



# **LA PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.**

## **L'ESPERIENZA ITALIANA**

**BRUXELLES 14 LUGLIO 2010**



# INDICE

<b>1. INTRODUZIONE</b>	<b>4</b>
<b>2. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NEL TERRITORIO ITALIANO: IL FENOMENO, IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E I SERVIZI DI INTEGRAZIONE</b>	<b>8</b>
2.1 IL PERCORSO DEL MINORE NELL'AMBITO DELLE POLITICHE E DELLE PRASSI DI ACCOGLIENZA LOCALI	9
2.2 I NUMERI DELL'ACCOGLIENZA	10
<b>3. IL MODELLO ITALIANO MULTIGOVERNANCE DEL FENOMENO DEI MSNA E L'IMPEGNO DI ANCI</b>	<b>13</b>
3.1 IL PROGRAMMA NAZIONALE DI PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI	14
3.2 IL PROGETTI PER I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO ALL'INTERNO DEL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI	19



## 1. INTRODUZIONE

La recente adozione del Piano d'Azione (2010-2014) sui minori stranieri non accompagnati da parte della Commissione Europea costituisce un'importante occasione di confronto tra i diversi Paesi e le Istituzioni dell'Unione Europea, rivelando la rinnovata attenzione alla presenza di tali minori nei territori degli Stati membri e l'impegno verso lo sviluppo di politiche europee di tutela nei loro confronti. In alcuni Paesi in particolare la presenza di minori stranieri non accompagnati è maggiore che in altri, per ragioni legate alla collocazione geografica dei territori, alle traiettorie migratorie decise dai migranti stessi o, purtroppo, dalle reti criminali che li hanno intercettati.

In Italia, in particolare, nel 2008 la loro presenza ha raggiunto un picco quantitativo considerevole, superiore ai 7.700 minori, di cui più di 1500 sbarcati nell'anno sulle coste siciliane. Le dimensioni del fenomeno e la conseguente pressione sul sistema dell'accoglienza hanno posto in maniera stringente la questione della loro protezione, che ha coinvolto soprattutto i Comuni i quali, oltre ad essere gli spazi fisici e istituzionali dell'accoglienza, sono i responsabili della tutela dei minori stranieri non accompagnati secondo la normativa vigente in Italia.

La gestione di una realtà complessa, sia in termini di risorse finanziarie sia in relazione ai molteplici bisogni di cui i minori stranieri non accompagnati sono portatori, ha fatto emergere l'importanza di una maggiore condivisione di responsabilità e oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali, mostrando al contempo l'opportunità di definire e diffondere procedure standardizzate di protezione dei minori stranieri non accompagnati sull'intero territorio nazionale. In questo contesto, nel 2008 ha preso il via il Programma Nazionale di Protezione dei minori stranieri non accompagnati, promosso e finanziato dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e realizzato dall'ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, che attualmente ha avviato la sua II Fase. Il Programma nasce con l'intento di sostenere concretamente i Comuni sperimentando un sistema nazionale di protezione e integrazione con particolare riguardo alla pronta accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Il medesimo livello di protezione è garantito altresì ai minori stranieri soli che manifestino volontà di richiedere asilo in Italia, per i quali è previsto un percorso specifico all'interno dei progetti per minori afferenti alla rete del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, promosso dal Ministero dell'Interno e gestito sempre dall'ANCI.

La situazione attuale, in relazione alla quantità dei minori accolti e alla qualità degli interventi messi in campo anche attraverso la progettualità appena descritta, autorizza ad

affermare che ad uno sforzo notevole da parte delle istituzioni ha fatto seguito un risultato parimenti incoraggiante, anche alla luce delle indicazioni contenute nel Piano d'Azione adottato dalla Commissione.

