012&offset=11>.

SAVE THE CHILDREN, *Dossier minori migranti in arrivo via mare 2013*, dicembre 2013, in <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2013>.

Il punto di vista

Protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia: perché serve una legge di riforma a livello nazionale

di VIVIANA VALASTRO¹

Ogni anno le comunità di accoglienza per minori in Italia segnalano al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – Direzione Generale per l’Immigrazione la presenza di circa 7.000 minori stranieri non accompagnati. Si tratta di minori che non hanno cittadinanza italiana o di altri Paesi europei e che si trovano in Italia da soli, senza un adulto di riferimento che sia per loro legalmente responsabile. La maggior parte sono ragazzi che hanno un’età compresa tra i 15 e i 17 anni.

Secondo i dati più recenti disponibili al momento della stesura del presente contributo, al 30 maggio 2014 sono presenti nelle comunità 7.182 minori non accompagnati, perlopiù originari dell’Egitto (1.343) e dell’Albania (958), concentrati nelle Regioni Sicilia (3.188) e Lombardia (749). Altri 2.155 minori non accompagnati, precedentemente accolti dalle comunità, risultano essere, alla stessa data, irreperibili. Di questi, la maggior parte sono egiziani (1.797), eritrei (1.267) e somali (1.227). La Regione con il più alto numero di minori non accompagnati irreperibili è la Sicilia (1.065). Il dato relativo alle presenze è comunque sottostimato in quanto non comprende i minori non accompagnati comunitari (tra cui quindi anche i romeni che prima dell’ingresso della Romania in Europa erano tra i più numerosi), i minori non accompagnati che hanno chiesto protezione internazionale e quelli che restano invisibili alle istituzioni perché non accedono al sistema di protezione. Si tratta, in quest’ultimo caso, dei c.d. “minori in transito”, ragazzi, soprattutto afgani, che raggiungono le coste adriatiche, principalmente nascosti a bordo di auto e tir su traghetti provenienti dalla Grecia (Paese in cui raccontano di aver subito violenze e maltrattamenti e in cui capita anche che siano stati rinviati se rintracciati nei porti italiani) e che, fin dal loro ingresso in Italia, cercano di non essere identificati in Italia per poter più facilmente raggiungere Paesi del Nord Europa. Manca, dunque, una rilevazione complessiva relativamente al numero dei minori stranieri senza adulti di riferimento presenti in Italia.

Uno spaccato di questa realtà è rappresentato dai minori non accompagnati che arrivano via mare (con i c.d. “sbarchi”). Ogni anno, secondo le statistiche ufficiali, sono in media circa 2.000, pari al 10-15% dei migranti in arrivo via mare. Secondo i dati ufficiali più recenti disponibili, dal 1° gennaio 2014 al 31 maggio 2014 sono stati più di 6.700 i minori soccorsi nell’ambito dell’operazione Mare Nostrum e portati in Italia, principalmente nel Porto di Augusta (SR); di questi, circa 4.600 erano non accompagnati, per la maggior parte di nazionalità eritrea (1.709), somala (679) ed egiziana (516). Grazie alla sua rete internazionale, Save the Children agisce sulla protezione dei minori lungo le traiettorie del loro viaggio ed è impegnata a livello europeo e internazionale per rafforzare il quadro dei diritti dei minori migranti, in particolare non accompagnati. Da quasi 10 anni Save the Children è impegnata nella protezione dei minori stranieri non accompagnati anche in Italia. Dal 2008 nell’ambito del progetto Praesidium del Ministero dell’Interno (insieme a UNHCR, OIM, Croce Rossa)

¹ Avvocato, Capo Unità Protezione minori migranti, Save the Children in Italia.

l'Organizzazione è attiva a Lampedusa, in Sicilia, Calabria e Puglia al fine di informare e supportare i minori fin dal momento dello sbarco e svolgere un'attività di monitoraggio delle comunità di accoglienza per minori in Sicilia, Puglia e Calabria, le 3 regioni in cui sono collocati la maggior parte dei minori non accompagnati in seguito al loro arrivo via mare, al fine di verificarne le condizioni di accoglienza. A Roma, nel 2009 ha promosso il centro CivicoZero – in collaborazione con la omonima cooperativa – che offre i suoi servizi diurni a migliaia di minori stranieri; nella stessa città, dal 2011 collabora con Intersos alla gestione del centro di accoglienza notturna A28 dedicato in particolare ai minori afgani. A Milano è attivo uno sportello di orientamento legale e programmi di intervento e supporto specifici per i minori non accompagnati egiziani.

Questa esperienza diretta “sul campo” ha consentito all'Organizzazione di rilevare fondamentali carenze nel complesso delle norme che attualmente regolano la presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia e ha fatto venire alla luce la necessità di definire una disciplina organica in materia.

Il 25 luglio 2013 Save the Children ha presentato un **Disegno di Legge organico per la Protezione e la Tutela dei Minori Stranieri non Accompagnati in Italia** volto ad armonizzare la normativa sull'immigrazione con quella sulla protezione dei minori in un testo organico, che recepisca anche i principi fondamentali della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e rafforzi il sistema di tutela dei diritti, rispondendo agli specifici bisogni dei minori migranti. Deputati di vari schieramenti politici hanno fatto proprio il testo presentato e l'hanno depositato alla Camera dei Deputati il 6 ottobre 2013 (AC 1658), dopo che era stata data la possibilità ad altre associazioni del Terzo Settore di offrire il proprio contributo al miglioramento del testo proposto. Di seguito si presentano alcuni tra i punti maggiormente critici rilevati da Save the Children nell'ambito del proprio intervento a tutela dei minori migranti che con la proposta di disegno di legge si intendono superare.

1. Minori non accompagnati erroneamente riconosciuti come maggiorenni (e viceversa): la necessità di uniformare e chiarire le procedure di identificazione e accertamento dell'età (art. 6)

Sul territorio nazionale si rilevano prassi disomogenee per quanto riguarda la durata della procedura di identificazione, la presenza di mediatori culturali e la modalità utilizzata per accertare l'età dichiarata dai migranti.

In particolare, si rileva che, in caso di dubbio circa la maggiore o minore età dichiarata dai migranti, attualmente non viene chiesta e data la possibilità di produrre documenti anagrafici attestanti l'età dichiarata né viene attivato il contatto con le Autorità consolari competenti (qualora il migrante non sia anche solo potenzialmente un richiedente asilo), ma si preferisce direttamente sottoporre il migrante a esami medici, nonostante ampia letteratura medica riconosca che non è in alcun modo possibile stabilire con certezza l'età anagrafica di una persona attraverso esami medici. L'esame radiografico del polso si conferma come lo strumento maggiormente utilizzato, non tanto per la sua efficacia, quanto per il suo basso costo e la rapidità nell'ottenerne l'esito.

A causa della mancanza di una procedura chiara, sussiste anche il rischio che migranti adulti vengano identificati come minorenni. Una situazione simile si è verificata a Roma² dove, successivamente,

2 Nel corso dell'attività di monitoraggio delle strutture che hanno accolto presunti minori non accompagnati nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa in Regione Lazio, condotta all'inizio del 2012 dal Garante per l'infanzia

nel tentativo di porvi rimedio, è stata posta in essere una procedura oltremodo lesiva dei diritti dei migranti³. Nel tentativo di uniformare le procedure per l'accertamento dell'età utilizzate sul territorio nazionale, nel 2009, a livello interministeriale, è stato prodotto il c.d. "Protocollo Ascone", che prevede un approccio multidisciplinare in caso di accertamento medico dell'età, il cui contenuto è però rimasto purtroppo ad oggi disatteso non essendo state individuate sui territori regionali le strutture che potrebbero svolgere tali esami né è stata condivisa la garanzia di copertura economica degli stessi.

Nel disegno di legge AC 1658 si delinea la procedura che dovrebbe essere seguita per una corretta identificazione dei minori, che prevede l'accertamento dell'età attraverso l'utilizzo di esami medici, con un approccio multidisciplinare, soltanto come *extrema ratio* ovvero dopo che siano stati esperiti altri tentativi, compresa la richiesta di un documento anagrafico, anche attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatiche se il minore non è, neanche potenzialmente, un richiedente asilo.

2. Condizioni inadeguate di accoglienza dei minori non accompagnati in attesa di collocamento e di quelli già in comunità: perché è necessario istituire un sistema nazionale di accoglienza (artt. 4, 10, 13)

Nelle fasi successive all'arrivo via mare o al rintraccio nei pressi delle aree di sbarco, i minori non accompagnati insieme ai migranti adulti vengono ospitati presso strutture volte a fornire loro soccorso e prima accoglienza, in attesa del reperimento di posti in comunità per minori. In mancanza di strutture preventivamente individuate e attrezzate per la prima accoglienza vengono pertanto occasionalmente adibiti a luoghi per l'identificazione, il foto-segnalamento e la prima accoglienza dei migranti rintracciati lungo le coste, palestre e scuole messe a disposizione dall'amministrazione comunale del luogo di sbarco o rintraccio, dove spesso non vengono attivate neanche le minime misure di protezione dei minori soli non accompagnati, nel caso di loro presenza.

Tali strutture risultano essere del tutto inadeguate a garantire loro standard essenziali di accoglienza, soprattutto per un lungo periodo, a causa della mancanza o insufficienza di spazi idonei ad assicurare la necessaria separazione dagli adulti, servizi igienici, docce, letti, nonché di procedure che garantiscano ai migranti di ricevere in tempi rapidi beni e servizi primari.

A livello nazionale si rilevano prassi diverse rispetto al soggetto istituzionale che provvede all'individuazione dei posti in accoglienza e al collocamento dei minori non accompagnati in comunità: ci sono casi in cui ne è responsabile la Questura, altri in cui le Autorità di PS affidano i minori non accompagnati ai Servizi Sociali del Comune. Inoltre, al fine di individuare i posti disponibili in accoglienza le Autorità che devono provvedere al collocamento in luogo sicuro sono costrette a ricercare un contatto con le comunità di accoglienza, spesso senza neanche disporre di un loro recapito telefonico. Di conseguenza, i tempi necessari al reperimento di posti si allungano a dismisura.

e l'adolescenza della Regione Lazio e Save the Children, è emersa la presenza di migranti di dubbia minore età, in certi casi di migranti palesemente adulti, tutti comunque in possesso di certificato medico attestante la minore età rilasciato da uno stesso Pronto Soccorso. Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio e Save the Children, *Le condizioni di accoglienza nelle strutture emergenziali della Regione Lazio*, aprile 2012.

3 Tutti i migranti già identificati come minorenni sono stati sottoposti a un nuovo esame medico senza rispettare le procedure giuridiche a tutela e garanzia dei loro diritti, quale la contestazione tramite querela di falso del primo certificato medico rilasciato.

Al 3 giugno 2014 i minori non accompagnati in attesa di accoglienza erano 557 di cui 94 in centri per adulti (la maggior parte presso il CPSA di Pozzallo) e gli altri 463 in strutture adibite alla prima accoglienza dei minori nella provincia di Siracusa.

Nonostante nel corso del 2011, durante la c.d. “Emergenza Nord Africa”, sia stata per la prima volta positivamente sperimentata la possibilità di collocare i minori non accompagnati in Comuni e Regioni diverse da quelle di sbarco o rintraccio, la ricerca dei posti in accoglienza si svolge perlopiù nell’ambito del distretto o, eventualmente, della Regione di sbarco o rintraccio, piuttosto che a livello nazionale, anche a causa dell’incertezza rispetto al soggetto istituzionale competente a sostenere i costi della trasferta. Inoltre, abitualmente, il collocamento del minore non tiene conto in alcun modo della sua situazione personale (ad esempio, del suo desiderio di ricongiungersi con un familiare che vive in una determinata città o dei suoi interessi e/o aspirazioni personali che possono trovare o meno un riscontro in alcuni territori).

Nel Disegno di legge AC 1658 si prevede che a seguito del primo colloquio con il minore venga compilata una “cartella sociale” che consenta a tutti i soggetti che a vario titolo si occuperanno del suo percorso di avere comuni informazioni, da tenere in considerazione anche ai fini della determinazione della soluzione di lungo periodo migliore per ciascun minore nel suo superiore interesse. Si istituisce anche un sistema centralizzato per il reperimento di posti in accoglienza sull’intero territorio nazionale al fine di non gravare esclusivamente sui Comuni di frontiera e una rete di strutture per la prima accoglienza dei minori in attesa di collocamento, in grado di offrire loro adeguate condizioni di accoglienza.

3. La mancanza di garanzie rispetto alla copertura economica dell’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: la necessità di dotare di risorse certe e adeguate il Fondo nazionale per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (art. 25)

Una delle principali criticità rilevate da Save the Children nell’ambito dell’attività di monitoraggio delle condizioni di accoglienza in comunità in Sicilia, Puglia e Calabria riguarda **l’insufficiente o totale mancanza di disponibilità economica** delle stesse. Gli enti gestori delle comunità denunciano notevoli ritardi da parte dei Comuni nel pagamento delle rette, circostanza che ha inevitabilmente influenzato sia l’attività degli operatori delle comunità, che non vengono pagati regolarmente, sia la quantità e la qualità dei beni e dei servizi offerti.

Una tale situazione ha determinato, come ulteriori conseguenze, che ci sono sia comunità sempre più restie ad accogliere minori stranieri non accompagnati sia comunità che sono costrette a interrompere l’attività di accoglienza. L’unica iniziativa positiva è stata la creazione (agosto 2011) del **Fondo per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati** che risulta però avere risorse incerte e insufficienti per il 2014.

Nel Disegno di legge AC 1658 si prevede che la dotazione del Fondo sia pluriennale e commisurata alle effettive presenze dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale.

4. Ritardi nella nomina dei tutori e tutori non preparati a svolgere tale importante e delicato incarico: perché è importante che ci sia un tutore per ogni minore (art. 12)

I minori non accompagnati sono, per definizione, minori che si trovano in Italia da soli, senza una persona che sia per loro legalmente responsabile. Per questo motivo è fondamentale che venga

quanto prima nominato un tutore, ovvero una persona che supporti e rappresenti legalmente il minore.

La normativa italiana stabilisce che la nomina del tutore deve avvenire “quanto prima” e nel caso di minori richiedenti protezione internazionale viene individuato un limite temporale di 48 ore dalla manifestazione di volontà di richiedere protezione internazionale. Tuttavia, nella prassi, tali termini sono spesso disattesi con conseguente grave pregiudizio per i minori nell’esercizio dei loro diritti e nell’ottenimento dei documenti che attestino la loro regolare permanenza in Italia.

In caso di ritardo nella nomina del tutore da parte del Giudice, il responsabile della comunità, in qualità di tutore *pro tempore*, dovrebbe poter esercitare tutti i poteri tutelari, compresa la richiesta del permesso di soggiorno. Diversamente, ci sono Questure (in particolare, in Sicilia e in Calabria, oltre che a Roma) che richiedono che ci sia un tutore nominato dal Giudice per procedere al rilascio del permesso di soggiorno, nonostante tale documento sia automaticamente dovuto ai minori non accompagnati in quanto non espellibili.

Per quanto riguarda poi il soggetto che deve essere nominato dal Giudice come tutore, la normativa italiana (art. 348 c.c.) si limita a stabilire che deve essere una «*persona idonea all’ufficio, di ineccepibile condotta, la quale dia affidamento di educare e istruire il minore*».

La prassi più comunemente diffusa è la nomina del Sindaco del Comune in cui si trova la comunità, il quale, solitamente, delega i Servizi Sociali.

Save the Children ha rilevato che ci sono tutori che risultano essere impreparati e/o disinteressati rispetto alle problematiche dei minori stranieri non accompagnati.

Occorre inoltre rilevare che, nonostante la legge preveda che non può essere nominato come tutore da parte del Giudice il responsabile delle comunità in cui il minore è accolto, in considerazione del potenziale conflitto di interesse nell’esercizio dei due incarichi (il responsabile della comunità, ad esempio, potrebbe non essere favorevole all’affidamento alla comunità oltre il 18esimo anno a causa dell’onere economico che ne discenderebbe a carico della struttura che gestisce), nella prassi accade che tale norma non sia rispettata.

Save the Children ha individuato come buona prassi l’attività svolta dall’Ufficio del Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza in Veneto che, dal 2001, ha messo a disposizione dell’autorità giudiziaria una rete di tutori volontari, adeguatamente selezionati e formati a svolgere tale incarico e l’attività dei quali è stata monitorata da parte dello stesso Ufficio. Nonostante tale buona prassi sia stata replicata anche in altri contesti locali manca un’uniformità di intervento a livello nazionale.

Nel Disegno di Legge AC 1658 si prevede che entro 120 giorni dall’entrata in vigore della legge presso ciascun Tribunale Ordinario sia istituito un elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti regionali per l’infanzia e l’adolescenza; appositi protocolli di intesa tra garanti regionali per l’infanzia e i presidenti dei tribunali ordinari vengono stipulati per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. Si prevede inoltre che nelle Regioni in cui il Garante non sia ancora stato nominato, all’esercizio di tali funzioni provveda temporaneamente l’Ufficio di Presidenza dei Tribunali ordinari con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori.

Il 3 giugno 2014 la Commissione Affari Costituzionali ha iniziato ad esaminare il Disegno di Legge AC 1658. è nostro auspicio che l’iter parlamentare si svolga in tempi rapidi e che il disegno di legge diventi, quanto prima, legge nazionale. Questo rappresenterebbe un importante passo avanti nell’evoluzione del sistema di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

*Indagine di prima mano e analisi fattuale:
focus sulla realtà romana*

La normativa relativa alle strutture di accoglienza: un *incursus* nella realtà romana

di TATIANA GUARNIER

Si è visto sopra come gli standard minimi di accoglienza dei m.s.n.a. sul territorio italiano dovrebbero garantire, almeno, la custodia in un **luogo sicuro** (art. 403 c.c.), nel quale ritrovare un calore e un ambiente di crescita “a misura di minore”, perduti con la migrazione solitaria. A tal fine la normativa italiana relativa alle strutture di permanenza dei minori è volta a fissare alcuni requisiti che possano assicurare la riproduzione di un ambiente “familiare” (art. 2, L. 184/1983), in cui il minore, sperduto in un luogo sconosciuto, possa sentirsi accolto e rispettato. Così, ad esempio, sono previsti limiti massimi nel **numero di posti letto** delle strutture che vogliono accreditarsi per accogliere i m.s.n.a., onde evitare che strutture troppo grandi comportino l'impossibilità per i minori di instaurare relazioni personali con gli operatori e, per questi ultimi, di seguirli individualmente nei vari momenti della loro vita e nelle varie fasi della loro crescita¹.

Contestualmente, le strutture sono chiamate a garantire i livelli standard di tutela dei diritti fondamentali, quali l'accesso ai **beni essenziali** (cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, condizioni adeguate per garantire l'igiene personale, indumenti ecc.) e ai **servizi socio-sanitari** in condizioni di parità con i minori cittadini italiani; l'**assistenza legale gratuita**, necessaria per seguire le varie tappe del loro percorso di regolarizzazione del soggiorno, garantendo contestualmente che queste siano espletate tempestivamente; l'accesso all'**istruzione** di base e ad opportunità di **formazione professionale e lavorativa**; il diritto a ricevere **informazioni** sul loro *status*, sui loro diritti e sui servizi offerti; la possibilità di esprimersi in una lingua a loro comprensibile tramite la presenza di apposite figure professionali di mediazione linguistico-culturale; la **protezione** da ogni forma di abbandono, abuso, violenza e sfruttamento.

Se questi devono intendersi come principi minimi essenziali, da assicurarsi sempre nella disciplina delle strutture di accoglienza dei m.s.n.a., l'estrema varietà di livelli normativi coinvolti comporta un'altrettanto estrema diversificazione nella garanzia di questi standard: al di là di qualche indicazione di livello statale (contenuta nel regolamento di fissazione dei compiti dell'ex CMS o in ordinanze governative), il grosso della normazione giuridica sul punto risiede infatti nella legislazione regionale, che a sua volta contempla la possibilità di interventi locali piuttosto consistenti (dal momento che, come si è visto, è agli enti locali che viene affidata la responsabilità per l'accoglienza del minore). Ciò ha prodotto differenze normative sensibili sul territorio italiano in punto di requisiti per l'accredimento delle strutture che vogliono svolgere attività di inclusione del m.s.n.a. in Italia, cui si aggiungono i regolamenti delle strutture, i quali possono prevedere regole di organizzazione della giornata o relative alle possibilità di uscita del minore, ai beni dei quali lo si dota (in autonomia o sotto controllo), e simili, in grado di incidere significativamente sulla tutela e sulla pratica effettiva di diversi diritti.

Ciò significa che di fatto, nella prassi, i m.s.n.a. accolti sul territorio italiano conoscono trattamenti

1 Così, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 328 del 2001, che fissa a 10 il limite massimo di posti dei quali ciascuna comunità di accoglienza per minori dovrebbe disporre.

piuttosto diversificati non solo in relazione al luogo nel quale si ritrovano a risiedere, ma anche in relazione alla struttura alla quale vengono affidati (tutti elementi sui quali, evidentemente, essi non sono nella piena disponibilità).