E' per questo che l'Italia accoglie oggi con entusiasmo il Piano d'Azione, rilevando come molti degli obiettivi cui mira quest'ultimo siano gli stessi che già da tempo guidano l'operato dei Comuni nella complessa materia dell'accoglienza e integrazione dei minori non accompagnati. Relativamente ai punti del Piano d'azione europeo le istituzioni centrali e locali italiane si trovano in parte già allineate grazie agli interventi e ai programmi oggi in essere, e intendono proseguire in un lavoro di rete con gli altri Stati nel rafforzamento di punti strategici indicati dalla Commissione per migliorare e coordinare tra di loro i processi di accoglienza ed integrazione in atto nei diversi paesi nel miglior interesse dei minori stranieri non accompagnati.

Dall'analisi attenta dei dieci punti di cui consta il Piano, è importante evidenziare innanzi tutto come la condizione del minore straniero che arriva solo in Italia, pur essendo situata al crocevia tra ambiti legislativi distanti tra di loro (diritto minorile e diritto dello straniero), sia caratterizzata da un alto livello di protezione e tutela che si dispiegano fin dal momento del primo contatto con le forze dell'ordine o con i servizi sociali dei territori. Ratificando nel 1991 la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, l'ordinamento giuridico italiano sancisce innanzi tutto il pieno riconoscimento delle specificità della condizione minorile, facendo proprio altresì il principio per cui l'interesse superiore del minore debba costituire la considerazione preminente per ogni atto concernente un minore. Coerentemente, viene sancita la piena parità di trattamento con il minore italiano in tutti gli ambiti che riguardano il benessere e il godimento dei diritti fondamentali da parte del minore straniero il quale in ragione di ciò è inespellibile, pure se entrato illegalmente sul territorio italiano. Una serie di misure legislative garantisce inoltre la protezione del minore coinvolto nel traffico di esseri umani o vittima di abusi e sfruttamento, consentendogli di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti delle organizzazioni criminali e indirizzandolo verso specifici percorsi di protezione e integrazione sociale.

Riconoscendo il diritto del minore a crescere nell'ambito della propria famiglia, l'Amministrazione centrale si è dotata di strumenti giuridici e operativi atti a rendere concreto ed esigibile tale diritto da parte dei minori stranieri non accompagnati con l'istituzione del Comitato per i minori stranieri<sup>1</sup>, che tra i suoi compiti ha quello di ricevere le

---

<sup>1</sup> Organismo interministeriale appositamente istituito con D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535, al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori ammessi temporaneamente sul territorio, cooperare con le amministrazioni interessate, accertare lo status di minore straniero non accompagnato, disporre l'eventuale

segnalazioni relative alla presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio e di realizzare le indagini sulle famiglie nei paesi di origine. Sulla base di esse il Comitato può adottare il provvedimento di rimpatrio assistito del minore, nel rispetto del suo superiore interesse e soltanto dopo averne acquisito il consenso. A tal proposito è importante sottolineare come l'attività di impulso alla realizzazione delle indagini familiari si caratterizzi come una delle più qualificanti tra quelle previste nell'ambito del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, consentendo l'instaurarsi di proficui rapporti di collaborazione tra le amministrazioni locali e l'ente centrale di tutela con positive ripercussioni sull'intero percorso di protezione dei minori stranieri, sia che esso sia essa rivolto al ricongiungimento familiare o all'integrazione stabile nel nostro Paese. In merito alle misure di accoglienza e alle garanzie procedurali specifiche per i minori stranieri non accompagnati, sollecitate dal Piano d'Azione ai Paesi membri, si è già detto di come gli sforzi sostenuti in tal senso dai Comuni si siano progressivamente orientati verso un'esplicita richiesta di cooperazione tra il livello locale e quello centrale, con l'obiettivo di migliorare, standardizzandole, le modalità di protezione e di sostenerne i percorsi di accoglienza e inclusione sociale. In tal senso il Programma valorizza le prassi già positivamente sperimentate dai Comuni relativamente al collocamento in luogo sicuro dei minori stranieri non accompagnati e alla tutela giuridica di questi ultimi, sollecitando altresì l'esecuzione tempestiva di tutte le misure volte alla regolarizzazione del minore sul territorio italiano. Con riferimento ai centri presso i quali i minori vengono accolti, i Comuni afferenti al Programma si impegnano ad utilizzare strutture conformi alle leggi in materia di servizi residenziali rivolti a minori, all'interno delle quali è impiegato personale specializzato e dotato di professionalità molteplici, utili al lavoro con i giovani migranti. La legislazione vigente vieta il trattenimento dei minori soli presso i centri di accoglienza.