Lo scopo e l'ambito progettuale nel quale si iscrive il presente volume non richiede di approfondire ulteriormente queste differenze, sul piano astratto, ma piuttosto di calarci nel concreto della normativa di rilievo a livello locale e, tramite le interviste guidate che seguiranno, nella prassi di vita dei minori all'interno delle organizzazioni esistenti sul suolo romano.

D'altra parte, non si poteva fare a meno di partire da queste considerazioni preliminari, poiché la già riscontrata centralità del ruolo delle strutture di accoglienza nell'effettività della tutela dei diritti dei minori non può non far riflettere circa l'inadeguatezza della normativa statale, ove dovrebbero, almeno, rinvenirsi standard uniformi tali da assicurare il rispetto pieno degli obblighi costituzionali e internazionali in maniera indifferenziata su tutto il territorio (così richiede l'art. 117, secondo comma, lett. *m*) Cost.).

1. La normativa regionale di rilievo

Venendo dunque alle disposizioni riferite al sistema di accoglienza dei m.s.n.a. applicabili alle strutture romane, la legge di riferimento è la Legge della Regione Lazio, n. 41 del 2003 che, nell'ambito delle strutture a ciclo residenziale (artt. 5 e 6), distingue – per quanto qui rileva – tra strutture a carattere familiare e strutture a carattere comunitario.

Ove specificamente dedicate ai minori, esse vengono classificate in:

- case-famiglia, rientranti nelle strutture di tipo familiare, destinate ad accogliere minori, anche di sesso ed età diversi e anche disabili, caratterizzate dalla presenza di operatori quali figure parentali;
- gruppi appartamento, rientranti nelle strutture a carattere comunitario, destinati ad accogliere fino a un massimo di otto minori, anche di sesso ed età diversi e anche disabili, prevalentemente adolescenti, sottoposti a misure dell'autorità giudiziaria, con problematiche la cui complessità richiede un'azione specifica di sostegno e di recupero, anche finalizzata all'inserimento o al reinserimento scolastico, organizzato in maniera da prevedere l'attiva partecipazione degli ospiti alla gestione del servizio;
- comunità educative di pronta accoglienza, rientranti nelle strutture a carattere comunitario, caratterizzate dalla continua disponibilità e temporaneità dell'accoglienza di un piccolo gruppo di minori, massimo dieci, con un gruppo di educatori che a turno assumono la funzione di adulto di riferimento.

Tutte queste strutture possono ospitare, in aggiunta al limite previsto, ulteriori due minori per rispondere a eventuali esigenze di pronta accoglienza.

L'art. 11 della Legge regionale contempla alcuni primi requisiti di base per l'autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale, da intendersi come minimi e da integrare con quelli previsti dalle deliberazioni integrative della Giunta regionale e dalle apposite normative comunali:

- rispetto dei requisiti previsti dalle norme vigenti in materia urbanistica, edilizia, di prevenzio-

ne incendi, di igiene e sicurezza;

- applicazione dei contratti di lavoro e dei relativi accordi integrativi in relazione al personale dipendente;
- ubicazione in luoghi abitati facilmente raggiungibili con l'uso di mezzi pubblici, comunque tali da permettere la partecipazione degli utenti alla vita sociale del territorio e facilitare le visite agli ospiti delle strutture (salvo motivi di sicurezza o laddove l'ubicazione in area non urbana risulti funzionale alla realizzazione di specifici progetti, anche sperimentali);
- assenza di barriere architettoniche in relazione alle caratteristiche delle strutture e dell'utenza accolta;
- dotazione di spazi destinati ad attività collettive e di socializzazione distinti dagli spazi destinati alle camere da letto, organizzati in modo da garantire l'autonomia individuale, la fruibilità e la privacy;
- presenza di figure professionali qualificate in relazione alla tipologia del servizio prestato e alle caratteristiche e ai bisogni dell'utenza ospitata;
- individuazione di un coordinatore responsabile della struttura e del servizio prestato;
- uso di un registro degli ospiti;
- predisposizione per gli ospiti di un piano personalizzato di assistenza che indichi, in particolare, gli obiettivi da raggiungere, i contenuti e le modalità dell'intervento e il piano delle verifiche;
- organizzazione delle attività nel rispetto dei normali ritmi di vita degli ospiti;
- adozione di una carta dei servizi sociali, nella quale siano indicati, fra l'altro, i criteri per l'accesso, le modalità di funzionamento della struttura, le tariffe praticate con indicazione delle prestazioni ricomprese.

Con successiva deliberazione della Giunta regionale n. 1305/2004² sono stati, a norma dell'art. 2 della L.reg., previsti i requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto a quelli legislativi. Per quanto riguarda le strutture residenziali per minori, l'art. I.A.1 prevede che esse debbano adottare un **progetto globale** (volto ad agevolare l'inserimento dei minori attraverso il confronto degli obiettivi individuati nei piani personalizzati educativo-assistenziali; contenente le finalità della struttura, la metodologia operativa e gestionale, l'organizzazione operativa e gestionale, il tipo di prestazioni offerte; le modalità di coordinamento con la rete dei servizi del territorio e ogni altro elemento che definisca le caratteristiche della struttura in relazione alla sua tipologia e al servizio svolto; conforme alla tipologia educativa della struttura) e una **carta dei servizi sociali** (nella quale sono indicati, nel rispetto della Dichiarazione dei diritti del fanciullo, i criteri per l'accesso, le modalità di funzionamento della struttura, le regole vigenti al suo interno, l'organizzazione delle attività, con riferimento alla presenza delle varie figure professionali, le tariffe praticate, con l'indicazione delle prestazioni ricomprese, l'organigramma del personale e i criteri deontologici cui gli operatori devono attenersi).

Seguono poi una serie di dettagliati requisiti strutturali e organizzativi (I.A.2 e I.A.3) che attuano il disposto della legge regionale entrando nello specifico di ogni area della struttura, di ogni figura professionale esistente. La sezione I.B.1 è dedicata ad approfondire nel dettaglio i requisiti richiesti per l'accreditamento e l'autorizzazione di una casa-famiglia, la sezione I.B.2 di un gruppo-appartamento e la sezione I.B.3 della comunità educativa di pronta accoglienza.

Con delibera della Giunta regionale n. 498/2006, la Regione ha inoltre provveduto a disciplinare i

requisiti delle strutture che prestano servizi di semiautonomia, rivolti ai minori che abbiano compiuto 16 anni (sulle quali si tornerà *infra*, al punto d.).

Tutto ciò premesso, la Legge regionale 41/2003 affida poi i compiti di definizione e di gestione più importanti ai Comuni: l'art. 3 prevede che:

«I comuni rilasciano le autorizzazioni disciplinate dalla presente legge ed esercitano le relative funzioni di vigilanza e di applicazione delle sanzioni, di cui agli articoli 12 e 13, ai sensi dell'articolo 182 della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche.

Al fine di concorrere alla realizzazione del sistema informativo regionale, i comuni inviano copia dei provvedimenti di autorizzazione alla Regione»;

sempre ai Comuni, l'art. 12 assegna le funzioni di vigilanza:

«La funzione di vigilanza sulle strutture di cui alla presente legge è esercitata dai comuni fatte salve le competenze delle aziende unità sanitarie locali in materia di vigilanza igienico-sanitaria.

La vigilanza si esplica mediante visite periodiche ordinarie e visite straordinarie ed è finalizzata ad accertare, in particolare:

- a) l'osservanza degli adempimenti previsti dalla normativa vigente in materia di servizi socio-assistenziali;
- b) il rispetto dei diritti degli utenti;
- c) la permanenza delle condizioni e dei requisiti che hanno dato luogo all'autorizzazione.

I soggetti titolari delle strutture di cui alla presente legge inviano al comune, con periodicità annuale, una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà concernente la permanenza del possesso dei requisiti»

e l'art. 13 quello di attribuire le sanzioni amministrative in caso di violazioni della normativa da parte delle strutture accreditate/autorizzate:

«Salvo che il fatto costituisca reato:

- a) qualora siano riscontrate irregolarità, il comune diffida il soggetto autorizzato ai sensi della presente legge a provvedere, assegnando un termine per la regolarizzazione; decorso inutilmente tale termine, è disposta la sospensione dell'autorizzazione e la chiusura dell'attività fino a quando siano rimosse le cause che hanno determinato il provvedimento; il provvedimento perde efficacia a seguito dell'accertamento della rimozione delle cause che l'hanno determinato;
- b) nel caso di gravi o ripetute violazioni di legge o di gravi disfunzioni assistenziali il comune dispone la revoca dell'autorizzazione e la chiusura dell'attività;
- c) nel caso di apertura e funzionamento di strutture o prestazione di servizi di cui alla presente legge in assenza di autorizzazione o in locali diversi da quelli autorizzati si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di euro 5.000,00 ad un massimo di euro 25.000,00 nonché la chiusura dell'attività;
- d) nel caso di sospensione dell'attività delle strutture o della prestazione dei servizi di cui alla presente legge per un periodo superiore a trenta giorni in assenza di preventiva comunicazione al comune competente, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di euro 2.500,00 ad un massimo di euro 10.000,00.

La chiusura dell'attività nei casi di cui al comma 1, lettere a), b) e c), viene disposta dal comune previa adozione delle misure necessarie a tutela degli utenti, che devono essere ospitati in condizioni strutturali e ambientali comunque adeguate alla loro condizione e al piano personalizzato di cui alla presente legge».

2. La normativa comunale di rilievo

Il Comune di Roma, con proprie delibere, ha provveduto a specificare i requisiti richiesti affinché possa essere riconosciuto l'accreditamento delle strutture di accoglienza del territorio romano. I principali interventi comunali sono per la verità precedenti alla legge regionale, ma tuttora vigenti e applicabili nelle (larghe) parti in cui con essa compatibili. Il primo intervento è consistito nella deliberazione della Giunta comunale n. 4655 del 1998, sul quale è intervenuta, aggiornandolo, la deliberazione della Giunta comunale n. 34 del 2000³, integrata poi dalla deliberazione della Giunta capitolina n. 149 del 2010⁴.

Con la prima di queste delibere sono state approvate le Linee guida per la definizione degli standard per i Servizi residenziali per i minori, ove, come nella legge regionale, si distingue fra casa-famiglia e gruppo appartamento e si richiede che la comunità sia situata in un contesto ambientale di quartiere, in una zona dotata di rete accessibile di servizi generali, sociali, sanitari, educativi e ricreativo-culturali. La definizione di servizi residenziali riportata in apertura della delibera costituisce una dichiarazione programmatica del progetto comunale: dicendo che per servizi residenziali devono intendersi le «comunità residenziali caratterizzate da una dimensione di tipo familiare, strutturate secondo un progetto educativo globale», infatti, la Giunta comunale ha posto, quali punti di riferimento fondamentali, la dimensione di vita familiare, la centralità della relazione educativa, la conseguente caratterizzazione degli operatori come figure paragenitoriali in grado di presentarsi come punti di riferimento per i minori, non solo come esempio nello stile di vita, ma anche nella posizione di un equilibrio fra fissazione di limiti e incoraggiamento del minore, tale da garantirne la crescita e la responsabilizzazione.

È altresì contemplata l'esistenza di Comunità di Pronto Accoglienza, destinate a dare temporaneo ricovero a minori in situazione di abbandono o di urgente bisogno di ospitalità e protezione, per le quali è consentita una deroga alle normali modalità e tempistiche di ammissione, progettazione e dimissione di minori.

Il documento, che costituisce tutt'oggi l'ossatura principale della normativa relativa all'accoglienza dei minori a Roma, si articola in tre parti: una dedicata agli aspetti strutturali che i servizi di residenzialità debbono garantire, che si esaminerà nel dettaglio a breve; una dedicata alla descrizione della componente progettuale del servizio; una dedicata alla descrizione di alcune specifiche tipologie di residenzialità in atto a Roma.

Sulla base del rispetto dei requisiti previsti dalle Linee guida del 1998, la delibera n. 34/2000 ha poi provveduto a suddividere in tre principali categorie di accreditamento le strutture, dividendole in tre fasce, corrispondenti ai punteggi ottenuti in sede di riscontro del rispetto dei requisiti regionali e locali⁵. Con la delibera del 2000 è stato altresì approvato un piano programmatico per l'accreditamento per le strutture residenziali e quelle di semiautonomia della durata di un anno e istituito un

3 Che si distingue anche per il ricco excursus sulla storia e lo sviluppo delle comunità di accoglienza dei minori a livello romano (cfr. allegato A).

4 Tutte le delibere sono reperibili tramite il motore di ricerca del sito ufficiale del Comune di Roma (www.comune.roma.it) alla voce "deliberazioni e atti" (<http://www.comune.roma.it/servizi/DeliberazioniAttiWeb/>).

5 Questa suddivisione non è ormai più utile, dal momento che teneva in considerazione il rispetto dei requisiti previsti dalla previgente delibera regionale della Giunta della Regione Lazio, oggi, come si è visto, sostituita dall'intervento legislativo del 2003, per via della riforma del riparto di competenze fra Stato e Regioni del 2001, e dalla conseguente integrazione operata con delibera della Giunta regionale n. 1305/2004.

apposito elenco presso il Dipartimento V per l'iscrizione delle comunità accreditate.

Infine, la delibera n. 149 del 2010 della Giunta capitolina ha provveduto a raccordare i requisiti e le tipologie di strutture previste dalle precedenti delibere con la – *medio tempore* intercorsa – normativa legislativa e regolamentare regionale.

a. La struttura abitativa

Quanto alla struttura abitativa, l'art. 1.6 della delibera 4655 richiede il rispetto dei requisiti atti a garantire le condizioni di sicurezza, igienico-sanitarie e ambientali previste dalla normativa vigente, prevedendo altresì che la comunità sia organizzata al proprio interno, per caratteristiche dimensionali e articolazione degli ambienti e degli spazi, in modo tale da tenere conto il più possibile delle esigenze di personalizzazione e privacy dei minori, oltre che delle attività educative, permettendo agli ospiti di utilizzare sia spazi individuali che spazi comuni.

Più precisamente, con riferimento agli spazi interni, sono richiesti:

- camere da letto singole, doppie o triple;
- zona da pranzo e soggiorno;
- almeno due servizi igienici;
- cucina adeguata alle modalità organizzative del servizio offerto
- camera da letto per l'operatore in servizio notturno.

b. Gli operatori

Circa gli operatori, l'art. 1.7. della delibera 4655 richiede:

- che il personale educativo possieda almeno il diploma di scuola media superiore con, in aggiunta, alternativamente, il diploma di educatore professionale, la laurea in Scienze dell'Educazione (indirizzo educatori extrascolastici), percorsi a sanatoria di riqualificazione per educatori con pregressa esperienza di lavoro in Comunità;
- che il responsabile e/o coordinatore possieda, oltre a quanto sopra, un'esperienza lavorativa di almeno due anni in contesti socioeducativi;
- che la quantificazione del personale educativo necessario per ogni Comunità, nelle sue varie tipologie a orario, turnazioni o residenziali, deve essere formulata in relazione al Progetto Educativo Globale e adeguata alla specificità degli ospiti; non può comunque essere inferiore al rapporto di 1 educatore ogni 3 minori;
- che in ogni comunità si possono impiegare altresì volontari, previa adeguata formazione, purché vi sia garanzia di una presenza operativa stabile, anche se a tempo parziale, all'interno di un progetto condiviso e purché non venga loro delegata la funzione educativa.

c. Il progetto

La comunità si struttura e funziona secondo un Progetto Educativo Globale, messo a punto dal Responsabile con la partecipazione dell'équipe educativa, che comprende: obiettivi e riferimenti educativi generali; metodologia; tipo di prestazioni offerte; organigramma con la definizione del responsabile; regolamento interno; ammissioni; dimissioni; progetto quadro; progetti educativi individualizzati; modalità di lavoro e di verifica; modalità di rapporto con il territorio; formazione e selezione; deontologia; documentazione.

d. Le comunità di pronta accoglienza

Quanto alle comunità di pronta accoglienza, l'art. 3.2. della delibera 4655/98 prevede che esse possano accogliere sino a una media giornaliera non superiore agli 8 minori, con fasce di età differenziate; che in esse debba essere sempre presente, in aggiunta alle figure professionali sopra riportate, anche una équipe psicosociale per l'osservazione iniziale del bisogno del minore e la messa a punto del progetto educativo e che la permanenza in queste strutture non possa andare oltre i 30 giorni.

e. Il servizio sociopedagogico residenziale di semiautonomia

A queste strutture, la delibera n. 34 del 2000 ha ritenuto necessario affiancare strutture di semiautonomia, rivolte specialmente all'assistenza e sostegno ai minori extracomunitari in stato di abbandono, **al limite della maggiore età**, per i quali, «spesso privi di qualsiasi risorsa personale, familiare, carenti di una adeguata preparazione scolastica e professionale [...] risulta difficile l'inserimento nel contesto sociale e lavorativo del nostro paese».

Queste difficoltà, peraltro – osserva la Giunta comunale – si intensificano in una metropoli come Roma, dove più elevato è il rischio di sfruttamento e più facile è la clandestinità e l'impunità: «si tratta allora di realizzare una rete di servizi capace di individuare anche precocemente le situazioni di rischio e disagio, di creare opportunità per ricostruire nuove occasioni di incontro per superare l'individualismo e l'emarginazione».

Per tali ragioni, il Comune decide di sostenere progetti residenziali di semiautonomia, da riservarsi a adolescenti vicini alla maggiore età, compresi fra i 16 e i 18 anni, che provengano già da esperienze precedenti in comunità e il cui bisogno è di rendersi autosufficienti nel più breve tempo possibile, non essendo prevedibile un rientro nella famiglia di origine o mancando di riferimenti parentali validi. Strutture di questo genere consentono, al raggiungimento della maggiore età, di proseguire l'erogazione del servizio per concludere o consolidare gli obiettivi dell'intervento.

Fra i requisiti, la delibera 34 prevede che le strutture di semiautonomia possano essere realizzate da enti pubblici e privati, associazioni o cooperative che gestiscono già strutture residenziali per adolescenti, secondo i medesimi principi guida sopra esaminati, provvedendo a:

- sistemazione alloggiativa (appartamenti e/o stabili tipo pensionato, con camere di massimo 3/4 letti, servizi igienici e di lavanderia, locali collettivi per il pranzo, il soggiorno e attività varie, in regola con i requisiti strutturali e di sicurezza previsti dalla normativa di settore);
- adeguata alimentazione, anche attraverso la fornitura di buoni pasto, in caso di programmi di formazione e/o inserimento lavorativo;
- sostegno educativo, avvio di programmi formativi e/o lavorativi attraverso la predisposizione di progetti educativi personalizzati alle specifiche esigenze e potenzialità del minore;
- vestiario, istruzione, spese sanitarie, piccole spese.

Come si è sopra accennato, sul punto è intervenuta la DGR n. 498 del 2006, con la quale la Regione ha previsto alcuni criteri logistico-strutturali e organizzativi per le strutture di semiautonomia, ricomprendendole nella più ampia gamma delle comunità residenziali (a differenza di quanto avviene a livello comunale).

Il Comune di Roma, però, con la delibera della Giunta capitolina n. 149 del 2010, dichiara di dover prendere autonomi provvedimenti in proposito poiché, «nella particolarissima realtà romana, il modello del servizio di “semiautonomia” deve rispondere, oggi, a diverse problematiche adolescenziali», le quali richiedono «di sperimentare altri interventi alternativi per il servizio di semiautonomia, tenendo conto che questa tipologia di risposta rappresenta l'ultimo gradino dei percorsi di protezio-

ne assistenziale». A tal fine, nell'ambito della U.O. Minori e Famiglie del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della salute si è provveduto, nel corso del 2010, alla costituzione di un gruppo di lavoro, composto da personale della medesima U.O. e operatori dei servizi sociali municipali, che ha individuato le “linee guida” per la realizzazione di un servizio di semiautonomia per i minori, a carattere sperimentale⁶, della durata di tre anni, nel quale però non sembra essere presa in particolare considerazione la figura del minore straniero non accompagnato⁷.

6 Allegato A alla delibera.

7 Il progetto si articola in tre modalità di servizio di semiautonomia dei minori (ad elevata intensità assistenziale, a media intensità assistenziale e a bassa intensità assistenziale), in “progetti ponte” (non fruibili, logicamente, dai m.s.n.a.) e in modalità “ex convitto”, consistente nell'alloggio esclusivamente diurno presso comunità educative. Per approfondimenti, v. le schede tecniche contenute nella delibera.

Le condizioni di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a Roma

di ANDREA ANZALDI¹

Introduzione

Il presente capitolo intende offrire un quadro della situazione in cui vivono i minori stranieri non accompagnati a Roma ponendo una particolare attenzione al rispetto di quei diritti che riguardano i minori sanciti dalle convenzioni internazionali, facendo riferimento principalmente alla Convenzione sui diritti dell'Infanzia firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata nell'ordinamento giuridico italiano dalla legge n. 176 del 27 maggio 1991.