L'Italia, attraverso i suoi programmi di accoglienza ed integrazione e ponendo particolare attenzione all'affido familiare, intende rispondere all'esigenza della ricerca e del rafforzamento di soluzioni durature per i minori stranieri non accompagnati, che vanno appunto trovate sulla base della valutazione individuale dell'interesse superiore del minore. Tali soluzioni sono individuate in sinergia dall'Amministrazione centrale e quelle locali tra tutte le possibilità offerte per il migliore interesse del minore, a partire dal riconoscimento dello status di protezione internazionale o di altro status giuridico che consenta al minore di ottenere il livello di tutela più adeguato alla sua condizione.

L'Italia è impegnata nel promuovere un assiduo lavoro di rete tra le istituzioni centrali e locali, nazionali ma anche internazionali, al fine di unire tutte le forze in campo e

---

adozione del provvedimento di rimpatrio assistito e, infine, istituire una banca dati al fine di censire i minori stranieri presenti su territorio.

raddoppiare gli sforzi per affrontare la questione dell'accoglienza dei minori non accompagnati e garantire la tutela del loro interesse superiore. Per tali motivi l'appuntamento promosso a Bruxelles, con il quale l'Italia ha voluto dare vita ad un primo momento di confronto tra le Istituzioni dell'Unione Europea e alcuni rappresentanti di realtà territoriali dei Paesi su questo tema e sul Piano d'Azione recentemente promosso, vuole essere l'occasione per evidenziare gli elementi di positività e identificare le criticità proprie delle singole realtà territoriali internazionali, al fine di stimolare una riflessione utile al rafforzamento della tutela dei minori da parte di diversi attori coinvolti ad ogni livello, nel superiore interesse del minore e in linea con quanto indicato nel Piano.



## 2. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NEL TERRITORIO ITALIANO: IL FENOMENO, IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E I SERVIZI DI INTEGRAZIONE

I flussi migratori contemporanei si caratterizzano come processi complessi, sui quali incidono i grandi fenomeni strutturali (dai fattori espulsivi presenti nei paesi di origine, povertà, guerra, persecuzione politica, sovrappopolamento, ecc., a quelli attrattivi presenti nei paesi di arrivo: presenza di comunità di connazionali, domanda di manodopera ecc.), così come le scelte individuali intrecciate a quelle familiari e amicali. Questa complessità rende estremamente difficili i tentativi di governo e gestione del fenomeno da parte delle istituzioni dei paesi di arrivo, ma ancor più rilevante diventa il ruolo dei governi locali, chiamati non più solo a gestire problemi “derivati” di accoglienza sul territorio, ma ad intervenire direttamente sui fenomeni e sulle conseguenze dei “flussi non programmati”, ovvero la presenza non programmata né prevedibile di migranti, non rientranti nelle quote di ingresso annuali, ma che hanno accesso a una condizione di soggiorno regolare<sup>2</sup>.

In Italia la questione dell'*accoglienza* e della *protezione* dei minori stranieri soli si è imposta per il forte impatto sul sistema del welfare locale, condizionandone gli aspetti organizzativi e professionali e segnando di fatto la storia stessa dei servizi socio-educativi rivolti ai minori. Per tali motivi e pur nella consapevolezza della difficoltà di censire e definire numericamente l'effettiva presenza dei minori stranieri non accompagnati, in quanto riguardante soggetti caratterizzati da una forte mobilità sul territorio e da una complessa titolarità giuridica, l'ANCI da qualche anno promuove un'indagine nazionale sul fenomeno e sulle politiche di protezione e tutela attivate dai Comuni italiani, volta ad approfondire la conoscenza sulla situazione dei minori ed orientata a raccogliere informazioni complete e aggiornate atte a migliorare la qualità delle politiche sociali e degli interventi amministrativi a favore dell'integrazione dei minori.