L'attività di ricerca è stata svolta attraverso l'utilizzo di interviste in profondità realizzate con tre rappresentanti delle autorità di Roma e nazionali, con dieci giovani che hanno vissuto l'esperienza di accoglienza a Roma presso strutture dedicate e con cinque rappresentanti del terzo settore coinvolti nelle politiche rivolte ai minori stranieri non accompagnati a Roma. Inoltre la pluriennale esperienza dell'autore come antropologo presso una comunità per minori stranieri non accompagnati di Roma ha permesso di condurre una approfondita osservazione diretta durante lo svolgimento del suo ruolo di organizzatore delle attività di inclusione sociale. I riscontri di tale lavoro sono stati utilizzati nell'ambito del progetto "TuttoMondo" di cui la redazione del presente volume costituisce un'attività. L'indagine, iniziata il 7 gennaio 2014 e conclusa il 30 aprile 2014, ha permesso di analizzare criticamente alcune aree attinenti al tema dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a Roma: le procedure di identificazione e prima accoglienza, le attività svolte dalle strutture istituzionali in queste fasi, le criticità riscontrate da tutti gli attori coinvolti e le condizioni di vita dei giovani che sono stati ospitati presso le strutture per minori nel periodo oggetto della presente indagine. Si è scelto di riportare ampi stralci delle interviste raccolte per fornire un completo quadro informativo e per valorizzare i diversi punti di vista.

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a Roma

Come è stato descritto nel capitolo precedente, il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a Roma è articolato attraverso la presenza di strutture di primo e secondo livello, Centri di pronta accoglienza, Centri di seconda accoglienza e strutture di semiautonomia. Le strutture che ospitano i minori sono regolamentate dalla Legge regionale n. 41 del 2003, la stessa che norma in generale le strutture per minori al di là della loro nazionalità (pronte accoglienze, case-famiglia, gruppi appartamento, semiautonomie ecc.).

Inoltre nel 2010 il Comune di Roma con la delibera 149/10 ha reso possibile l'autorizzazione di strutture di semiautonomia con una procedura diversa rispetto all'accreditamento previsto dalla legislazione regionale.

¹ Antropologo presso l'Associazione Centro Astalli, collaboratore dell'unità *Policy and Law* di Save the Children Italia e ricercatore presso la Fondazione Basso.

Le informazioni di seguito riportate si riferiscono alle fasi preliminari dell'inserimento del minore e le prime attività svolte all'interno delle strutture e sono state riferite dai rappresentanti del terzo settore intervistati nel corso della ricerca. La loro descrizione coincide con quanto riportato in una recente pubblicazione di Roma Capitale:

«[...] L'accoglienza prende avvio dal momento del primo contatto con i servizi. Questo può avvenire in diversi modi: un primo caso è quello di pervenire su segnalazione delle Forze dell'Ordine, le cui funzioni nel Comune di Roma sono assolte anche dal gruppo dei Vigili Urbani detto NAE acronimo di *Nucleo Assistenza Emarginati*. Un'altra forma di accesso avviene attraverso la presentazione spontanea del minore o su segnalazione di privati (cittadini, associazioni). [...] Una volta avvenuto il contatto con le Forze dell'Ordine, nel caso in cui il MSNA sia privo di documenti si procede all'identificazione attraverso le procedure di fotosegnalamento (fotografia, rilevamento delle impronte, verifica in banca dati): questa è una funzione che, come specificato dall'art. 5 co. 3, del DPCM n. 535/1999, spetta alle autorità di pubblica sicurezza in collaborazione con le autorità consolari dei paesi di origine. È sempre in questa fase che si procede con le procedure di accertamento dell'età, applicando specifiche pratiche che, nel caso di Roma, vengono effettuate nei diversi presidi ospedalieri attraverso lo svolgimento della visita medica [...]. Una volta effettuate le procedure di identificazione il MSNA, ai sensi dell'art. 403 del Codice Civile, deve essere collocato in un luogo protetto: viene quindi preso contatto con la Sala Operativa Sociale attiva presso il Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute di Roma Capitale che, a sua volta, provvede a trasmettere i dati della presenza del MSNA alla UO Minori afferente allo stesso dipartimento. Sempre attraverso l'attività della Sala Operativa Sociale viene individuata la struttura di pronta accoglienza che ha posti disponibili per accogliere il minore: nel territorio di Roma sono presenti quattro strutture di pronta accoglienza per minori gestite in convenzione con enti del privato sociale i quali dispongono complessivamente di 123 posti. [...] Durante la prima settimana di permanenza in pronta accoglienza il minore viene sottoposto a visita medica generica ed alle analisi sierologiche. Sempre durante la pronta accoglienza si effettua il colloquio anamnestico con la presenza di un mediatore culturale e di un assistente sociale: questo è un momento molto importante del percorso di accoglienza poiché si cerca di ricostruire il percorso biografico del MSNA al fine di valutare la possibilità di inoltrare domanda di asilo o di procedere al rimpatrio assistito. Inoltre, a seguito di detto colloquio, vengono effettuate le segnalazioni di legge alla Procura Minorile presso il Tribunale dei Minori di Roma, al Giudice Tutelare, alle Autorità Consolari (ad eccezione dei casi di richiedenti protezione internazionale) inviandone comunicazione al Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute di Roma Capitale che, a sua volta, procede alla segnalazione al Comitato Minori Stranieri. A seguito di dette segnalazioni il Giudice Tutelare apre la tutela pubblica e, di prassi, nomina tutore il Sindaco pro-tempore; i singoli casi sono poi gestiti dai diversi operatori che fanno capo alla UO Minori del citato Dipartimento. Purtroppo non sempre i tempi di apertura della tutela sono rapidi, anzi alcune volte trascorrono anche mesi di attesa. Una volta aperta la tutela ed ottenuto il documento di identità si procede con la richiesta del permesso di soggiorno o, se il caso ricorre, di protezione internazionale; soltanto quando è stato rilasciato il permesso di soggiorno si procede con l'iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale. Collateralmente al disbrigo delle pratiche burocratiche, il minore durante la pronta accoglienza partecipa a corsi di alfabetizzazione di lingua italiana. Alla fine del tempo previsto di pronta accoglienza [dai 30 ai 60 giorni] ha inizio la fase della seconda accoglienza in cui il MSNA viene trasferito in una casa famiglia dove è sottoposto ad una vigilanza costante da parte degli operatori ed è coinvolto in un percorso educativo strutturato denominato *progetto educati-*

vo *individuale* (PEI). Questo è destinato a portare a compimento l'educazione del minore o attraverso un percorso di scolarizzazione o, viceversa, attraverso l'inserimento lavorativo; il PEI viene comunque pianificato in modo tale che al compimento dei 18 anni si realizzino le condizioni per la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per studio o per lavoro. Il MSNA resta nelle strutture sopra descritte fino al compimento dei 18 anni; in alcuni casi, ovvero nei soggetti che mostrano particolare abilità nel gestirsi in modo autonomo, prima del compimento dei 18 anni, è previsto il passaggio in strutture di semiautonomia. [...] Tuttavia, come già anticipato, è previsto un percorso collaterale, rispetto a quello sopra delineato, destinato agli utenti prossimi alla maggiore età. Questi ultimi vengono inseriti in strutture specifiche, definite di *bassa soglia*, create attraverso un bando comunale nell'anno 2009, che si caratterizzano per la flessibilità dei criteri di accesso. L'età anagrafica dell'utenza ospitata determina il tipo di servizio offerto; questo prevede infatti la realizzazione di un percorso di inserimento sociale e lavorativo agile e, quanto più possibile, rapido al fine di concretizzare in tempi brevi il passaggio all'autonomia degli utenti. Oltre a questa funzione di inserimento sociale, tali strutture svolgono un ruolo suppletivo ospitando minori che, a seguito dell'elevata concentrazione di presenze nel circuito dell'accoglienza, non trovano posto nei centri a loro destinati. Una volta conclusa la fase di accoglienza il MSNA dovrebbe essere pronto, per lo meno in linea teorica, per condurre autonomamente la propria vita; al compimento dei 18 anni, dopo aver ricevuto parere positivo dall'organismo competente ai sensi delle nuove disposizioni previste dal già citato art. 32 del TU, viene richiesto il permesso di soggiorno per studio o per lavoro»².

Nel corso della presente indagine sono stati intervistati rappresentanti di organizzazioni del privato sociale che accolgono minori stranieri non accompagnati che hanno così descritto le fasi di inserimento del ragazzo e le attività previste dalle strutture.

«[...] Prima della pronta accoglienza i ragazzi si presentano spontaneamente generalmente perché sanno benissimo che per poter entrare nelle cosiddette “scuole”, i ragazzi egiziani le chiamano così le comunità, “scuole”, per entrarci devono passare per le forze dell'ordine oppure vengono rintracciati, ma generalmente si presentano spontaneamente. Dopo, le forze dell'ordine dovrebbero effettuare il fotosegnalamento, io dico “dovrebbero” perché non tutti lo fanno e per me questo costituisce un punto molto dolente perché in molti casi se facessero il fotosegnalamento verrebbero immediatamente subito allo scoperto i casi di ragazzi già fotosegnalati come maggiorenni, perché dobbiamo dire che nelle strutture di pronta accoglienza entrano tanti ragazzi comunque visibilmente maggiorenni e un fotosegnalamento potrebbe facilitare anche una più tempestiva individuazione dei casi già fotosegnalati in quanto maggiorenni. Quindi nel momento in cui viene fotosegnalato viene poi chiesto da parte delle forze dell'ordine alla Sala Operativa Sociale di indicare la struttura di pronta accoglienza dove collocare il ragazzo e viene appunto inserito. Prima c'è l'accertamento dell'età, che lascia il tempo che trova perché viene effettuato presso dei pronto soccorso dove ci sono dei medici che, con la scusa di non avere strumenti attendibili, di fatto non fanno altro che convalidare la data di nascita dichiarata dal minore e nella maggioranza dei casi il referto recita una frase abbastanza discutibile per cui il ragazzo viene definito comunque minore, però stabilendo una forchetta molto ampia per cui si va dai 14 ai 20 anni e quindi questo accertamento dell'età dal mio punto di vista non ha alcun valore, però di fatto è l'unico che consente allo stato attuale, in assenza

2 Programma Integra scs (a cura di), *I minori stranieri a Roma: quadro statistico e analisi dei percorsi di integrazione*, Roma Capitale, Roma 2013.

dei documenti di identità validi, di considerare il ragazzo minore e viene portato nella pronta accoglienza. [...] In ogni nostro centro ci sono 6 educatori professionali, in alcuni anche 7, una cuoca in ogni centro, due assistenti sociali, una psicologa e un responsabile. Io, le due assistenti sociali e la psicologa siamo uno staff trasversale ai tre centri. In ogni centro abbiamo 4 camere, qui 5, dormono al massimo in 3 ragazzi. La cucina prepara colazione, pranzo e cena. Abbiamo un regolamento abbastanza definito che abbiamo aggiornato negli anni, però negli ultimi anni è rimasto stabile. Poche regole, non ci devono essere tante regole, ma quelle che ci sono devono essere chiare, non devono [esserci] dei regolamenti talmente difficili da rispettare che poi rendono vano il risultato. Noi abbiamo come regola principale che la prima settimana non si esce. Dopo, le regole sono di convivenza: non si può fumare nei locali, non si possono consumare alcol e sostanze, non si possono avere rapporti sessuali. I ragazzi possono uscire solo di pomeriggio anche da soli purché abbiano compiuto i 14 anni, dalle 15.00 alle 19.00, massimo 19.30. Questa è la regola generale, ma in alcuni casi, noi la limitiamo ulteriormente, sulla base delle problematiche che ci possono essere. Quindi se c'è una ragazza vittima di tratta, o noi sappiamo che un ragazzo ha lavorato in nero, cerchiamo di evitare di farlo uscire oppure riduciamo ulteriormente l'orario. Se ci sono dei rischi che correrebbero i ragazzi, a quel punto limitiamo. Possono avere il loro cellulare. Anche qui lo trattiamo solo se ci possono essere dei rischi, per protezione, solo per questo motivo. Poi i ragazzi devono avere cura dell'abbigliamento che consegniamo loro con una scheda, stabilendo quello che è un minimo che i ragazzi devono avere. Anche perché i ragazzi quando vengono non hanno generalmente nulla. Non devono cambiare di posto autonomamente, non possono uscire senza autorizzazione, devono sempre chiedere il permesso, non devono dire parolacce, non è possibile accogliere animali, non devono essere armati anche se solo di piccoli coltelli, non devono buttare il cibo, non devono intasare i bagni. L'utilizzo del cellulare è possibile tranne nei momenti in cui si sta insieme, durante i pasti, e dopo un certo orario, quando si va a letto. Non fare sesso, non avere atteggiamenti violenti aggressivi nei confronti degli altri ragazzi e nei confronti della struttura; non creare danni, scrivere sui muri e creare problemi agli altri. [...] La norma che crea problemi è l'uscita, il ragazzo vorrebbe uscire di più e dalla prima settimana. Però per noi quella settimana è importante per conoscere la sua storia, è per la sua salvaguardia. Sicuramente la fatica che gli educatori avvertono di più è quella di far passare dei comportamenti positivi rispetto a ragazzi all'interno della struttura, con gli altri ragazzi – si creano sottogruppi, soprattutto legati all'appartenenza nazionale e quindi noi stiamo molto attenti, avendo tre centri, cerchiamo un po' di dosare il numero e la presenza per esempio degli egiziani nei tre centri, solo che a volte siamo pieni solo di egiziani che hanno la caratteristica di essere tra loro molto uniti escludendo gli altri e questo crea dei problemi. Noi non diamo assolutamente nessuna "paghetta", ma diamo loro tutto quello di cui hanno bisogno quindi, per esempio, diamo loro la possibilità di telefonare, vestiti, poi diamo la tessera *skype* per telefonare, diamo loro l'abbonamento mensile per i trasporti e tutto ciò di cui hanno bisogno, ma non diamo soldi. Per quanto riguarda i tempi di permanenza, sarebbero 30 i giorni previsti dalla convenzione con il Comune di Roma. Per noi potrebbe essere anche un tempo utile per fare tutto quello che dobbiamo fare, ce la potremmo fare tranquillamente in 30 giorni, ecco secondo me 40 è il numero giusto, equo per poter fare bene il nostro lavoro e nello stesso tempo mettere in atto quelli che sono gli obiettivi che ci proponiamo. Per quanto riguarda le attività della pronta accoglienza, noi abbiamo una tempistica piuttosto precisa per tutto quello che dobbiamo fare, quindi ogni figura professionale ha una sua tempistica. Per esempio, c'è sempre minimo un educatore, e in alcune fasce anche due. L'educatore è la figura principale, perché gestisce la vita quotidiana nel centro e crea una relazione di aiuto con il ragazzo e in qualche modo soddisfa tutti quelli che sono i suoi bisogni assistenziali. Nello stesso tempo, l'obiettivo dell'educatore è anche quello di conoscere il ragazzo, di stabilire un contatto ab-

bastanza stretto e stilare una relazione, una osservazione educativa che deve essere fatta entro dieci giorni. Poi si redige una relazione argomentata in cui si mettono in evidenza gli aspetti critici e il potenziale. L'altro aspetto fondamentale è la presa in carico dal punto di vista sanitario – entro una settimana il ragazzo deve essere sottoposto a visita generica e sottoposto alle analisi sierologiche. Noi abbiamo un numero preciso di analisi che il ragazzo deve per forza fare perché abbiamo avuto casi di ragazzi con problemi anche rilevanti come per esempio l'epatite. Diventa importante andare a verificare la situazione dal punto di vista della tubercolosi con dei test specifici. L'altro aspetto è quello delle malattie sessualmente trasmissibili, non è una verifica che facciamo in tutti i casi, ma soltanto se il ragazzo racconta di aver avuto delle condotte a rischio, per esempio l'esame per l'Hiv non lo facciamo a tutti, ma a chi ne ha stretto bisogno. Entro una settimana viene fatta la tessera sanitaria per stranieri temporaneamente presenti, prima visita, etc. I primi giorni il ragazzo deve ricevere tutto il *kit* dell'abbigliamento, deve poter telefonare alla propria famiglia per comunicare dove si trova ecc. Deve ricevere lo schema delle regole, nella propria lingua. Generalmente nel giro di una settimana perché l'assistente sociale deve fare la relazione anamnestica, approfittando della presenza del mediatore vengono ulteriormente spiegate le regole e gli obiettivi che la pronta accoglienza ha, questo diventa importante, spiegare al ragazzo dove si trova, quello che noi possiamo fare, capire la tempistica per il ragazzo è fondamentale, perché comunque la pronta accoglienza ha delle regole abbastanza chiare che limitano un po' la vita relazionale questo perché è finalizzato a conoscere bene la situazione del ragazzo ecc. Quindi entro sette giorni il colloquio con l'assistente sociale finalizzato alla redazione di una scheda sociale quindi anamnestica con la raccolta delle informazioni personali e familiari, il viaggio, o la ricostruzione del percorso socioassistenziale nel caso di ragazzi italiani. Questa scheda sociale è fondamentale anche ai fini del piano di intervento. Dopo facciamo sempre una segnalazione alla Procura minorile e segnaliamo anche all'Ufficio del Giudice Tutelare e quindi abbiamo un accordo con il tribunale per cui viene aperta una tutela se non ci sono genitori o parenti o figure adulte di riferimento nel territorio. Quindi la segnalazione di legge viene mandata contestualmente alla Procura minorile, al Giudice Tutelare e al dipartimento del Comune di Roma, perché noi, come ente committente, comunichiamo tutto al dipartimento e facciamo anche una segnalazione all'ambasciata nel caso in cui non si tratti di minori che richiedono la protezione internazionale, però in quel caso non mandiamo la storia personale, ma solo l'anagrafica del ragazzo. [...] Il nostro obiettivo è, innanzitutto, quello di definire la situazione giuridica del ragazzo, generalmente si tratta di un minore non accompagnato, di ragazzi che non hanno una rappresentanza legale in Italia e quindi lo segnaliamo al Giudice Tutelare affinché apra una tutela. Generalmente avviene quasi per tutti i ragazzi. Da qualche anno abbiamo una convenzione col Comune di Roma per cui svolgiamo delle indagini socioambientali sul territorio di Roma relative a familiari o anche connazionali o conoscenti che hanno interesse a prendere, come collocatario o come possibile tutore, il minore presso di loro. Quindi a quel punto parte l'iter per la richiesta dell'apertura della tutela, ma contestualmente nel momento in cui il ragazzo ci dice che ha un parente, o familiare o conoscente o un amico di famiglia – chiaramente con dei requisiti ben precisi, deve essere in regola deve avere una casa ecc. – noi diciamo al Comune “c'è la possibilità che il ragazzo venga collocato presso questa famiglia, o questa persona”. Il dipartimento ci autorizza e dopo, se tutto è in regola, se i documenti sono a posto, se vediamo che c'è la concreta possibilità che il ragazzo venga seguito presso questa persona, a quel punto, realizziamo questo collocamento. Questa è una novità degli ultimi anni. Attualmente stiamo parlando di circa tre casi all'anno, un numero piuttosto basso. Per quanto riguarda lo status giuridico, si tratta per lo più di minori stranieri non accompagnati e in una percentuale non altissima, perché è diminuita in questi anni, di minori richiedenti protezione internazionale – per esempio lo scorso anno abbiamo avuto solo 20 richiedenti protezione internazionale su 383