L'analisi delle diverse prassi d'accoglienza consolidate in questi anni a livello territoriale, permette di ricostruire l'evoluzione del fenomeno e delle politiche di tutela e protezione

---

<sup>2</sup> Sono flussi migratori particolari che si situano in una zona d'ombra dei dispositivi legislativi, a metà strada tra l'ingresso illegale e il soggiorno legale “successivo”, in virtù di condizioni di protezione assicurate dal diritto internazionale e nazionale. Nello specifico si tratta “di flussi che presentano tre caratteristiche particolari, e cioè: a) sono composti da soggetti entrati illegalmente ma non espellibili, in quanto rientrano in una serie di categorie tutelate dal diritto nazionale e internazionale, come i richiedenti asilo, i minori e le vittime della tratta; b) non hanno uno sbocco immediato sul mercato del lavoro e quindi sono flussi non immediatamente produttivi sul piano economico; c) infine, sono flussi migratori che presentano un costo particolarmente elevato per il sistema di *welfare* locale, il quale è chiamato a farsi carico dell'assistenza di soggetti particolarmente vulnerabili”, T. Caponio, *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, Policy paper CeSPI, maggio 2004.

rivolte ai minori stranieri non accompagnati in Italia, ripercorrendo l'iter d'intervento che ha guidato i percorsi di presa in carico e accoglienza.

## **2.1 IL PERCORSO DEL MINORE NELL'AMBITO DELLE POLITICHE E DELLE PRASSI DI ACCOGLIENZA LOCALI**

Le procedure che vengono attivate dai servizi sociali quando si presenta un minore straniero non accompagnato, possono articolarsi diversamente a seconda della condizione del minore al momento del contatto con i servizi. Al *minore* straniero che si presenta, *solo* (o accompagnato da enti, associazioni, privati, ecc.), all'assistenza sociale territoriale, e che risulti privo di riferimenti familiari e parentali, viene assicurata la *pronta e provvisoria accoglienza*. Così pure le forze dell'ordine, quando rintracciano un minore straniero in stato di abbandono, lo affidano al Comune<sup>3</sup>, accompagnandolo ai servizi sociali o direttamente alla comunità di pronta accoglienza convenzionata con il Comune.

Dopo avere attivato l'intervento di accoglienza, i servizi sociali del Comune *segnalano* il minore straniero non accompagnato agli uffici competenti (Comitato per i minori stranieri, Questura, tribunale per i minorenni, giudice tutelare) affinché vengano avviate le pratiche per chiarire la posizione del minore accolto (status di non accompagnato, identificazione e accertamento dell'età)<sup>4</sup> e richiedere al Comitato di procedere con le indagini familiari per rintracciare i familiari, sia sul territorio italiano che nel paese di origine. Contestualmente i servizi sociali territorialmente competenti si attivano per adottare le misure di protezione e tutela.

Durante la permanenza in struttura gli operatori del centro e i servizi sociali si adoperano per avviare le misure di inserimento socio-educativo che, in questa prima fase, possono includere, tra gli altri aspetti, attività sportive o ricreative per favorire la socializzazione, oltre a corsi di alfabetizzazione della lingua italiana o direttamente la frequenza della scuola nel caso debbano assolvere l'obbligo scolastico<sup>5</sup>.

Trascorso il periodo di pronta accoglienza, se non vengono rintracciati parenti sul territorio, non viene disposto il rimpatrio volontario e assistito<sup>6</sup> e nessuna possibilità di affidamento familiare è maturata, viene elaborato dai servizi sociali un progetto educativo a lungo termine ed individuata la struttura *di seconda accoglienza* o l'affido familiare più idoneo, in

---

<sup>3</sup> Il minore in stato di abbandono deve essere ex art. 403 codice civile collocato in un luogo sicuro da parte della pubblica autorità.

<sup>4</sup> Al momento del rintraccio del minore da parte delle forze dell'ordine o subito dopo la presentazione ai servizi sociali, il minore viene accompagnato in Questura, ove viene sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici, registrati insieme ai dati anagrafici dichiarati dal minore ex TU 286/98, art. 6, c. 4.