stranieri. Generalmente sono ragazzi del Mali o Senegal. Per quanto riguarda la scuola, noi inseriamo i ragazzi nei Centri Territoriali Permanenti oppure nei corsi del privato sociale dei territori dove sono le varie nostre strutture o anche in scuole normali, nel momento in cui il ragazzo è piuttosto giovane, anche se non ti nascondo che abbiamo difficoltà a inserire i ragazzi nei corsi normali, perché le scuole dicono “ma il ragazzo non conosce l’italiano, adesso dove lo mettiamo a questo punto dell’anno?”. Generalmente, nei Centri Territoriali riusciamo a inserirli agevolmente. Tutti i ragazzi devono essere inseriti, anche perché sono soggetti all’obbligo scolastico. È chiaro che l’aspetto della formazione al lavoro è molto delicato perché nel momento in cui il ragazzo non ha la possibilità di avere ancora un permesso di soggiorno è praticamente impossibile pensare al lavoro. Sicuramente qualche corso professionale riusciamo a farlo fare, ma stiamo parlando di due, tre casi all’anno, perché fondamentalmente i corsi di formazione professionali sono davvero pochi nella realtà cittadina romana e destinati a ragazzi che conoscono abbastanza l’italiano. Noi partecipiamo ad alcune selezioni, ma quasi per nessuno è possibile entrare, ma forse uno, due. Quindi corsi professionali in realtà, quasi niente. E l’inserimento lavorativo la stessa cosa. Tranne casi di ragazzi che comunque entrano da noi dopo aver svolto una esperienza precedente in altre comunità, quindi ragazzi già conosciuti e che hanno fatto un bel percorso. Per quanto riguarda i problemi legati all’alloggio, gli esiti che abbiamo noi sono questi: 41 per cento dei casi di allontanamento non autorizzato, ragazzi che scappano, con una media di permanenza di circa due giorni, quindi scappano nei primi giorni, il totale esatto è 163; poi abbiamo il 42,85 per cento di inserimento in comunità da noi con una media di 43 giorni. E sono stati 168 ragazzi. Abbiamo 50 comunità dove inseriamo i ragazzi [in seconda accoglienza] – si tratta per lo più di gruppi appartamento, ma anche di semiautonomie e in alcuni casi ci sono le cosiddette “basse soglie”. [La differenza tra le diverse strutture di seconda accoglienza] dipende dal livello di assistenza, il gruppo appartamento è a un alto livello di intensità assistenziale perché ha anche un rapporto più alto di educatori, di operatori rispetto al numero di ragazzi presenti. La casa-famiglia prevede un rapporto ancora superiore, e soprattutto è lì che con il ragazzo si instaura un rapporto molto stretto perché gli operatori che ci lavorano hanno una frequentazione assidua con i ragazzi stessi. Le case-famiglia comunque ormai sono pochissime, in realtà noi non le utilizziamo perché sul territorio, trattandosi principalmente di adolescenti, generalmente vanno nei gruppi appartamento. Poi ci sono le semiautonomie che sono una soluzione, mi permetto di definire, *low cost* dell’assistenza. [...] Lo slancio è stato dato proprio da questa delibera, la 149 del 2010 che ha visto sorgere numerose strutture di semiautonomia principalmente perché, non ho difficoltà a dirlo, il Comune aveva anche necessità di risparmiare perché diventando sempre più alto il numero di assistiti che aveva in carico bisognava trovare delle realtà che costassero meno, mentre siamo sui 70 euro al giorno in un gruppo appartamento, [la retta giornaliera per ragazzo] per la semiautonomia di “fascia b” è di 32 euro, per cui anche lì dipende dal numero di operatori presenti e anche dal numero degli ospiti nell’abitazione di semiautonomia. In realtà l’idea non era malvagia, perché la semiautonomia era prevista per i ragazzi prossimi ai 18 anni o comunque per coloro che avessero una capacità e una autonomia anche più avanzata rispetto a tanti altri ragazzi e che quindi non necessitassero di una assistenza continuativa da parte dell’educatore. In molti casi, anche la semiautonomia stessa non è nelle condizioni di poter svolgere l’obiettivo principale per il quale è sorta e cioè rendere autonomi i ragazzi. [...] C’è il rischio pratico che poi [le strutture] non riescano ad aiutare concretamente i ragazzi perché hanno talmente poco tempo per lavorarci che diventa fallimentare l’inserimento. Gli egiziani per esempio che non sono soli, che non sono “non accompagnati” hanno una rete forte e lavorare con loro è difficile perché hanno come obiettivo solo il permesso di soggiorno. La semiautonomia potrebbe essere considerata la fase conclusiva di un percorso. Per esempio un ragazzo arriva a 15 anni, fa un paio di anni in gruppo appartamento e poi potrebbe andare in una

semiautonomia, perché queste dovrebbero facilitare anche lo svincolo. La semiautonomia viene utilizzata soprattutto nei casi di ragazzi prossimi ai 18 anni, proprio perché il gruppo appartamento non lo accettano perché hanno così poco tempo per farci un percorso che ci rinunciano in partenza, dicono “che ci faccio io in sei mesi, un anno?”. Un anno è il tempo minimo di intervento ma già alcune comunità non ce li prendono ed ecco che interviene la semi-autonomia»³.

«Il ragazzo o si presenta al posto di polizia o viene fermato dalla polizia da qualche parte, magari mentre sta dormendo sulla panchina o perché nei casi peggiori ha commesso qualche atto che non doveva commettere. La polizia poi lo segnala al dipartimento, alla Sala Operativa Sociale, la quale poi fa fare subito l'accertamento dell'età in genere presso il policlinico Umberto I, se il minore viene definito tale e quindi classificato minorenni, perché poi qui si apre anche un capitolo molto grande... Se il policlinico dice è minorenne e in genere si tengono con un *range* di un paio di anni, dicono tra i 16 e i 18, tra i 17 e i 19, questo basta alla Sala Operativa Sociale, per dire “il ragazzo è minore e quindi va sistemato in un centro di primissima accoglienza”. Quindi, in base alle disponibilità [di posti] che noi ogni mattina mandiamo al dipartimento, loro ci contattano e il ragazzo viene portato qua direttamente o dalla polizia, o dai vigili urbani a seconda da chi è stato preso in carico. Nel tempo, anche insieme al dipartimento ci siamo focalizzati su persone del '96, e qualche '97 c'è stato. Quelli più piccolini vengono poi girati su altre strutture – noi li accogliamo e poi il dipartimento li trasferisce. Noi abbiamo dato la disponibilità ad accogliere ragazzi prossimi ai 18 anni – il dipartimento ha diviso le strutture in base alla tipologia di accoglienza. Questa è una politica del dipartimento. Se arriva quello più piccolino di 16 anni o di 15, viene qua e noi lo accogliamo, segnaliamo al dipartimento, perché poi non c'è grande comunicazione tra Sala Operativa Sociale e Ufficio minori e quindi siamo anche noi un po' da tramite. Il dipartimento il giorno dopo ci chiama e ci chiede: come è il ragazzo, che vi sembra, quanti anni ha? Se è piccolino, viene “smistato”, passami il termine, su un'altra struttura con utenza di quella età. Questo sta succedendo insomma da un po' di tempo a questa parte. Il ragazzo entra, viene accolto, gli si dà subito il kit di accoglienza, pigiama, ciabatte, vestiti – generi di primissima necessità – e viene sistemato nella stanza. Quindi vediamo di che nazionalità è, e cerchiamo di sistemarlo con persone con caratteristiche simili, là dove è possibile ovviamente. Le camere non sono tutte uguali, quindi abbiamo stanze da due letti, e anche stanze da 4 o da 5, in base alla grandezza fisica della stanza. Quando erano tanti, sui 130, erano su più piani. Adesso siamo concentrati solo su due piani. E adesso siamo sulle 34 persone [accolte]. Ci sono due o tre persone per stanza, in base alla grandezza dei locali. [...] Abbiamo un regolamento che viene letto e fatto firmare all'utente, nella lingua del ragazzo. Diamo un po' di regole su come funziona il centro, gli orari, colazione, pranzo e cena, quando possono uscire. Noi per ogni piano abbiamo una mensa, e i pasti vengono da fuori, non cuciniamo in struttura, viene il catering esterno. Abbiamo orari ben definiti per uscite ed entrate, soprattutto per il rientro alla sera, loro entro le 21.00, 21.30 devono restare in struttura e, se non tornano, noi dobbiamo fare il fax di mancato rientro alla questura e al dipartimento. Di giorno sono abbastanza liberi di uscire, ovviamente seguono le attività che la struttura propone, però c'è abbastanza libertà su questo, sugli orari diurni. Noi diamo a ognuno di loro una ricarica telefonica di 5 euro ogni 15 giorni, l'abbonamento mensile per il trasporto, ma non *money pocket*. Poi seguiamo tutte le spese burocratiche di passaporto, fototessere, insomma tutto questo è a carico della struttura. Anche per le iscrizioni a scuola, se c'è un costo economico, è sempre a carico nostro e anche per il materiale didattico. Lo stesso per le attività sportive, perché la struttura si occupa anche di attività sportive, quasi tutte esterne però. Quando manca la tutela, l'i-

3 Intervista al responsabile dei Centri di pronta accoglienza minori della Caritas, Roma, 19 febbraio 2014.

scrizione alle attività sportive è difficile. Ora ci sono situazioni di ritardo per l'apertura della tutela, questa è una delle criticità più grandi che noi abbiamo. Se non arriva la tutela, noi abbiamo difficoltà a iscrivere i ragazzi ai corsi di formazione, ma anche a scuola e alle attività sportive. Oggi, su 34 utenti, circa 20 sono ancora senza tutela. Alcuni ragazzi sono entrati anche da 6, 7 mesi e siamo fermi per l'arrivo delle tutele a ottobre. E il mancato arrivo delle tutele implica i problemi di cui parlavamo. Il tempo di permanenza qui è fino ai 18 anni; un anno mediamente, un anno e mezzo al massimo, quello è il tempo medio di permanenza nella struttura. Per la protezione ci sono gli orari. Se non rientrano, e questo è specificato nel regolamento, [i minori] hanno 48 ore di tempo senza darci segnali; noi, dopo, dobbiamo fare le dimissioni. Questo è negli accordi presi con il dipartimento – dopo le 48 ore noi dimettiamo e il ragazzo perde il posto qua dentro. Poi deve rientrare nel circolo. Noi abbiamo anche altre tipologie di utenti, adulti, ma non ci sono stati problemi. Sono tutti ambienti separati. Solo il quinto piano, dove ci sono le docce e il magazzino dove vengono forniti lenzuola, e altri beni, quell'ambiente è in comune. E poi la nostra utenza è di diciassetenni, prossimi alla maggiore età. Mai avuti ragazzi più giovani, vengono trasferiti entro due o tre giorni quelli piccolini. Può succedere che la notte arriva l'utente e l'indomani il dipartimento ci dice di trasferirlo subito in altre strutture, in casa famiglia, a seconda del percorso che poi si sceglie. Noi siamo divisi per aree: formativa, legale, sanitaria, ognuna con il proprio referente. Ogni mercoledì facciamo una riunione di coordinamento. Per ogni piano l'équipe è formata da 7, 8 operatori e il coordinatore. Gli operatori sono educatori, ma anche psicologi, ci sono diverse tipologie di ruoli professionali. Tutto il personale è composto da 24 persone»⁴.

«Facciamo la richiesta di apertura della tutela, e quando arriva la tutela si aprono poi tutte le procedure relative ai documenti. Quindi il permesso di soggiorno per minore età, passaporto e poi al compimento dei 18 anni si va alla posta e si fa la richiesta con il kit per la conversione del permesso di soggiorno. Circa un mese prima del compimento dei 18 anni viene scritta una relazione sull'utente, inviata poi all'ex comitato minori stranieri, dove appunto vengono illustrate le attività che ha fatto il ragazzo; vengono allegati eventuali certificati scolastici e la documentazione sanitaria, e amministrativa, codice fiscale e altre cose. [La conversione del permesso di soggiorno] a volte la facciamo andando anche senza tutela, andando a fare il kit, ma senza avere ancora la tutela. Per quanto riguarda gli interventi sanitari, abbiamo due medici che vengono dall'ospedale S. Giovanni che è convenzionato con noi. Fanno ricevimento in struttura due volte a settimana. Visitano il ragazzo, inizialmente gli fanno fare uno *screening* generale. Noi facciamo un attento monitoraggio sanitario. Poi dopo lo *screening*, vengono fatte delle visite specialistiche e i medici che vengono qui in struttura rilasciano la ricetta. Con loro viene subito attivata la procedura per la tessera sanitaria. Io mi occupo di formazione in generale. Accolgo il ragazzo, valuto la sua conoscenza, quanti anni di scuola ha fatto nel proprio paese di origine, se è in possesso di certificati originali scolastici per fare poi il certificato di equipollenza, per il riconoscimento del titolo in Italia. E riusciamo a farlo per alcuni paesi ma con un po' di difficoltà. Non mi è mai capitato proprio il ragazzo che mi porti il diploma originale dal proprio paese. A volte siamo riusciti a farceli spedire dal loro paese. Dopo il ragazzo viene valutato e, in base alla conoscenza della lingua italiana, viene inserito immediatamente in corsi di alfabetizzazione di livello A1, A2, scuola media, e scuola superiore. Qui in struttura abbiamo una associazione che organizza corsi di alfabetizzazione. Altrimenti, se è più avanti con la conoscenza della lingua, viene poi inserito nei vari livelli. [...] Io cerco sempre di indirizzare i ragazzi in determi-

4 Intervista al responsabile della struttura di pronta accoglienza per minori "Un sorriso", Roma, 25 marzo 2014.

nate strutture così che poi possano avere la certificazione necessaria per il rinnovo del permesso di soggiorno – il livello che serve è l’A2. E poi curiamo l’iscrizione alla terza media e ci sono anche ragazzi che vogliono frequentare le scuole superiori. Io li continuo a seguire, da volontaria, dopo i 18 anni. La situazione che riguarda la formazione al lavoro è la più difficile. Perché sul territorio manca la rete che fornisca formazione ai minori stranieri non accompagnati. Io personalmente mi sono dovuta arrangiare e inventare. Ovviamente, per l’accesso alla maggior parte dei corsi di formazione, la conoscenza della lingua italiana è fondamentale. Nello stesso tempo c’è un gran numero di persone che chiede questi corsi di formazione e poche strutture che li organizzano. Io ho due ragazzi che sono entrati in un progetto del Comune, hanno fatto lo stage, hanno fatto i tre mesi di italiano collegati al progetto, con una borsa-lavoro di circa 500 euro. Hanno continuato, ma poi si è bloccato lì, non hanno fatto loro un contratto. Facendo una stima, più o meno su 80 utenti, almeno 10 sono riusciti a ottenere un lavoro. [Per quanto riguarda la situazione abitativa] non sempre riusciamo a trovare un posto per i ragazzi che escono, spesso non hanno subito un posto nei centri comunali per adulti e allora succede che i ragazzi usciti da qui poi dormono per strada. Per legge non possiamo proseguire l’accoglienza, io ti tutelo per la minore età, dopo non sarebbe più legale tenerli qui»⁵.

«Noi, diciamo quotidianamente, mandiamo la disponibilità alla Sala Operativa Sociale di Roma, e in base a queste disponibilità il dipartimento ci segnala minori in stato di abbandono sul territorio e ce li colloca in giornata tramite le forze dell’ordine. Ci sono mesi che magari abbiamo una, due, tre disponibilità a seconda poi delle persone che inviamo nelle seconde accoglienze, o delle persone che completano il percorso raggiungendo i 18 anni, per cui diciamo è un dato che varia anche a seconda degli arrivi dei minori sul territorio di Roma»⁶.

«[...] La struttura è convenzionata per 24 posti, mediamente; appena c’è la disponibilità, quasi subito, c’è un invio seguente da parte della Sala Operativa Sociale e va precisato altresì che, quando arrivano da noi, è vero che sono individuati in stato di abbandono dalla Sala Operativa Sociale, ma arrivano dopo aver già fatto tutti i controlli della minore età, con i certificati attestanti la minore età, altrimenti noi non potremmo accoglierli senza questa certificazione»⁷.

«[Per quanto riguarda il tempo di permanenza] mediamente diciamo che da progetto [i minori] devono transitare all’interno della nostra struttura per circa 30 giorni. Naturalmente poi tutte quelle che sono le pratiche burocratiche non permettono mai di completare il loro percorso di regolarizzazione in questi 30 giorni, per cui si richiede una proroga al dipartimento, all’Unità Operativa minori, che ce la dà fino a quando la situazione [del minore] non diventi idonea sia a livello documentale, sia a livello comportamentale per essere trasferito in una seconda accoglienza, in una casa-famiglia. Iniziamo subito con un colloquio conoscitivo con il ragazzo in modo da capire il motivo che lo ha spinto ad arrivare in Italia e procediamo subito nel giro di 30 giorni a segnalarlo alla procura, in modo tale da poter far partire quella che è la procedura per aprire la tutela. Questo è

5 Intervista alla referente area formazione della struttura di pronta accoglienza per minori “Un Sorriso”, Roma, 25 marzo 2014.

6 Intervista al coordinatore dei servizi in favore dei minori stranieri non accompagnati della società cooperativa Domus Caritatis, Roma, 8 aprile 2014.

7 Intervista alla coordinatrice dei servizi per l’immigrazione e asili della società cooperativa sociale Domus Caritatis, Roma, 8 aprile 2014.

un documento importante che ci consente poi di poter proseguire tutto quello che è il percorso di regolarizzazione, perché successivamente alla apertura della tutela possiamo richiedere al dipartimento, e per conoscenza alla questura centrale di Roma, un appuntamento per l'identificazione, per il fotosegnalamento e per completare l'iter documentale. L'età dei ragazzi nella nostra struttura va dai 16 ai 18 anni. Nel caso in cui una persona entra [nella struttura] quando è prossima ai 18 anni, per cui, diciamo, non è idoneo a una seconda accoglienza perché con sei mesi non è possibile fare un percorso progettuale, allora a quel punto si richiede al Comune di completare almeno il percorso di regolarizzazione e un minimo di percorso scolastico, in questi sei mesi che gli restano. Sei mesi è un periodo di tempo abbastanza breve... All'interno del servizio abbiamo sempre un docente di italiano che, in seguito all'ingresso del minore, valuta il livello di alfabetizzazione e lo inserisce in una delle classi interne. Successivamente si fa una segnalazione presso un Centro Territoriale Permanente per i corsi di alfabetizzazione e, a distanza di tempo, se la persona magari ha già frequentato la scuola nel suo paese, per cui ha le competenze per poter acquisire nel più breve tempo possibile la lingua italiana, viene iscritta alla terza media. Ci sono stati casi anche di persone che siamo riusciti a iscrivere anche alle superiori, però diciamo che, a essere onesti, è una percentuale molto bassa perché innanzitutto c'è bisogno della disponibilità proprio da parte del ragazzo a voler concentrare il suo tempo solo ed esclusivamente sulla scuola, e molti di loro comunque hanno anche la necessità, il bisogno di lavorare per poter mandare i soldi a casa. Per il tempo libero e le attività sportive, organizziamo spesso partite di cricket in alcuni campi che si trovano in zona Centocelle dove comunque c'è un'alta concentrazione di ragazzi bengalesi, e poi, soprattutto il sabato e la domenica, ci dedichiamo molto alla conoscenza del territorio. Durante la settimana, lì dove si riesce, un educatore prova anche a fare un minimo di educazione civica, in modo tale da permettere al minore di conoscere meglio la situazione italiana per potersi muovere sul territorio, e successivamente il sabato e la domenica facciamo delle uscite sul territorio di Roma. Per quanto riguarda la formazione al lavoro, questo naturalmente dipende sempre molto dal livello di scolarizzazione della persona. La difficoltà che incontriamo spesso è che l'accesso ai corsi di formazione o per un tirocinio formativo è molto selettivo, per cui diventa difficile se non si ha una buona padronanza della lingua. La conoscenza della lingua è un fattore determinante e se una persona comunque ha queste competenze, ed è riuscito in qualche modo ad acquisirle nel più breve tempo possibile, allora si prova a fare dei tirocini formativi, degli inserimenti. Con alcuni siamo riusciti a raggiungere dei buoni risultati; però, accogliendo persone prossime ai 18 anni, diciamo che la percentuale è bassa. Un ragazzo che noi, in collaborazione con il dipartimento, riteniamo sia idoneo, proviamo a segnalarlo a una semiautonomia, in modo che il ragazzo abbia un periodo ulteriore per restare in accoglienza, e avere un minimo di supervisione da parte di persone che hanno le competenze per seguirlo in quello che è il suo percorso lavorativo. Con la speranza che in qualche modo riesca a raggiungere poi un inserimento sociale e una autonomia abitativa. L'Ufficio Immigrazione richiede come requisito minimo la tutela per poter procedere con l'iscrizione [ai centri di accoglienza per adulti] perché lì c'è una lista di attesa abbastanza lunga. Per cui noi per anticipare i tempi cerchiamo sempre di ottenere la tutela nel più breve tempo possibile. Naturalmente non dipende da noi, ma dipende dal tribunale. Una volta ottenuta questa tutela, procediamo anche subito all'iscrizione all'Ufficio Immigrazione per i centri per adulti. In pochissimi casi ci sono stati ragazzi che sono andati per strada – sono casi per cui poi magari si trova un modo comunque per collocarlo, segnalando che è il caso di un ex minore...»⁸.

8 Intervista al coordinatore dei servizi in favore dei minori stranieri non accompagnati della società cooperativa Domus Caritatis, *cit.*

Un assistente sociale di Roma Capitale, che su delega del sindaco ha anche il ruolo di tutore di un gruppo di minori stranieri non accompagnati, ha così riassunto la procedura di accoglienza:

«I minori arrivano a Roma e vengono collocati dalla Sala Operativa Sociale, che è un ufficio afferente a questo dipartimento, nelle strutture di prima accoglienza. Noi ne abbiamo diverse sul territorio romano e uno di questi è il Centro di Prima Accoglienza Minori, che ha tre sedi, ma ci sono anche altre strutture di accoglienza. I ragazzi entrano e la prima cosa che si fa è capire la loro storia, che tipo di viaggio hanno fatto, quali sono le difficoltà che hanno incontrato, le motivazioni del viaggio. Solitamente già dal primo momento, i minori afferenti all'area più critica fanno richiesta di asilo e di protezione, e quindi l'iter lì diventa per qualche aspetto comune agli altri e per altre cose si differenzia. Raccontano la loro storia, il loro viaggio e il motivo per cui sono arrivati in Italia. La cosa importante è comprenderli e costruire con loro un progetto. Quindi bisogna capire se, per esempio, la motivazione è stata quella di salvarsi la vita o di cercare un lavoro o studiare. Se pensavano all'Italia come un paese dove poter vivere o se pensavano all'Italia come un paese di transito per andare in un altro paese europeo, come una porta per l'Europa. I ragazzi intanto vengono affiancati da un mediatore linguistico e culturale. Hanno così la possibilità di spiegare ogni cosa e di essere capiti correttamente. In questo momento hanno già fatto la visita per l'accertamento dell'età, poi la Sala Operativa Sociale li ha inviati in una struttura e da lì viene fatta la segnalazione al giudice tutelare per l'apertura della tutela; viene quindi emesso un Decreto di tutela con nomina al sindaco di Roma e quindi all'ufficio tutele come delegato del sindaco. Da lì poi inizia tutto il percorso del progetto educativo individualizzato, in cui anche con l'aiuto delle strutture si cerca di fare un percorso condiviso con il minore grazie al quale possa costruire il suo futuro. Poi molto dipende anche dall'età del ragazzo, perché un conto è se i ragazzi arrivano a 15 anni e hanno tre anni di tempo per poter costruire formazione, corsi di alfabetizzazione, conseguimento della licenza media e così via e quindi avere più possibilità nel mercato del lavoro, e un conto è invece se arrivano a 17 anni, in questo caso tutto si comprime. L'obiettivo è quello di fornire al ragazzo un percorso chiaro, quando avrà compiuto 18 anni e sarà uscito dalle strutture, che siano di seconda accoglienza o semiautonomie. Un percorso che faciliti l'uscita dalle strutture e quindi dal circuito dell'accoglienza e che possa permettere al ragazzo di intraprendere una strada fattibile e giuridicamente percorribile. Il percorso attraverso le diverse tipologie di accoglienza dipende molto dai minori. Ogni minore è un mondo a sé. Quindi avremo tremila minori e tremila situazioni diverse. Questo dipende da quali sono stati i traumi per esempio e non soltanto dall'età. È chiaro che è più facile per un ragazzo di 15 anni fare tutto il percorso: arriva in pronta accoglienza, si apre la tutela, va in una seconda accoglienza dove si fa un progetto individualizzato, comincia a studiare, così si percorrono più facilmente tutte le tappe, fino ad arrivare poi a una struttura di semiautonomia. Ci sono casi in cui i ragazzi raggiungono la maggiore età in pronta accoglienza, perché sono arrivati in Italia a ridosso dei 18 anni. E per loro non c'è materialmente il tempo. Perché solitamente in pronta accoglienza stanno da uno a tre mesi, il tempo di raccogliere la storia e capire come si può intervenire e inviare la richiesta [di apertura della tutela]. Da quel momento in poi il minore può lavorare su un progetto educativo individualizzato in seconda accoglienza, e lì ci può stare uno, due, tre anni, dipende dalle situazioni. L'altro aspetto che mi premeva mettere in evidenza è che spesso questi ragazzi arrivano avendo fatto un viaggio non di quelli semplici, per cui spesso subiscono anche traumi, con cui noi dobbiamo lavorare dando un supporto. Per arrivare in Italia [i minori] hanno dovuto subire diverse pressioni. Ci sono ragazzi che non hanno traumi particolarmente profondi o evidenti e lì si lavora con più facilità.

Ci sono anche ragazzi che hanno patologie sanitarie gravi»⁹.

Al fine di prendere in considerazione il punto di vista dei minori non accompagnati sono stati ascoltati alcuni ragazzi che hanno raccontato la loro esperienza relativa alle prime fasi dell'accoglienza e le loro condizioni nelle strutture istituzionali. Le prime due interviste che seguono sono state realizzate con altrettanti giovani che dopo aver svolto una seconda visita per l'accertamento dell'età sono stati costretti a lasciare le strutture di accoglienza dove vivevano da qualche mese.

«Sono arrivato da 7 mesi in Italia. Quando sono arrivato a Roma dopo due giorni in cui ho dormito per strada sono stato indirizzato verso la polizia da un amico che mi ha detto che come minorenne avevo diritto di essere accolto in una struttura. Sono andato dalla polizia che mi ha portato in un ospedale e mi hanno fatto l'accertamento della minore età e mi hanno trasferito in un centro di accoglienza sulla Casilina. Sono venuto [in Italia] d'accordo con la mia famiglia perché non stavano bene economicamente nel mio paese, per aiutarli. Quando sono entrato nella struttura di accoglienza, mi hanno fatto un colloquio approfondito con la mia storia personale e questo serviva per aprire la tutela.

Però, quando poi è passato del tempo ho saputo che il Comune doveva fare una seconda visita medica per l'accertamento dell'età e finché non facevo questa seconda visita del medico non potevo avere la tutela. Quando sono venuto in Italia avevo il mio certificato di nascita e di nazionalità che avevo portato dal Bangladesh. Sono rimasto due mesi nella struttura dove sono stato, è come un dormitorio. Solo per mangiare e dormire. Sono stato fermo due mesi senza fare niente. Non ho niente, neanche la tessera sanitaria o l'Stp¹⁰. Attualmente sono ospitato da un amico, ma solo per un po' di tempo. Non so dove andrò, non ho un lavoro e non ho documenti.

Dopo essere stato per circa due mesi nel centro di accoglienza sulla Casilina, sono stato trasferito in un'altra struttura, dove sono stato circa tre mesi. E qui facevo un corso d'italiano all'interno della struttura per due giorni a settimana. Ma, a parte questo, non ho fatto altre attività educative o qualcosa per il lavoro o per la sanità o per i documenti. Quando sono stato accolto nella struttura pensavo, mi sentivo, che avrei potuto avere la tutela e non solo dormire o mangiare, ma anche frequentare la scuola, il medico, altre cose, ma invece niente»¹¹.

«Io sono arrivato il 4 agosto 2013 e sono stato alla polizia, poi in ospedale per la visita per l'accertamento dell'età anagrafica e poi sono stato trasferito al centro di accoglienza sulla Casilina. Io non ho fatto niente, solo mangiare e dormire. Una volta è arrivato un insegnante all'interno della struttura e ha detto che iniziava un corso d'italiano, ma dopo non si è più fatto niente. Prima di entrare in Italia ho pensato di trovare lavoro in Italia, un lavoro per avere una vita dignitosa e per migliorare le mie condizioni e aiutare la famiglia. [Ora] io sono ospitato da amici. Non ho documenti, non ho la tessera sanitaria né il tesserino Stp. Io la settimana scorsa sono stato male e per curarmi non sapevo dove andare, io ora ho paura senza documenti»¹².

«Quando io stavo fuori ho conosciuto una persona bengalese, ma ora non ricordo il nome. Lui mi

9 Intervista a un assistente sociale tutore delegato del sindaco di Roma Capitale, Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute UO Minori, Roma, 27 febbraio 2014.

10 Tessera sanitaria per Straniero Temporaneamente Presente.

11 Intervista a M.M., 17 anni, cittadino del Bangladesh, Roma, 7 febbraio 2014.

12 Intervista a H.N., 17 anni, cittadino del Bangladesh, Roma, 7 febbraio 2014.

ha aiutato, mi ha detto “guarda io conosco un avvocato, io ti faccio chiamare da lei” era una donna avvocato. Ero da poco in Italia, non sapevo niente, poi io ho parlato con lei e poi c’era un altro ragazzo con me e insieme, tutti e due, siamo andati da lei e poi lei ci ha portato dalla polizia e la polizia ha fatto tutte le cose. Io ho detto all’avvocato che ero minorenne e che sono venuto in Italia e che non ho nessun parente qui e adesso non so cosa fare. Cosa devo fare? Lei mi ha detto “guarda, io conosco una persona che aiuta gratis i bambini, i ragazzi minori stranieri”. La polizia mi ha fatto foto e impronte, io avevo il certificato di nascita e quello di nazionalità. Poi la polizia ha controllato e poi mi hanno fatto una visita medica all’ospedale. Hanno controllato i denti. Solo quello. Non mi ricordo il nome dell’ospedale. Mi hanno portato con la macchina della polizia, hanno finito il lavoro tardi e alle 22.00 mi hanno portato al centro, avevo 16 anni. Io ho fatto due anni in due strutture di accoglienza. Nella prima per due mesi e 21 giorni. Non era proprio una casa-famiglia, era un centro, poi lì vicino c’è anche una casa-famiglia. Quando io sono andato lì, ero nuovo, ho iniziato la scuola di lingua italiana, ho studiato solo due mesi e poi abbiamo fatto l’esame alla scuola e poi mi hanno trasferito a Sora, in una casa-famiglia. Quindi due mesi e 21 giorni e poi Sora, casa-famiglia. Nel primo centro un giorno è venuto il dottore e mi hanno controllato gli occhi e poi basta. Qualche volta sono andato con altri ragazzi dal medico e mi hanno fatto controlli del sangue. Prima di partire da lì, un giorno prima, è arrivata la mia tutela e sono partito con la tutela.

Nel primo centro dormivamo in una stanza di circa 15 metri quadri in tre persone. [I ragazzi ospitati] erano tutti minorenni, ma grandi, mancavano sette, otto mesi per fare i 18 anni, io ero il più piccolo lì. C’erano almeno 30 persone, e tanti operatori, ma non ricordo quanti, almeno dieci. Io sono entrato in quel centro ad aprile e a giugno sono andato a Sora. Quando mi hanno spostato me l’ha detto un operatore. Hanno diviso cinque persone per ogni operatore, se succede qualcosa io avevo un operatore per me. Il mio operatore mi ha detto che al Comune avevano mandato un fax e io dovevo partire e andare a Sora in una casa-famiglia. Anche di notte c’erano gli operatori e c’era sempre qualcuno. Il 21 giugno mi spostano a Sora, nella casa-famiglia. Lì c’erano altri quattro ragazzi stranieri e altri quattro ragazzi italiani anche femmine tra loro. Circa dieci persone, tutti minorenni. Lì c’erano troppe regole, anche troppo strette. In una camera noi dormivamo in tre persone, tutti bengalesi. C’erano stanze divise per ragazze e ragazzi, nella stessa casa-famiglia. Ogni stanza era circa 15 metri quadri per tre, quattro persone. C’erano 17 operatori, tanti erano lì, 17 operatori per 10, 13 ragazzi. Io sono stato lì 13 mesi, più di un anno. Io in questo tempo ho fatto la scuola, la tessera sanitaria e anche il permesso di soggiorno per minore età, non c’erano altre attività. Mi hanno fatto l’iscrizione al centro per l’impiego per poi cercare lavoro»¹³.

2. Criticità

Dalle testimonianze raccolte nel corso della presente ricerca lo scarso coordinamento degli interventi e la disomogeneità delle diverse norme che vengono applicate con l’intenzione di governare il fenomeno risultano essere tra le principali criticità nella definizione delle politiche di accoglienza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati.

Di seguito, si offre un approfondimento in merito ad alcuni degli aspetti che meritano maggiore attenzione.

2.1 Disomogeneità delle norme e della loro applicazione

«Il fatto che le politiche siano frammentate implica una valutazione di merito negativa, il problema è che la *governance* è molto complessa e quindi in senso positivo si potrebbe dire che è un classico esempio di *multilevel governance*. Noi sappiamo invece che ci sono delle difficoltà gigantesche perché sul territorio italiano l'implementazione di servizi sociali della legge 328 è completamente diversa se vai ad Agrigento o Reggio Emilia, o se vai a Crotone. Quindi il punto qual è? Che nelle zone di eccellenza è una *multilevel governance* virtuosa. Nelle zone che hanno delle criticità invece diventa esponenziale la problematicità e quindi diventa negativo»¹⁴.

«[...] Il mio sogno è quello di avere un testo unico per l'infanzia e l'adolescenza, dove siano declinate le varie tipologie di intervento, all'interno di un *corpus* che sia coerente, ma che permetta di calibrare gli interventi rispetto ai diversi bisogni»¹⁵.

«[...] C'è bisogno di un governo di questa materia. Ci vuole una *governance* complessiva a livello nazionale e locale con un sistema che con delle regole chiare costruisca delle reti. [...] Una norma per tutti i minori senza differenza, ma calibrando l'intervento sulla popolazione presente nei diversi comuni e, nel caso, sui minori stranieri»¹⁶.

Davanti alla mancanza di un efficace coordinamento degli interventi istituzionali e del privato sociale diventa determinante il lavoro della singola struttura, del singolo operatore.

«C'è una mancanza di rete e comunicazione, tra il dipartimento, la rete delle cooperative sociali che gestiscono i centri di accoglienza e tra di loro. Non c'è un coordinamento. Ognuno pensa molto a sé. Non vengono organizzate delle riunioni dove si monitora la situazione e il fenomeno, e magari vengono esposte le criticità. Si dovrebbe pensare insieme a come affrontare i problemi e come creare delle sinergie. Io la mia rete, l'ho creata da sola, per la formazione e la scuola. [...] Il discorso di rete è fondamentale in generale e soprattutto sul territorio. [...] Tra i ragazzi a cui sono riuscita a fare prendere la terza media, tenendo una stima più o meno su 80 utenti, almeno 10 sono riusciti a ottenere un lavoro. Ma questi risultati sono raggiunti utilizzando conoscenze e lavorando molto a contatto con le persone e indicando determinati utenti che ero sicura che avrebbero portato buoni risultati»¹⁷.

«[...] I numeri sono talmente alti che fare un lavoro coordinato è praticamente una chimera, è impossibile, ma andrebbe fatto, quindi io credo che ci sono ampi margini per migliorare il nostro lavoro. Spesso navighiamo a vista, facciamo interventi sull'emergenza, mentre credo che bisognerebbe sempre di più promuovere un coordinamento continuativo sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, diretto dal dipartimento. [...] Non c'è una gestione nazionale del fenomeno, al livello locale ci deve essere una regia da parte del dipartimento. C'è la totale assenza di protocolli di intesa con la questura per esempio e col Giudice Tutelare. Non si può dialogare con questi uffici, questo

14 Intervista a un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma, 3 febbraio 2014.

15 *Ibidem*.

16 Intervista a un rappresentante del Dipartimento Politiche sociali, Sussidiarietà e Salute di Roma Capitale, Roma, 5 febbraio 2014.

17 Intervista alla referente area formazione della struttura di pronta accoglienza per minori "Un Sorriso", *cit*.

è un ostacolo grande. Qui andiamo per conoscenze dirette, dall'amicizia ai rapporti personali. È scandalosa questa cosa. Che poi ci siano problemi concreti legati al numero elevato di ragazzi, questo è certo, però da qui a non fare nulla... Certo le risorse anche organiche sono pochissime, al dipartimento lavorano con un numero ridottissimo di persone e non ce la fanno»¹⁸.

«[In merito all'accesso dei ragazzi neomaggiorenni in strutture di accoglienza per adulti] nonostante le difficoltà che può avere l'Ufficio Immigrazione di via Assisi, comunque se uno parla con l'assistente sociale dell'Ufficio, facendo capire il caso... Dipende molto dalla sponsorizzazione che uno fa. In realtà diciamo che non dovrebbe essere, secondo me, così, ma il problema non è quello, perché poi alla fine sponsorizziamo talmente tanto [i ragazzi] che il seguito si dà. Però in realtà se un sistema fosse ben coerente dovrebbe prevedere, a prescindere dalla sponsorizzazione sociale, un ordine di priorità a colui il quale è da poco diventato maggiorenne. Quindi è questo il meccanismo virtuoso che si potrebbe creare. Molto è demandato al grado di ostinazione degli operatori. È per questo che io parlavo di sponsorizzazione sociale come grande accompagnamento che viene fatto al minore straniero all'UI, perché lei capirà la differenza, un conto è che il ragazzo ci va da solo a fare la domanda, un conto è se viene accompagnato, un conto è che riceve *n* relazioni l'assistente sociale dell'UI, è chiaro che si cerca dal nostro punto di vista di fare prendere a cuore il caso. Però se ci fosse un meccanismo virtuoso *de facto* si capirebbe da solo senza questa eccessiva sponsorizzazione sociale che forse, se uno chiede un seguito a quella persona, dovrebbe essere forse naturalmente un po' così. Questa è la verità di come poi si lavora. Ci sono queste prassi che si sono insediate un po' in tutti i centri a Roma, tutti provano a operare nello stesso modo e cioè a dare un seguito scontrandosi anche con delle difficoltà»¹⁹.

2.2 Il passaggio alla maggiore età

Un'altra problematica emersa nel corso delle interviste è stata quella relativa al passaggio alla maggiore età dei minori accolti nelle strutture. Appare necessario che i ragazzi neomaggiorenni siano pronti ad affrontare in modo autonomo la vita nella società italiana e quindi che il percorso di accoglienza sia diretto alla implementazione di attività di inclusione sociale realmente efficaci.

«Secondo me l'impatto positivo delle politiche rivolte a questi ragazzi è un passaggio all'autonomia che sia quanto più rispettoso diciamo, non solo delle aspettative, ma delle capacità dei ragazzi. Quindi, se io ho un ragazzo bravo a scuola, devo riuscire a fargli fare la migliore facoltà d'Italia, se c'è un ragazzo che vuole lavorare devo accompagnarlo al lavoro nel miglior modo possibile. Quindi un indice di valutazione della riuscita delle nostre politiche, secondo me, sono le condizioni in cui si trova il ragazzo all'uscita dal circuito dell'assistenza e in che modo avviene. Avviene con documenti regolari con contratti di lavoro, percorsi di formazione da completare? Allora abbiamo avuto successo. Se tutto ciò non avviene, non abbiamo avuto successo. Io penso che nel nostro paese siamo ancora lontani dall'aver dei dati di valutazione su questi aspetti. Quindi se io sono in grado di tracciare l'inserimento nel mondo del lavoro nel mondo scolastico avanzato a Verona, non sono in grado di farlo in altri territori. Mi dispiace sempre citare il Sud, però prevalentemente al Sud non

18 Intervista al responsabile dei Centri di Pronta Accoglienza Minori della Caritas, *cit.*

19 Intervista alla coordinatrice dei servizi per l'immigrazione e asili della società cooperativa sociale Domus Caritatis, *cit.*

c'è un monitoraggio delle attività e non c'è perché non esiste neanche per i ragazzi italiani. Il fatto è che questa situazione non riguarda solo i ragazzi stranieri, ma non esiste un percorso di inserimento verso l'autonomia per tutti i ragazzi all'interno di una parte del territorio nazionale. Il problema secondo me è che noi dobbiamo fuoriuscire dalla logica dell'assistenza e dobbiamo entrare in quella di percorsi di accompagnamento verso l'autonomia»²⁰.

«Io credo che la situazione dell'abitazione sia un problema enorme, perché fino a che [i ragazzi] stanno in accoglienza va bene. Diciamo che l'idea, anche quando abbiamo fatto la delibera sulle semiautonomie, era anche quella di cercare di costruire qualche cosa che potesse sostenere i ragazzi anche nell'uscita. Noi abbiamo incoraggiato le strutture a fare una vera inclusione sociale per i ragazzi dopo che abbiano compiuto i 18 anni. È chiaro che se noi riuscivamo a proseguire l'intervento, anche per qualche mese dopo la maggiore età, era un'altra cosa. Ma ora il debito fuori bilancio non ci permette di farlo»²¹.

«[...] A prescindere dall'età con la quale [i minori] sono entrati in struttura, a 18 anni poi sono pronti a vivere una autonomia con tutte le difficoltà? Questo è un punto critico della gestione dei minori stranieri. Perché si può prevedere un periodo di accoglienza, d'accordo, ma a 18 anni, neanche i nostri ragazzi italiani sono pronti a vivere da soli, a mantenersi. Quindi, da un lato vengono favoriti dei percorsi di semiautonomia, dall'altra, capita anche questo, vengono segnalati casi al circuito di accoglienza di Roma Capitale, per adulti»²².

Un ragazzo che ha vissuto l'accoglienza nei centri autorizzati dal Comune di Roma per accoglienza dei minori ha espresso la propria preoccupazione in vista del raggiungimento della maggiore età.

«[...] La polizia mi ha mandato in casa famiglia e mi hanno aiutato tutti. Ci sono tante persone straniere che vengono in Italia scappando dalla guerra o per lavorare. Se non c'è questa possibilità io che faccio? Per questo sono contento per questa possibilità. Se nessuno ci aiuta per la scuola, il lavoro, cosa facciamo? Se io non faccio la scuola, o non imparo un lavoro, cosa faccio dopo i 18 anni? Per questo per me è stato positivo, ho fatto cose importanti per me per vivere dopo i 18 anni. In casa-famiglia, nella struttura, hai qualche possibilità per avere un lavoro, per giocare; hai delle possibilità per studiare. È una cosa buona per noi. Se non c'è questo, noi non possiamo fare nulla. La cosa più importante sono stati però i documenti, questa è la cosa più importante. E poi, essere aiutati per imparare un lavoro e a trovarlo. E quindi bisogna sapere la lingua italiana. Ora c'è un dottore per me qui in Italia. Io sono a posto ora. Ho sentito dagli altri ragazzi che spesso non fanno nulla nei centri. Questo è un problema e poi a 18 anni devono andare via e dove vanno a dormire? Devono aspettare un mese, due mesi per andare nei centri per adulti, ma dove vanno per un mese, due mesi? Qualcuno è andato da amici, altri non so... Loro non sanno fare niente, trovare lavoro è difficile per tutti anche per gli italiani. Appena esci dalla casa-famiglia non hai lavoro, non hai dove dormire, che fai? Un mio amico, uno che è stato in una casa-famiglia, lui adesso è in un centro per adulti. Lui prima di fare 18 anni è stato trasferito a Roma, come me. Quando ha fatto 18 anni, è uscito dalla casa-famiglia e prima di uscire lui è stato iscritto a via Assisi per andare nei centri per adulti,

20 Intervista a un rappresentante del Ministero del Lavoro, *cit.*

21 Intervista a un rappresentante del Dipartimento Politiche sociali, *cit.*

22 Intervista alla coordinatrice dei servizi per l'immigrazione e asili della società cooperativa sociale Domus Caritatis, *cit.*

e gli hanno detto che doveva aspettare cinque mesi. Lui che fa? È uscito dalla casa-famiglia e non c'è la possibilità di andare in un centro per adulti e deve aspettare cinque mesi. Lui per tre mesi è stato fuori. Adesso lui dove è? Come sta? Io non ne so nulla. Questa è una cosa brutta per lui e per me. Nei centri di accoglienza per adulti spesso ci sono zecche, non è facile stare lì, è brutto lì»²³.

«[Nel 2013] i ragazzi prossimi ai 18 anni, sono stati 52 nel nostro centro. Quando arrivano così vicino ai 18 anni, si fa più fatica, molta più fatica. Ci sono stati dei ragazzi che abbiamo dovuto poi inserire all'ostello della Caritas, dove si entra senza prenotazione, perché non c'è stato nemmeno il tempo per poterli inserire nelle strutture per maggiorenni dell'Ufficio Immigrazione. Adesso poi bisogna segnalarli quattro mesi prima. Però generalmente già con due mesi prima dei 18 anni siamo riusciti a regolarizzare la posizione giuridica, ma certo il resto, la scuola, la formazione, il lavoro, non si può fare. In altri casi noi cerchiamo di collocarli al più presto in seconda accoglienza, in semiautonomia»²⁴.

«È questa la vergogna più grande perché la legge italiana tutela il minore, ma ciò non significa che a 18 anni tu non sei più un minore, ossia, sei un maggiorenne sì, per legge, ma sei uguale a prima, sei la stessa persona di ieri, sei sempre un ragazzino. Noi quattro mesi prima andiamo a via Assisi, all'Ufficio Immigrazione, e chiediamo l'inserimento alloggiativo in centri per adulti. Durante il periodo invernale, ovviamente c'è meno disponibilità e quindi aprono i centri di "emergenza freddo" e spesso è capitato che neanche lì ci fossero posti. Non sempre riusciamo a trovare un posto per i ragazzi che escono, spesso non hanno subito un posto nei centri comunali per adulti e allora succede che i ragazzi usciti da qui poi dormono per strada. Per legge non possiamo proseguire l'accoglienza, io ti tutelo per la minore età dopo non sarebbe più legale tenerli qui. Almeno il 30 per cento dei ragazzi che escono dalla struttura poi dorme per strada prima di trovare un'altra soluzione. Noi abbiamo notizie di questo perché i ragazzi venivano qui concitati in un certo modo e capitava di farli mangiare, di fargli fare una doccia. Noi abbiamo fatto tantissima pressione proprio a livello operativo e anche mediatico – abbiamo cercato di sollevare il problema dei "18 anni e un giorno". Perché è qui che poi si crea tutto l'iter del lavoro nero e dell'illegalità. Abbiamo posto la questione anche al dipartimento, loro hanno detto che l'iter è quello, si richiede l'inserimento nei centri per adulti quattro mesi prima, gli viene lasciato al ragazzo una sorta di piccolo cedolino e ai 18 anni e un giorno dovrebbe già avere in teoria un posto assicurato in un centro per adulti ma non è sempre così per cui si rischia che il ragazzo rimane fuori»²⁵.

2.3 Assenza di supporto psicologico

Tra gli osservatori privilegiati intervistati ci è stato chi ha sottolineato come la presenza di un servizio di supporto psicologico connesso alle strutture di accoglienza sarebbe auspicabile per affrontare in modo adeguato i disagi vissuti dai minori.

«Io dico che molti ragazzi che stanno in [strutture di] secondo livello di cui ho una conoscenza diretta, sviluppano problematiche anche psicosomatiche o addirittura comportamenti depressivi pro-

23 Intervista a M.K., *cit.*

24 Intervista al responsabile dei Centri di Pronta Accoglienza Minori della Caritas, *cit.*

25 Intervista alla referente area formazione della struttura di pronta accoglienza per minori "Un Sorriso", *cit.*

prio perché non hanno la capacità di adattarsi al contesto in cui si trovano, perché non hanno completato un ciclo di sviluppo nel loro paese di provenienza, e quindi questi ragazzi vorrebbero ritornare nel loro paese, ma nello stesso tempo sono, come dire, in grosse difficoltà»²⁶.

«Io rafforzerei tutto l'aspetto della cura. La cura intesa come sostegno psicologico soprattutto. Il trattamento dei traumi che possono essere legati o a situazioni del proprio paese o a situazioni del viaggio. Nella situazione più semplice, il trauma può derivare dal viaggio, nella situazione più complessa il trauma è dovuto al fatto che nel paese di provenienza c'era la guerra e succede che siano stati perseguitati, torturati o imprigionati. L'altro aspetto è quello della famiglia che loro a volte sentono e a volte non sentono e non vedono. Quindi ci sono casi in cui i ragazzi non sanno se i propri genitori, i propri familiari sono sopravvissuti e non ne hanno più notizie. Questo è un elemento di angoscia che si amplifica con la distanza e quindi si dovrebbe lavorare su questo per far sì che poi il ragazzo possa crescere con più serenità»²⁷.

«Tra le criticità principali ci sono le situazioni che riguardano i minori con disturbi comportamentali se non psichiatrici. Lì purtroppo diciamo che si è un po' carenti di strutture idonee per poter accogliere questi minori, perché a quel punto secondo me andrebbe fatto un lavoro *ad hoc* con questa persona. E ci vorrebbero strutture *ad hoc*, perché la presenza di un ragazzo con problemi psichiatrici tende a destabilizzare l'equilibrio, la vita all'interno della comunità e mette molto sotto stress tutta l'équipe lavorativa per cui poi anche quello che si restituisce agli altri utenti è differente rispetto a quello che invece lavorando in serenità si riesce a dare»²⁸.

2.4 Mancata regolarizzazione status giuridico e difficoltà nella procedura

Un'altra problematica riscontrata è quella relativa ai tempi estremamente lunghi per l'ottenimento dei documenti necessari alla regolarizzazione dello status giuridico. Spesso ai ragazzi non viene garantita la nomina di un tutore in tempi brevi né il permesso di soggiorno, né quindi la documentazione necessaria alla conversione dello stesso una volta raggiunta la maggiore età.

«I miei operatori dicono “noi siamo un documentificio”, perché è chiaro che quello che interessa [ai ragazzi] è la regolarizzazione sul territorio perché, in una situazione come quella italiana, l'immigrazione regolare da adulti è praticamente impossibile. Detto questo, è chiaro che se noi stavamo fino al 2010 intorno alle 1100 presenze di ragazzi, che riuscivamo ad assistere per cui i tempi dell'apertura della tutela, i tempi del rilascio del permesso di soggiorno, non erano velocissimi, ma non erano neanche biblici, tra il 2010 e il 2012 abbiamo avuto un triplicarsi dei numeri, quindi è chiaro che è diventato più difficile. Anche perché poi le risorse qua dentro e nel tribunale non sono aumentate; le risorse in questura non sono aumentate e quindi è chiaro che i tempi si sono allungati. È chiaro che se prima, da quando arrivava la segnalazione dell'apertura della tutela al tribunale potevano passare 20 giorni, un mese, un mese e mezzo, grosso modo, ora ci vuole più tempo per ottenere il decreto. La procedura che noi applichiamo è sempre la stessa, il ragazzo, se non è richiedente asilo,

26 Intervista al responsabile dei Centri di Pronta Accoglienza Minori della Caritas, *cit.*

27 Intervista a un assistente sociale tutore delegato del sindaco di Roma Capitale, *cit.*

28 Intervista al coordinatore dei servizi in favore dei minori stranieri non accompagnati della società cooperativa Domus Caritatis, *cit.*

viene accompagnato al consolato, vengono richiesti i documenti o i certificati di identità consolare, viene fatta la verifica dei documenti e poi quindi il permesso di soggiorno per tutela o affidamento vengono rilasciati sulla base dei documenti di identità che devono essere quelli originali. Se [il ragazzo] è richiedente asilo, con la tutela si va in questura e però noi abbiamo un certo numero di appuntamenti in questura settimanali. Se si è passati da 1000 a 3000 ragazzi, è chiaro che si rallenta tutto; è diventato tutto più lungo, più farraginoso, più difficile e più lento. Per cui quello che succede spessissimo ormai è che il giudice tutelare ha una grande difficoltà per le tutele»²⁹.

«Noi facciamo sempre la conversione del permesso di soggiorno con i ragazzi dopo i 18 anni, a volte andando a fare il kit, ma senza avere ancora la tutela. Facendo poi una integrazione successiva. Però ovviamente è un “corri corri”; bisogna tener conto che c’è anche l’iscrizione al centro per l’impiego che appunto rilascia l’attestato per l’esenzione sanitaria. C’è un accavallamento e spesso i ragazzi vanno da maggiorenni, alcuni non vengono iscritti perché non hanno alcuni documenti, come il passaporto, e quindi non vengono iscritti al centro per l’impiego. Invece dovrebbe essere una cosa giusta, per poi ottenere la conversione del permesso di soggiorno e l’esenzione sanitaria. Ma a volte non hanno il passaporto oppure il cedolino dell’attesa del permesso di soggiorno per minore età, perché non avevano ancora la tutela per ottenere questi due documenti. È un cane che si morde la coda, perché tutto arriva in ritardo, soprattutto la tutela. Spesso non abbiamo neanche ricevuto il permesso di soggiorno per minore età e non abbiamo potuto fare nulla. [...] Anche dopo i 18 anni, il nostro lavoro prosegue anche dopo, almeno nel mio caso io seguo i ragazzi anche al di fuori del lavoro. È capitato qualche caso in cui [il ragazzo] non avesse nulla alla fine del percorso ufficiale, pochi, circa cinque, non di più. Su quello siamo abbastanza attenti, anche se è difficile. Sono i ritardi delle procedure che creano queste situazioni, anche per il passaporto. È un filo che si spezza. [...] Almeno il 30 per cento dei ragazzi che escono dalla struttura poi dorme per strada prima di trovare un’altra soluzione. Noi abbiamo notizie di questo perché i ragazzi venivano qui concitati in un certo modo e capitava di farli mangiare, di fargli fare una doccia»³⁰.

«[...] Ora ci sono situazioni di ritardo per l’apertura della tutela, normalmente, una volta accolti qui, noi inviamo la richiesta di apertura della tutela, e ci sono grandi ritardi, questa è una delle criticità più grandi che noi abbiamo. Se non arriva la tutela, noi abbiamo difficoltà a iscrivere i ragazzi ai corsi di formazione, ma anche a scuola e attività sportive. Su 34 utenti che abbiamo oggi, circa 20 sono ancora senza tutela, alcuni sono entrati anche da sei, sette mesi e siamo fermi a ottobre per l’arrivo delle tutele. E il mancato arrivo delle tutele implica i problemi di cui parlavamo»³¹.

«[...] Ci sono periodi in cui comunque ci sono stati molti ingressi per cui il tribunale va in difficoltà con l’apertura della tutela. Il tribunale oltre al compito dell’apertura della tutela ha tanti altri compiti che deve svolgere, per cui capita che a volte c’è un sensibile ritardo. Per quanto riguarda il permesso di soggiorno, su questo l’Unità Operativa minori almeno nel nostro caso, ma io direi nel caso di tutte le strutture che fanno riferimento al dipartimento, risponde molto bene»³².

29 Intervista a un rappresentante del Dipartimento Politiche sociali, *cit.*

30 Intervista alla referente area formazione della struttura di pronta accoglienza per minori “Un Sorriso”, *cit.*

31 Intervista al responsabile della struttura di pronta accoglienza per minori “Un sorriso”, *cit.*

32 Intervista al coordinatore dei servizi in favore dei minori stranieri non accompagnati della società cooperativa Domus Caritatis, *cit.*

«Il percorso di aperture della tutela per i minori stranieri deve avere una via prioritaria, perché sono privi di riferimenti parentali, in un territorio che non è il proprio. Il ragazzo ha tutte le vulnerabilità cumulate insieme e deve essere considerato in via prioritaria. Non posso mettere la *conditio sine qua non* della tutela definitiva per la richiesta di protezione internazionale. Quando io ho tempi di attesa sulla tutela di 12, 18 mesi, non è pensabile che io condizioni il diritto di poter chiedere la protezione internazionale»³³.

«[...] I tempi di apertura della tutela, per ottenere il permesso di soggiorno, si sono così tanto allungati che si arriva a dopo i 18 anni in alcuni casi; addirittura alcuni ragazzi non hanno il permesso di soggiorno per minore età e devono fare il kit e gli adempimenti per la conversione del permesso di soggiorno. [...] I tempi lunghi per il permesso di soggiorno derivano sicuramente dall'alto numero dei minori nel circuito socioassistenziale per cui gli uffici non ce la fanno a smaltire tutto. Così come l'apertura della tutela. Si utilizza il criterio dell'età, e si trattano prima le pratiche che riguardano ragazzi prossimi ai 18 anni, però comunque ci vuole veramente tanto tempo. Poi ci vuole anche tanto tempo per ottenere un appuntamento in questura, per iniziare la pratica per ottenere il permesso di soggiorno o la procedura per la richiesta di protezione internazionale e quindi questo rende tutto molto più difficile, perché poi in assenza anche di un documento minimo diventa difficile anche mettere in piedi i progetti di intervento. Quindi questo è un problema molto serio»³⁴.

2.5 Dai “mega-centri” al bando del Comune di Roma per l'apertura di un punto unico di “prmissima accoglienza”

Nelle pagine precedenti e successive alcuni osservatori privilegiati intervistati hanno spiegato come l'apertura di strutture di accoglienza per minori, in deroga alla normativa regionale, abbia portato alla concentrazione di un altissimo numero di minori stranieri non accompagnati in grandi strutture. Questa dinamica ha peggiorato le condizioni di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a Roma. In risposta alle problematiche che contribuiscono alla creazione di tale situazione, il Comune di Roma ha indetto una “Gara a Procedura Aperta per Progetto ‘Centro di Prmissima Accoglienza per Minori in difficoltà e abbandonati’”³⁵. In particolare l'amministrazione comunale ha ritenuto necessaria la realizzazione di un nuovo centro di prmissima accoglienza per rispondere alle «difficoltà che generano importanti problemi di gestione complessiva dei minori che deve tutelare»³⁶. Queste difficoltà si riferiscono tra le altre: a) alla programmazione dell'accoglienza dei minori, b) a un «meccanismo di accoglienza standardizzato che non prende abbastanza in considerazione l'ascolto del minore e la specificità della sua situazione»³⁷, c) alla «questione dell'identificazione dei minori stranieri. [...] In assenza di adeguate procedure identificative accade che adulti dichiarino di

33 Intervista a un rappresentante del Ministero del Lavoro, *cit.*

34 Intervista al responsabile dei Centri di Pronto Accoglienza Minori della Caritas, *cit.*

35 Roma Capitale, Determinazione Dirigenziale n. 5744 dell'11 dicembre 2013 e Capitolato Speciale descrittivo e prestazionale “Indizione Gara a Procedura Aperta per Progetto ‘Centro di Prmissima Accoglienza per Minori in difficoltà e abbandonati’”; <http://www.comune.roma.it/servizi/bandinet/jsp/scaduti/RisultatiRicerca.jsp?IE=&codiceUfficioProponente=&codiceTipologiaAtto=&testoatto=&identificativo=&annoIdentificativo=&DataPubblicazione=&DataScadenza=&GruppoPrecedente=&chiave=&indietro=0>.

36 *Ibidem.*

37 *Ibidem.*

essere minorenni ed entrino in strutture per minori, aspetto questo intollerabile e pericoloso»³⁸. Nelle intenzioni dell'amministrazione comunale le attività del nuovo centro³⁹ saranno mirate quindi a una «celere identificazione, alla chiarificazione della situazione personale, a fornire una risposta a necessità esistenziali non procrastinabili»⁴⁰. Il servizio si attiverà in seguito all'invio di richiesta di intervento promossa da: Sala Operativa Sociale, Forze di polizia, Presidi sanitari, Sportelli cittadini; prevede una accoglienza di almeno 20 minori con una permanenza massima di 96 ore prorogabili.

3. “Falsi minori” e secondo accertamento dell'età anagrafica

Dal 2012 a Roma è stata avviata dalla Magistratura un'indagine e disposta – in accordo con il l'Ufficio del Giudice Tutelare di Roma e il Comune di Roma – nei confronti di 180 persone ospitate nelle strutture di accoglienza in quanto minori, una seconda visita medica per l'accertamento dell'età anagrafica. Questi provvedimenti sono stati decisi in seguito alla diffusione su organi di informazione nazionale di notizie⁴¹ secondo cui il 60 per cento delle persone accolte a Roma nei centri di prima accoglienza, in quanto minori stranieri non accompagnati, sarebbe stato in realtà composto da maggiorenni.

Il sospetto era che durante la prima procedura non fosse stata accertata in maniera corretta l'età dichiarata. È il cosiddetto tema dei “falsi minori”.

«[...] E poi queste strutture che sono state aperte con l'emergenza, sono strutture che accolgono troppi ragazzi, ci sono gruppi troppo grandi. Contengono per tanto tempo tanti, troppi ragazzi e anche il sistema di seconda accoglienza non è stato in grado di assorbire questi ragazzi. Aggiungiamo a questo che comunque tantissimi di questi ragazzi non sono veri minorenni, c'è un problema rilevato anche da Save the Children che lo ha sollevato nella fase della cosiddetta “emergenza Nord Africa”. Hanno rilevato che in effetti in queste strutture che sono state aperte, di minori non ce n'erano e infatti il problema serio è quello dell'identificazione»⁴².

Secondo la stessa persona intervistata la presenza dei “falsi minori” ha condizionato il lavoro svolto dalle strutture di accoglienza di Roma e questo fenomeno ha avuto risvolti anche di tipo economico.

«[...] Ci sono varie strutture, varie realtà che danno delle risposte reali, io però sono convinta di una cosa: quello che è successo a Roma tra il 2011 e il 2012 e anche nel 2013, abbia veramente danneggiato molto le strutture nella capacità di fare una accoglienza adeguata. Se esiste una struttura che è pensata per minorenni e poi ci sono solo maggiorenni, è chiaro che la qualità dell'intervento crolla. La motivazione degli operatori crolla, crolla tutto. Io adesso sono molto scoraggiata in questa fase perché veramente c'erano anche strutture storiche che facevano anche delle cose interessanti e veramente c'è stata una dequalificazione collegata a un fenomeno di cui siamo stati vittime. [...] Que-

38 *Ibidem.*

39 Al momento della stesura di questo lavoro è in corso la valutazione delle diverse proposte progettuali presentate.

40 Roma Capitale, Determinazione Dirigenziale n. 5744, *cit.*

41 Cfr. Federica Angeli e Rory Cappelli, *Immigrati, età false per evitare l'espulsione. Così i finti minorenni diventano un business*, 17 ottobre 2012; http://roma.repubblica.it/cronaca/2012/10/17/news/immigrati_et_false_per_evitare_l_espulsione_cos_i_finti_minorenni_diventano_un_business-44679743/

42 Intervista a un rappresentante del Dipartimento Politiche sociali, *cit.*

sta situazione creata da questi numeri alti di falsi minori ha prodotto un danno per i minori veri perché, anche se noi siamo riusciti in qualche modo a evitare troppa commistione tra minorenni e maggiorenni, di fatto però la qualità dell'intervento complessivamente è calata perché i numeri erano troppo grossi. Questo ha peggiorato la qualità dell'accoglienza, poi ci sono delle realtà che sono riuscite a mantenersi. [...] Se guardiamo tutti insieme l'interesse del minore si riesce a convergere. Il problema si pone quando qualcuno guarda a un interesse e uno guarda a un altro interesse. L'interesse economico nell'organizzazione del percorso di accoglienza è preminente a volte a scapito dei contenuti. [...] Comunque un *business* su questa partita c'è stato»⁴³.

E ancora il punto di vista di altre persone intervistate:

«Io credo che anche i flussi interni, gli spostamenti interni di questi pseudominori siano stati sicuramente teleguidati, io sono sicuro di questo fatto. Questa commissione per l'accertamento dell'età, quella del Celio, con tutte le criticità e i limiti che ci possono essere, comunque di fatto ha bloccato il fenomeno dei falsi minori bengalesi. Tutta questa cosa dei bengalesi vuoi che non ci siano strutture organizzate? Io penso di sì»⁴⁴.

«[...] Sinceramente, dal mio punto di vista, la cosa più grave è stata l'accertamento dell'età. Il secondo accertamento dell'età ci ha coinvolto. È stato devastante. Avevamo mandato cinque ragazzi per cui il dipartimento ci aveva chiesto di fare questo secondo accertamento e ci ha inviato un fax con i nominativi. Tredici ragazzi sono stati coinvolti dal secondo accertamento, solo nel nostro centro. Questa è stata una cosa grave, nel senso il ragazzo ha già fatto un accertamento dell'età, va in ospedale e un dottore pubblico visita il ragazzo. [...] C'erano alcuni ragazzi con la tutela e altri no, tra questi 13. Alcuni che erano già nel nostro centro, ospiti da cinque, sei mesi e altri appena arrivati, quindi non si capiva neanche il criterio usato per il nuovo procedimento. Un avvocato ha seguito la cosa anche esternamente e poi abbiamo vinto la causa. Tutto l'iter è stato grave, non tener conto dell'alimentazione durante la visita, che è poi stata fatta all'ospedale militare. Noi abbiamo fatto una vera battaglia, io ho fatto uscire anche un articolo sul *Fatto Quotidiano*, ho fatto un tavolo di lavoro su questo. [...] Per chi non si presentava all'accertamento dell'età, arrivava il fax di dimissione del dipartimento, "tu non ti sei presentato? Quindi sei maggiorenne", proprio una violazione estrema dei diritti. Tra i cinque coinvolti nella causa, alcuni si sono presentati quasi un anno fa, e hanno fatto la [seconda] visita e sono risultati stranamente maggiorenni e coloro che non si sono presentati sono stati dimessi. Tra gli altri otto, il secondo gruppo, due soli ragazzi hanno voluto fare l'accertamento, uno è risultato maggiorenne l'altro minorenni ed erano rimasti gli altri, quelli che non erano voluti andare, e quindi noi aspettavamo le dimissioni. Quello è stato per noi un momento tragico. Noi non potevamo rifiutare, come centro, il secondo accertamento, non avevamo voce in capitolo. [...] Io posso dire che lavoro in questo centro dalla sua apertura come operatrice e posso assicurare che di minorenni, su 150 ospiti che avevamo, erano davvero pochi. Parliamo di falsi minori con i capelli bianchi. Attenzione questa cosa è assolutamente vera, ma è nata nell'emergenza Nord Africa di due anni e mezzo fa, la notizia dei falsi minori è avvenuta un anno dopo, un anno e mezzo dopo, quando il fenomeno si era già molto attutito, era quasi diventato inesistente; tutti i falsi minori erano già andati via e i centri invece erano pieni di minorenni, come li abbiamo tuttora, sono veri minorenni, visibilmente.

43 *Ibidem*.

44 Intervista al responsabile dei Centri di Pronta Accoglienza Minori della Caritas, *cit*.

Inizialmente tra i grandi numeri c'erano i falsi minori. Non si dovevano chiamare "centri per minori stranieri non accompagnati", ma centri di accoglienza. Questo inizialmente. Noi siamo un centro di prima accoglienza, nato in emergenza, in una situazione straordinaria. Certamente con 150 minori abbiamo avuto dei problemi e non c'è stata nessun tipo di accoglienza inizialmente. Da subito abbiamo lavorato per migliorare la situazione. [Che alcuni centri abbiano beneficiato del fenomeno dei "falsi minori"] è una chiave di lettura molto evidente insomma»⁴⁵.

Due minori intervistati nel corso della ricerca hanno raccontato la loro esperienza durante la procedura per la seconda visita medica per l'accertamento dell'età anagrafica.

«Quando ero nel centro di accoglienza, un giorno circa due mesi fa, gli operatori hanno chiamato tutti i ragazzi del centro e hanno detto che il Comune aveva detto che, finché non facevamo la seconda visita medica, la procedura veniva bloccata e non veniva aperta la tutela e non si andava avanti. E allora noi abbiamo detto "va bene, facciamo questa seconda visita". Il primo giorno siamo andati al Comune e ho fatto di nuovo un colloquio dove ho dato i miei dati personali e poi il giorno dopo siamo andati al Celio insieme con gli operatori del centro. C'erano due momenti. In una stanza c'erano tre o quattro persone, non so se erano medici o altro. Mi hanno fatto togliere tutti i vestiti e a uno a uno ci facevano passare mentre queste persone erano sedute a guardare e poi per la seconda parte ci facevano i raggi al polso. Dopo noi cercavamo l'operatore del centro, ma non lo abbiamo più trovato, era scappato»⁴⁶.

«Quel giorno non ho mangiato nulla fino a sera e mi sono sentito trattato male non fisicamente ma con le parole sì e con il modo di fare. Poi mi hanno portato all'ufficio immigrazione e poi di nuovo dai vigili dove mi hanno dato gli oggetti che mi avevano sequestrato e dopo mi hanno riaccompagnato a mezzanotte circa al centro di accoglienza. Il giorno dopo, presto, verso le 6 o 7 del mattino mi hanno detto che dovevo andare via. Avevamo solo i vestiti, ma non mi hanno dato i documenti che avevo io. Non avevo niente in mano, solo una espulsione e una denuncia penale»⁴⁷.

4. 70 giorni al Cie

Durante l'attività di ricerca svolta, accanto ai temi controversi relativi ai "falsi minori" e al secondo accertamento dell'età anagrafica a cui, impropriamente, tutti i migranti già in possesso di certificato medico sono stati sottoposti, è stato riscontrato il caso di un ragazzo minorenni che ha trascorso circa 70 giorni nel Centro di Identificazione ed Espulsione di Ponte Galeria a Roma.

R.F. è nato il 21 marzo 1996 a Bni Yagrine in Marocco dove ha vissuto fino all'età di 17 anni. R. nel proprio paese abitava con la madre, il padre, cinque fratelli e tre sorelle. Il ragazzo non ha frequentato le scuole nel proprio paese e aiutava il padre nel lavoro agricolo. Secondo quanto riportato durante l'intervista, la famiglia era in cattive condizioni economiche e ha concordato insieme a R. la sua partenza. Il progetto era quello di raggiungere l'Italia per trovare più facilmente lavoro e contribuire così alle spese familiari. Nel settembre 2013 è arrivato a Lampedusa.

45 Intervista alla referente area formazione della struttura di pronta accoglienza per minori "Un Sorriso", *cit.*

46 Intervista a M.M., 17 anni, Roma, 7 febbraio 2014.

47 Intervista a H.N., 17 anni, Roma, 7 febbraio 2014.

«Quando sono arrivato a Lampedusa ho dato [alla polizia] la mia data di nascita giusta, ma poi mi hanno trasferito dopo cinque giorni al Cie di Ponte Galeria a Roma e lì mi hanno arrestato⁴⁸. E lì mi sono accorto che avevano scritto 1995 e non 1996. Io dicevo a tutti che ero minorenni, ma non mi ascoltavano e mi chiedevano il passaporto per dimostrare che ero minore, ma me lo avevano preso durante il viaggio. Io non dormivo e protestavo. Un giorno la polizia è entrata e mi hanno buttato via tutte le mie cose allora io mi sono tagliato nel petto. Nessuno mi ha aiutato, non mi hanno soccorso, solo gli altri che erano lì come me hanno protestato e mi hanno medicato. Io dormivo con altri adulti e ogni giorno continuavo a protestare. Una volta una persona senza divisa, non so se era un poliziotto, ma mi sembrava un capo del posto, mi ha portato in una stanza senza telecamere e mi ha picchiato in viso. Mi ha preso tante volte per il collo e mi metteva al muro e poi mi prendeva a schiaffi. Poi andava via e mi lasciava solo, poi tornava e ricominciava – ha fatto così per 30 minuti. Non mi hanno mai fatto una visita medica per capire se ero minorenni o no. Una volta poi io continuavo a protestare e un operatore, che veniva da fuori ogni tanto, mi ha creduto e mi ha aiutato. Mi sono fatto mandare i documenti miei dal Marocco e poi dopo circa 70 giorni mi hanno fatto uscire»⁴⁹.

5. Dai “falsi minori” ai minori “accompagnati” di fatto

Scrive Renato Curcio nel testo da lui curato dal titolo *Respinti sulla strada*: «Anche i ragazzi respinti sulla strada conoscono e praticano in varie forme questo dispositivo della sopravvivenza in condizioni estreme. L’alterazione strumentale della loro età ne è la prima dimostrazione basilare. Per essi, infatti, il significato delle parole “maggioranni” o “minorenni” è del tutto relativo. Esse non indicano un’età anagrafica ma, volta a volta, la possibilità di godere di un vantaggio o, viceversa, la possibilità di sfuggire a uno svantaggio»⁵⁰.

E così come la dichiarazione di minore o maggioranni diventa funzionale all’appartenenza o meno alla categoria “minori stranieri non accompagnati”, anche la presenza di un parente in Italia può essere dichiarata o omessa con lo stesso obiettivo.

«Il ragazzo non ti dice sempre e subito la verità, spesso e volentieri i ragazzi non dichiarano la presenza dei propri parenti perché hanno paura di essere in qualche modo a loro affidati. Quando poi ormai l’iter di accoglienza e del permesso di soggiorno è già avviato o addirittura concluso, allora viene fuori che c’è il parente... Questo è un percorso finalizzato ad andare poi dal parente per lavorare. [...] Gli egiziani per esempio che non sono soli, che non sono “non accompagnati” hanno una rete forte e lavorare con loro è difficile perché hanno come obiettivo solo il permesso di soggiorno»⁵¹.

«Quindi [bisognerebbe] anche capire con chi si ha che fare, se esiste una rete sul territorio. Capire se ci sono per esempio familiari magari non qui ma in un’altra città italiana. E capire se esistono dei

48 Durante l’intervista il ragazzo ha sempre fatto riferimento alla sua permanenza nel Centro di Identificazione e Espulsione di Ponte Galeria come a una vera e propria detenzione.

49 Intervista a R.F., Roma, 26 febbraio 2014.

50 R. CURCIO (a cura di), *Respinti sulla strada*, Sensibili alle foglie, 2009.

51 Intervista al responsabile dei Centri di Pronta Accoglienza Minori della Caritas, *cit.*

punti di riferimento e poter parlare con loro, per esempio con la famiglia di origine, subito. E pensare a un ricongiungimento che è più realistico del rimpatrio, che sarebbe una cosa che tra l'altro per esempio il "Dublino 3" prevede. Anche perché questo ci consentirebbe, per esempio, di ridurre le fughe, perché poi quanti sono i ragazzini che scappano perché hanno il parente... Quindi anche li bisognerebbe capire qual è la rete per cercare poi di costruire dei collegamenti con le altre realtà italiane per fare degli accompagnamenti che siano congrui con il desiderio del ragazzo»⁵².

«[...] Io lo so che voglio andare a lavorare con mio zio quando esco dal centro. Io voglio solo il permesso di soggiorno e fra un anno esco a vado da lui»⁵³.

«Io quando sono partito già lo sapevo dall'Egitto, io ho uno zio in Italia, fuori Roma. Abbiamo pensato che vado in una casa-famiglia, un centro, poi posso fare il permesso di soggiorno così e poi esco e vado a lavorare con questo mio zio in frutteria»⁵⁴.

Come ha affermato un'assistente sociale, tutrice delegata del sindaco di Roma: «Spesso i ragazzi arrivano in Italia dicendo di essere soli e poi invece col tempo scopriamo che ci sono dei parenti, lo zio, il cugino, il fratello che stanno sparsi per l'Italia, veri o presunti perché lì vanno fatte le indagini. I ragazzi arrivano in Italia pensando che non dichiarare la presenza di parenti che possano occuparsi di loro sia più facile per ottenere il riconoscimento di alcuni diritti. Arrivati al riconoscimento dei diritti, al permesso di soggiorno e quindi a tutti i documenti di cui necessitano, poi succede che scappino. Utilizzano strategicamente questa categoria che elargisce diritti. Secondo me, questo inficia il percorso, perché un minore straniero dichiara di essere un minore non accompagnato e ha nella testa un percorso che è finalizzato e strumentalizzato all'ottenimento dei documenti e non alla seconda area, che è quella di costruzione del proprio futuro perché nel loro immaginario andranno a lavorare dallo zio, dal cugino, dal fratello. Sono visti come forza lavoro che poi è corrispondente ai loro bisogni perché loro spesso vengono in Italia perché devono lavorare e mandare i soldi a casa. Diventano manodopera a basso costo»⁵⁵.

Conclusioni

Il percorso di accoglienza istituzionale dei minori stranieri non accompagnati nella città di Roma solitamente inizia con la presentazione spontanea del minore presso gli uffici dei Vigili urbani, delle Forze di polizia o perché un rappresentante di queste lo ha intercettato in strada. Il ragazzo, se si dichiara ultraquattordicenne, viene "fotosegnalato" con rilievi dattiloscopici e fotografici e, se privo di documenti di identificazione, accompagnato presso una struttura sanitaria pubblica per accertare medicalmente l'età dichiarata. Qui si svolge la visita medica per l'accertamento dell'età anagrafica e, se viene accertata la minore età dichiarata, il migrante viene segnalato agli uffici che si occupano di minori di Roma Capitale che provvedono all'inserimento nelle strutture di pronta accoglienza per minori.

In base all'età il minore non accompagnato inizia un percorso che dovrebbe portarlo, al compimen-

52 Intervista a un rappresentante del Dipartimento Politiche sociali, *cit.*

53 Intervista a M.M., 17 anni, Roma, 5 marzo 2014.

54 Intervista a T.Z., 17 anni, Roma, 16 aprile 2014.

55 Intervista a un assistente sociale tutore delegato del sindaco di Roma Capitale, *cit.*

to della maggiore età, all'acquisizione di tutti gli strumenti utili a relazionarsi autonomamente nella società italiana. Ciò significa che per i ragazzi è indispensabile arrivare ai 18 anni di età con i requisiti necessari a convertire il permesso di soggiorno per minore età in quello per motivi di lavoro o studio, o altro, aver compiuto una buona formazione scolastica e lavorativa, aver garantito il diritto alla salute e a una sistemazione abitativa adeguata.

La ricerca ha permesso di porre in risalto alcuni nodi problematici che sono stati evidenziati dalle persone intervistate, sia dai rappresentanti delle autorità locali e nazionali, sia dai rappresentanti del terzo settore, sia dai giovani che sono o sono stati coinvolti nel percorso di accoglienza.

Emerge una ancora scarsa capacità del sistema istituzionale di fornire ai ragazzi un supporto coerente che salvaguardi i loro diritti fondamentali al benessere, allo studio, alla regolarizzazione dello status giuridico, alla formazione, al lavoro e che quindi possa configurarsi come adeguato al raggiungimento dell'obiettivo di una reale inclusione sociale.

Per quanto riguarda la definizione delle politiche d'accoglienza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati sono state rilevate alcune criticità nello scarso coordinamento e nella disomogeneità delle diverse norme che intendono governare il fenomeno. Non esiste uno standard operativo che guidi gli interventi che sembrano per lo più demandati alle capacità professionali delle singole strutture o addirittura dei singoli operatori. Probabilmente per questo motivo nessuna delle persone intervistate ha saputo indicare una progettualità che abbia le caratteristiche di funzionalità e ripetibilità riferibili a una "buona pratica".

Il passaggio alla maggiore età è il momento in cui nei ragazzi emergono le paure maggiori per il proprio futuro. È questo il momento in cui si concretizzano le lacune degli interventi sociali davanti a un limite, una frontiera che, di fatto, è solo burocratica. Come ha efficacemente notato una rappresentante del terzo settore nel corso di un'intervista: «È questa la vergogna più grande perché la legge italiana tutela il minorenne, ma ciò non significa che a 18 anni tu non sei più minore ossia, sei un maggiorenne sì, per la legge, ma sei uguale a prima, sei la stessa persona di ieri, sei sempre un ragazzino»⁵⁶. A 18 anni i ragazzi devono necessariamente lasciare le strutture, spesso finiscono in strada. Una rappresentante di una organizzazione del privato sociale ha affermato che circa il 30 per cento dei giovani ospitati presso la loro struttura, una volta compiuti 18 anni e dopo aver quindi obbligatoriamente lasciato il centro, non ha ottenuto una sistemazione abitativa adeguata.

Anche durante il periodo di accoglienza spesso non viene garantito ai minori il decreto di tutela in tempi brevi e succede troppo spesso che non ottengano il permesso di soggiorno per minore età, né quindi la documentazione necessaria alla regolamentazione della propria posizione una volta compiuta la maggiore età.

Nel corso della indagine è stato affrontato il tema dei cosiddetti "falsi minori". Nel 2012 e 2013 a Roma è stata disposta dalle autorità locali una seconda visita medica per l'accertamento dell'età anagrafica: il sospetto era che durante la prima procedura l'accertamento dell'età dichiarata fosse stata svolta in modo non corretto. Questa seconda procedura ha sollevato serie preoccupazioni, riportate in questo volume negli interventi di Tatiana Guarnier e Salvatore Fachile.

Due giovani intervistati hanno raccontato la loro esperienza vissuta durante le attività relative alla seconda visita medica, al termine della quale sono stati denunciati e costretti a lasciare il centro di accoglienza in cui si trovavano.

Così come la dichiarazione di minore o maggiore età diventa funzionale alla possibilità di appartenere o meno alla categoria "minori stranieri non accompagnati" anche la presenza in Italia di un parente può essere dichiarata o omessa con lo stesso obiettivo.

Sembra di assistere a una dinamica di negoziazione funzionale del processo di costruzione e utilizzazione della categoria “minori stranieri non accompagnati” operata dagli attori coinvolti: giovani provenienti da paesi terzi, strutture del privato sociale, organi istituzionali. La questione “falsi minori” ha esplicitato chiaramente questa dinamica facendo sorgere dubbi sulla correttezza giuridica delle procedure utilizzate per la definizione e l’appartenenza alla categoria “minori stranieri non accompagnati”, e facendo emergere i condizionamenti economici intorno al tema dell’accoglienza dei minori. Anche i ragazzi partecipano alla co-costruzione della loro appartenenza o meno a questa categoria istituzionale “inficiando” secondo alcune persone intervistate il percorso stesso di inclusione sociale. Di fronte alla pressoché impossibile fruizione di un percorso migratorio regolare che riguarda gli adulti provenienti da paesi terzi, l’appartenenza alla categoria “minori stranieri non accompagnati” diventa funzionale alla possibilità di utilizzarne tutti i presunti vantaggi soprattutto per quanto riguarda la regolarizzazione dello status giuridico. L’ottenimento del permesso di soggiorno diventa spesso l’unico vero obiettivo dei ragazzi e dei familiari che *de facto* li accompagnano magari influenzandone il percorso che il più delle volte approda a una condizione di sfruttamento nel mondo del lavoro se non a casi di vero e proprio “neo-schiavismo”⁵⁷: «[...] I miei operatori dicono “noi siamo un documentificio”, perché è chiaro che quello che interessa [ai ragazzi] è la regolarizzazione sul territorio perché in una situazione come quella italiana, l’immigrazione regolare da adulti è praticamente impossibile [...]»⁵⁸.

«Anche il cugino di Karim, come il compaesano di Khaled e lo zio di Mohammed e di Samir, come abbiamo visto, ricorrono al dispositivo psicologico del “ti aiuto, non lamentarti, taci e lavora”. Qui, come nel caso precedente, il lavoro viene usato come puro ricatto e il lavoratore deve erogare la sua attività in cambio della pura e semplice sopravvivenza. Si conferma anche qui ciò che avevamo già documentato in un cantiere precedente sui dispositivi che sottendono al lavoro dei migranti: “Reti socialmente discriminate possono talvolta riversare discriminazioni al loro interno finendo per trasformarsi in ‘catene’ più che in bacini solidali di sostegno”»⁵⁹.

Appare cruciale il ruolo svolto dalle strutture che organizzano l’accoglienza e le attività di inclusione sociale per i minori. Il pericolo potrebbe essere quello di un intervento puramente assistenziale che porterebbe a effetti di rafforzamento dell’esclusione⁶⁰: «Sono in molti a denunciare il fatto che nei centri assistenziali ci si trasforma in fretta in mendicanti. D’altra parte tra carità e diritto la differenza è netta, sostanziale, e in uno Stato laico non dovrebbe mai essere trascurata»⁶¹.

Durante una recente visita al Centro Astalli di Roma, Jorge Mario Bergoglio, papa della Chiesa cattolica ha affermato: «[...] La sola accoglienza non basta. Non basta dare un panino se non è accompagnato dalla possibilità di imparare a camminare con le proprie gambe. La carità che lascia il povero così come è non è sufficiente. La misericordia vera, quella che Dio ci dona e ci insegna, chiede la giustizia, chiede che il povero trovi la strada per non essere più tale. Chiede – e lo chiede a noi Chiesa, a noi città di Roma, alle istituzioni – chiede che nessuno debba più avere bisogno di una mensa, di un alloggio di fortuna, di un servizio di assistenza legale per vedere riconosciuto il proprio diritto a vivere e a lavorare, a essere pienamente persona»⁶².

57 Cfr. R. CURCIO (a cura di), *Respinti sulla strada*, cit., pp. 42-43.

58 Intervista a un rappresentante del Dipartimento Politiche sociali, cit.

59 R. CURCIO (a cura di), *Respinti sulla strada*, cit., p. 83.

60 Cfr. R. DE ANGELIS, *Gli erranti. Nuove povertà e immigrazione nella metropoli*, Edizione Kappa, 1991.

61 R. CURCIO (a cura di), *Respinti sulla strada*, cit., p. 56.

62 Papa Bergoglio, discorso al Centro Astalli di Roma per il servizio ai rifugiati, Roma, ottobre 2013; <http://www.news.va/it/news/discorso-del-santo-padre-francesco-al-centro-astal>

La condizione dei minori stranieri in Italia sembra allora sfidare l'organizzazione delle attività di inclusione sociale che in questo quadro dovrebbero fornire ai ragazzi gli strumenti utili alla costruzione di una forte consapevolezza dei propri diritti e ai modi della loro esigibilità che significherebbe in concreto dare il massimo della possibilità ai minori e ai giovani in generale di costruire anche in modo analitico, consapevole, e a volte conflittuale altre strade davanti agli interessi di coloro che li vorrebbero utilizzare come forza lavoro a basso costo, neoschiavi, fonte di reddito, che questi siano familiari, connazionali, esponenti delle autorità locali e del privato sociale.

Il punto di vista

Procedura di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e problematiche nella situazione di Roma

Intervista a SALVATORE FACHILE¹

1. Le procedure di accertamento dell'età

Le problematiche dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sono molteplici, specialmente a Roma.

C'è un problema innanzitutto di accesso al diritto, ovvero sia di accesso alla procedura che riguarda il minore straniero non accompagnato. In questo senso esistono una serie di ostacoli: il primo, molto rilevante, è quello relativo all'accertamento dell'età anagrafica. È un elemento di grande evidenza nel caso di Roma, ma in generale sul territorio italiano, come non esista una normativa completa né una prassi consolidata in materia di accertamento dell'età. Questo significa che i minori stranieri che vengono intercettati o che molto spesso si presentano spontaneamente presso le forze dell'ordine o altre istituzioni, per poter essere riconosciuti come minori, vengono sottoposti a una visita medica presso una struttura pubblica.

La procedura seguita dalle strutture non è uniforme, ma variabile in funzione delle istituzioni che hanno intercettato i ragazzi o presso le quali si sono presentati. Ciò significa che le istituzioni di volta in volta interessate decidono qual è l'ospedale o la struttura sanitaria pubblica presso cui svolgere l'accertamento dell'età. Quindi, in assenza di una norma o di un protocollo, la struttura sanitaria pubblica decide quali siano le modalità con cui accertare l'età. Diventa in questo modo difficile verificare se siano state rispettate le tecniche scientifiche e le minime indicazioni fornite da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sul punto. A questo proposito è opportuno ricordare l'esistenza del cosiddetto "Protocollo Ascone": una metodologia non pienamente condivisibile, ma che prevede comunque alcune garanzie di base per i minori. Questo Protocollo è stato sottoposto a valutazione ministeriale, è stato approvato dal Ministero, ma non adottato. Quindi esiste di fatto una indicazione, ma non viene rispettata dalle strutture sanitarie.

Quello che succede, dunque, è che le strutture sanitarie utilizzano i metodi più vari e più opinabili: alcune strutture sanitarie utilizzano la semplice valutazione della radiografia al polso, limitandosi a dare un responso netto di compatibilità o meno con la minore età, in maniera del tutto non scientifica; altre strutture danno un referto abbastanza definitivo, valutando semplicemente la struttura dentaria, valutando lo sviluppo sessuale o altro. Ognuno incontra una procedura diversa e ciò che consegue a questa diversità è che il risultato è totalmente schizofrenico: ogni ragazzo potrebbe o meno essere riconosciuto minore in maniera del tutto arbitraria. Ciò si ripercuote su una gamma di garanzie molto ampia, che può essergli riconosciuta oppure negata a seconda – sostanzialmente –

1 Avvocato, Consigliere segretario ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

del caso.

Tanto è vero che, come studio legale, su sollecitazione di un'organizzazione non governativa, ci siamo occupati di più di una quindicina di casi in cui i minori si erano spontaneamente presentati alle forze dell'ordine o, a volte, si sono presentati accompagnati da operatori sociali e, successivamente, sono stati sottoposti a un accertamento dell'età presso il Pronto soccorso più vicino, ottenendo un esito negativo, con un referto totalmente discutibile perché privo anche soltanto dell'indicazione dei margini di errore minimi o perché effettuato senza alcun tipo di garanzia né scientifica né giuridica. Questi accertamenti dell'età – o meglio, i decreti di espulsione che ne sono poi conseguiti – sono stati impugnati e sono stati prodotti altri accertamenti e altri referti medici di parte, effettuati per lo più dall'associazione Medici contro la Tortura (e quindi da un medico legale). Questi ricorsi, nella grandissima maggioranza, sono stati vinti.

D'altra parte, rimane vero che sull'accertamento dell'età la maggior parte dei ragazzi rimane senza garanzie, perché una volta che i ragazzi ottengono un risultato negativo (e quindi un decreto di espulsione) non riescono nella maggior parte dei casi a trovare un avvocato che possa poi difenderli o, se lo trovano, non è scontato che l'esito sia positivo. Non è infatti detto che il giudice di pace, dinnanzi a degli accertamenti differenti, sappia capire che l'accertamento svolto dalla sanità pubblica è insoddisfacente e che, quindi, alla luce del principio del *favor minoris*, dia appunto ragione al minore.

È capitata anche la situazione inversa. Alcune organizzazioni hanno denunciato l'esistenza di numerosissimi casi in cui in determinati centri di accoglienza per minori sarebbero presenti ragazzi in realtà maggiorenni: i cosiddetti "falsi minori". Questo tipo di denuncia ha portato a una reazione del Comune di Roma che, dal 2012, ha deciso di porre in essere nei confronti dei ragazzi bengalesi una procedura di nuova identificazione di massa. Nella totale mancanza di una previsione legislativa, il Comune di Roma ha ritenuto di poter disporre in maniera discrezionale sui ragazzi bengalesi – che avevano già ottenuto un primo verbale di accertamento dell'età anagrafica da parte di una struttura pubblica ed erano stati riconosciuti minorenni – un secondo accertamento presso un ospedale militare.

Inizialmente il Comune di Roma, a sua giustificazione, ha addotto l'esistenza di un protocollo utilizzato per effettuare questo secondo accertamento. In verità questo protocollo non ha nessuna qualifica pubblica poiché non è stato prodotto formalmente in nessun modo: da un colloquio del senatore Luigi Manconi (Presidente della Commissione Straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani) e del mio studio legale con il Giudice Tutelare che ha partecipato al tavolo che ha portato a questo "presunto" protocollo, è emerso che ne esiste solo una bozza. In ogni caso, anche se questo documento esistesse, si tratterebbe di un atto amministrativo che, in quanto tale, non può in nessun modo giustificare un secondo accertamento nei confronti di un minore per il quale non vi è stata contestazione formale del primo accertamento. Cioè, se avessero voluto formalizzare ed effettuare un secondo accertamento, avrebbero dovuto comunque contestare la validità del primo, ma questa contestazione non è avvenuta.

Ora, quella che si è svolta è stata una procedura innanzitutto discriminatoria, perché ha riguardato esclusivamente i ragazzi bengalesi. In secondo luogo, è stata una procedura illegittima, in quanto procedura di massa, che ha cioè riguardato non singoli casi – in quanto errori o abusi – ma tutti i ragazzi bengalesi che sono entrati in Italia nel corso degli ultimi anni.

Per queste ragioni, questo accertamento è stato fortemente contrastato da una serie di organizzazioni – fra cui l'ASGI, Yomigro e Laboratorio 53 – e i ragazzi coinvolti hanno in diverse occasioni organizzato delle manifestazioni di protesta, registrando la presenza di 300, 400 ragazzi bengalesi. Il Comune di Roma ha quindi deciso di rivolgersi all'Ufficio del Giudice Tutelare del Tribunale Civile

di Roma, il cui presidente (il dott. Mario Rosario Ciancio) nel maggio 2013 ha emanato dei provvedimenti che sostanzialmente ordinavano un nuovo accertamento dell'età per alcuni minori, dichiarando inoltre che chiunque si fosse sottratto a questo secondo accertamento sarebbe stato considerato automaticamente maggiorenne. Essendo così formulato, i ragazzi bengalesi appaiono da questo provvedimento sospettati di avere la maggiore età per definizione, per il fatto stesso, in pratica, di appartenere a questa nazionalità. Questo genere di procedure vengono attivate ciclicamente: solitamente si convocano i ragazzi per un lunedì; la convocazione del Comune di Roma arriva presso le strutture di accoglienza, che accompagnano i ragazzi all'appuntamento dove si richiede una nuova dichiarazione dell'età; lì si sottopone dunque a un nuovo accertamento dell'età, dal quale praticamente tutti risultano essere maggiorenni, con dei certificati medici che, ancora una volta, non indicano il margine di errore, che non rendono neppure conto delle metodologie utilizzate e che, soprattutto, sono svolti senza contestare formalmente il primo accertamento dell'età. Solitamente i ragazzi affermano di essere minorenni e, quando risultano maggiorenni in base al secondo accertamento effettuato presso l'ospedale militare, vengono denunciati penalmente per truffa ai danni dello Stato e per aver dato false generalità.

Questo è capitato a decine e decine di ragazzi.

Come ASGI e Yomigro, abbiamo impugnato i provvedimenti con cui si dichiara il secondo accertamento dell'età, si dà l'espulsione e quindi si revoca la tutela; abbiamo impugnato anche l'ordine del Giudice Tutelare che giustifica questo nuovo comportamento del Comune di Roma. Abbiamo una causa in corso di fronte al Tribunale Civile di Roma, e ci siamo ovviamente costituiti nei procedimenti penali per difendere questi ragazzi perché non è possibile pensare che possano essere condannati e detenuti per una falsa dichiarazione di generalità quando la loro condizione di minore età è stata accertata da una struttura pubblica prima dell'accoglienza dello stesso Comune.

Anche per quanto riguarda il secondo accertamento previsto dal Comune, in base a una decisione generalissima del Giudice Tutelare, questi ragazzi non possono essere condannati in sede penale né tanto meno può essere revocata loro la tutela, perché occorre sempre considerare che, non essendoci una metodologia unica normativamente prevista, di fronte a due accertamenti dell'età deve comunque considerarsi valido quello più favorevole al minore. In questo caso, semmai, quello che avrebbero dovuto fare era contestare – ed eventualmente imputare per truffa o corruzione, o altro – i medici che in prima istanza hanno attribuito ai giovani la minore età. Oppure contestare l'attendibilità dell'esito della visita e dimostrare scientificamente che, se anche non vi è stata truffa o corruzione, comunque si sarebbe trattato di un errore. Solo dopo questi passaggi sarebbe stato possibile immaginare un nuovo accertamento.

Un procedimento analogo si verifica, ad esempio, durante un accertamento sulla certificazione di invalidità: se una persona viene riconosciuta invalida e, quindi, è destinataria di sovvenzioni da parte dello Stato e si è intenzionati a eliminare questo beneficio, perché ritenuto illegittimo, occorre svolgere un accertamento, ma tenendo conto del primo. Il primo lo si potrà impugnare per corruzione, truffa, errore o mutamento delle condizioni fisiche, ma non è possibile svolgere un secondo accertamento solo perché c'è stata una denuncia o l'apertura di una indagine penale presso la Procura di Roma.

Nel caso dei minori, all'interno del procedimento penale viene chiesta una consulenza tecnica d'ufficio, per cui viene nominato un soggetto terzo che, in presenza del consulente tecnico del minore, individuato grazie al suo avvocato, svolge una nuova visita sulla base di una metodologia che è considerata valida anche dal giudice. Solo alla fine di questa procedura il giudice prenderà una decisione, che comunque può essere impugnata in sede di appello, quindi con una procedura di garanzia.

Quella che si è verificata invece è stata una procedura di massa totalmente ingiustificata. Non sono

state prese in considerazione le garanzie dello *status* di chi in quel momento era a tutti gli effetti un minore; non risultano esserci dei tutori, né dei curatori speciali che abbiano firmato il consenso informato, che abbiano autorizzato, che abbiano informato il ragazzo di eventuali possibilità di impugnare l'atto; si è rischiato di mettere in pericolo la vita di tantissimi minori.

Riguardo all'eventuale presenza di neomaggiorenni in una struttura, si ricorda che il margine di errore è comunque minimo. Se questi ragazzi [neomaggiorenni] sono presenti [nelle strutture di accoglienza] è chiaro che questa è una cosa impropria e ovviamente devono essere, con tutte le garanzie, allontanati dai centri per minori, però occorrerebbe ridimensionare il pericolo di una coabitazione che, in ogni caso, riguarda soggetti quasi coetanei.

Si potrebbe ipotizzare anche che il risparmio per il Comune di Roma – riducendo la presenza dei minori nelle strutture e quindi il costo del loro mantenimento – sia stato un incentivo all'avvio di questa operazione. Chiaramente esiste anche un risvolto economico di questa vicenda e questo risvolto economico non può non essere preso in considerazione in un'ottica complessiva, perché ad esso dovrebbe essere preferita sempre l'esigenza di valutare prima di tutto l'interesse del minore e, solo in seconda battuta, l'interesse economico.

A prescindere dalla situazione romana, guardando alla questione in maniera più generale, l'accertamento dell'età è in mano alla casualità. C'è la necessità di una normativa nazionale e, in attesa di essa, è necessario porre in essere le procedure e le metodologie alla luce del criterio principe che vige in Italia, che è quello del superiore interesse del minore. Quindi, in caso di incertezza, sempre *favor minoris*.

2. Le condizioni dei minori nelle strutture di accoglienza

Un ulteriore, macroscopico problema esistente a Roma è nato probabilmente nel 2011.

Circa l'accoglienza che riguarda i minori stranieri non accompagnati esistono regole che prevedono che il minore straniero debba essere necessariamente accolto in una struttura di tipo familiare, con un numero di posti molto ridotti e con un numero di operatori che deve essere proporzionato al numero dei ragazzi. Si tratta di strutture, come le case-famiglia, da sei, otto persone. Viceversa, alcuni studi evidenziano che esistono sul territorio romano strutture aperte, senza alcuna forma giuridica di copertura. Sono strutture che ospitano anche più di cento ragazzi, dove vengono inseriti i minori dal primo giorno di arrivo sino al compimento dei 18 anni. Sono strutture che non rispettano in nessun modo la normativa, né per il numero delle persone ospitate, né per il numero degli operatori in rapporto al numero dei minori presenti. Alcune sono strutture "ibride" dove in alcuni piani sono ospitati minori stranieri non accompagnati e in altri – tutti nella stessa palazzina – è prevista l'accoglienza di adulti, uomini e donne, facenti parte di un progetto di rientro in qualità di richiedenti asilo, secondo il regolamento "Dublino". Adulti e minori hanno la mensa in comune, l'ingresso in comune, gli spazi ricreativi in comune. Evidentemente siamo davanti a un sistema che è intollerabile sul lungo periodo o comunque ammissibile solo per una "pronta accoglienza", per accogliere i ragazzi per i primi giorni, nel caso di sbarchi numerosi, ma è chiaro che queste strutture sono totalmente illegali, totalmente e indiscutibilmente fuori legge. In questi centri i ragazzi restano anche per un anno, un anno e mezzo. Anche per la pronta accoglienza esiste una normativa che prevede che la struttura debba essere destinata esclusivamente ai minori, ospitare un numero circoscritto di ragazzi (certamente minore alle 120, 130 unità, come succede nella realtà). Il Comune di Roma ha permesso un sistema parallelo illegale di accoglienza di massa dei minori stranieri non accompagnati, in violazione della legge, perché accoglie ragazzi per periodi lunghissimi e con numeri altissimi,

considerando che vengono ospitati 100, 120 minori di 16/17 anni, con nazionalità differente, in una stessa palazzina, con l'ausilio di soli quattro, cinque operatori.

Ora, questo rappresenta un problema gravissimo ed è inammissibile che le organizzazioni e tutta la società civile possano accettare l'idea che il Comune di Roma oramai da anni violi la normativa sui minori stranieri non accompagnati.

Infine, altri problemi che maggiormente si riscontrano nell'esercizio della professione legale riguardano alcune strutture di accoglienza che vengono accusate di non essere sufficientemente attente, per esempio di non curare esigenze particolari, come possono essere quelle legate al cibo e alla religione – ad esempio nel periodo del Ramadan – o di non essere capaci di curare l'inserimento sociale, limitandosi a prevedere sostanzialmente il vitto e l'alloggio e non altre forme reali di crescita e cura del percorso formativo del minore. È capitato anche che siano accusate di non essere in grado di supportare il minore dal punto di vista giuridico perché, come si sa, il minore ha la necessità fondamentale di essere accolto, ma anche la necessità fondamentale di essere supportato al compimento dei 18 anni, per ottenere un permesso di soggiorno per “attesa occupazione” o per “attività lavorativa”. Ora, è chiaro che un ragazzo straniero di appena 18 anni non può e non deve curarsi da solo di questi aspetti. Non tutte le case di accoglienza hanno dimostrato di essere capaci di dare il giusto peso a questo passaggio fondamentale e quindi di riuscire ad aiutare il ragazzo ad avere tutti i documenti necessari per poter ottenere il permesso di soggiorno al raggiungimento dei 18 anni. Stiamo parlando soprattutto di case-famiglia che non sono state in grado, per esempio, di fare tempestivamente la richiesta del permesso di soggiorno per “minore età”, o tempestivamente la richiesta di parere favorevole all'ex Comitato Minori Stranieri, o tempestivamente la richiesta di conversione del permesso di soggiorno. A questo si lega la questione fondamentale del giudice tutelare e del tutore, che è una problematica che non riguarda soltanto Roma, ma che riguarda anche Roma. Il giudice tutelare dimostra di non essere molto spesso tempestivo. Attualmente sono numerosissimi i casi di minori che sono in accoglienza da mesi, anche da sei, otto mesi, e che sono ancora in attesa di nomina del tutore. Ricordiamo che se non c'è la nomina del tutore, per prassi – anche se non è legittimo nella maniera più assoluta – non viene inoltrata neanche la richiesta di permesso di soggiorno per “minore età”. Quindi, il minore rimane totalmente privo di una forma giuridica di tutela, soprattutto in relazione al compimento dei 18 anni e quindi all'ottenimento del fondamentale permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. Molti di questi aspetti possono essere relativi molto spesso anche ai ritardi del giudice tutelare, anche perché come tutore viene sempre nominato il Comune, il Sindaco.

Va detto poi che è veramente incredibile che ci vogliano sei mesi per fare una nomina di un tutore, che poi si rivela essere sempre il Comune di Roma. La lentezza è inspiegabile in un procedimento che non richiede nessun esame specifico sul minore (il minore non viene ascoltato quando viene nominato il tutore, avviene tutto in automatico). Risulta quindi incomprensibile il motivo per cui si attendono tanti mesi, mettendo a rischio il percorso giuridico del ragazzo che, se nel frattempo compie la maggiore età, si ritrova senza il permesso per minore età. La seconda questione riguarda la nomina in qualità di tutore, in tutta Italia, sempre e soltanto del Comune, pur nella consapevolezza che è un soggetto in conflitto di interessi rispetto al minore, perché è il Comune stesso che paga la retta del minore ed è il Comune che ha un carico di tutele enorme, per cui ogni assistente sociale rischia di avere 50, 60 ragazzi; vale a dire come avere 50 o 60 figli.

Come abbiamo visto prima, se il tutore fosse stato effettivamente una persona diversa dal sindaco, una persona indipendente, un tutore, di fronte alla richiesta di un secondo accertamento dell'età del proprio “figlio” o del “proprio” minore tutelato, è chiaro che si sarebbe ribellato, ma in questo caso, siccome è il Comune che ordina il secondo accertamento dell'età ed è il Comune che viene nomina-

to tutore, è chiaro che c'è un conflitto che è di per sé un conflitto di interessi. Quindi questa ulteriore prassi di nominare sempre il Comune come tutore del minore è totalmente inaccettabile.