<sup>5</sup> Costituzione, art. 34; legge 53/2003, art. 7, D.lgs. 76/2005, artt. 1 e 2; D.lgs. 226/2005, art. 1.

<sup>6</sup> Art. 33 c. 1 T.U. 286/98; D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535 artt. 2 e 7.

base alle necessità del minore ed al progetto educativo per lui formulato, nella quale il minore possa rimanere sino al raggiungimento della maggiore età.

In questa fase l'accompagnamento educativo si struttura intorno ai percorsi formativi e lavorativi anche in funzione delle offerte territoriali: i percorsi di formazione (nelle scuole, nei Centri Territoriali Permanenti o nei centri di formazione professionale), le borse lavoro o i contratti di apprendistato, rappresentano le offerte maggiormente utilizzate per l'integrazione anche dei minori stranieri non accompagnati. In questa fase di "accompagnamento" alla maggiore età, il ruolo dei servizi sociali è determinante per progettare e realizzare degli interventi che rendano possibile la progressiva autonomia del minore in vista della conclusione della sua accoglienza al raggiungimento della maggiore età, sebbene tale percorso sia fortemente condizionato dalla possibilità di conversione del suo permesso di soggiorno al compimento del 18° anno<sup>7</sup>.

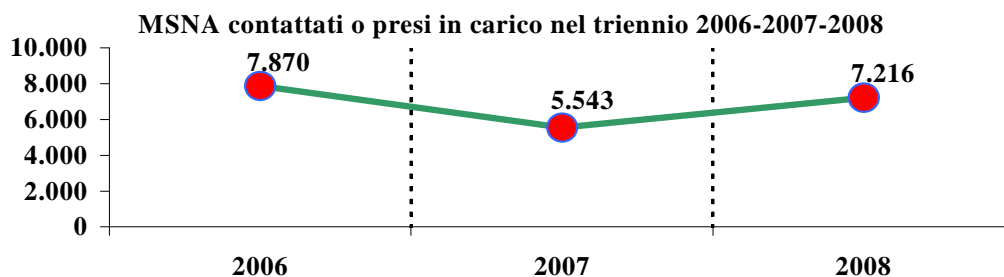
## **2.2. I NUMERI DELL'ACCOGLIENZA**

Per quanto attiene al fenomeno in generale in Italia, i Comuni coinvolti nell'ultima indagine nazionale promossa dal Dipartimento Immigrazione dell'ANCI sono stati 5.784 (circa il 71,4% dei Comuni italiani). Di questi, il 17,7% dei rispondenti, ovvero 1023 Comuni, ha dichiarato di aver preso in carico minori non accompagnati attivando un servizio, una risorsa, un'attività di orientamento, un intervento di tutela e/o un progetto di accoglienza negli ultimi tre anni, per un totale di 5.543 minori nell'anno 2007 e 7.216 nel 2008<sup>8</sup>. In quest'ultimo anno, in particolare, il fenomeno dei minori presi in carico e/o accolti in prima o seconda accoglienza ha registrato: 7.216 i minori presi in carico/contattati; 4.176 accolti inseriti in prima/pronta accoglienza; 3.841 quelli accolti in seconda accoglienza. Cambiamenti significativi hanno riguardato invece la distribuzione per paesi di provenienza in quanto i protagonisti principali risultano essere i minori afgani, i quali aumentano esponenzialmente dal 2006 al 2008 (+170%), così come aumenta il numero dei minori che giungono da paesi africani instabili o in conflitto (Nigeria, Somalia, Eritrea, ecc.) e dunque potenziali richiedenti asilo, ai quali si aggiungono coloro che provengono dall'Egitto.

---

<sup>7</sup> Alla luce delle recenti modifiche normative introdotte con la legge 94 entrata in vigore nel mese di agosto 2009, la possibilità per il minore di restare in Italia con un regolare permesso di soggiorno dopo aver compiuto 18 anni, dipende da una serie di condizioni. I minori non accompagnati titolari di *permesso per minore età*, possono convertirlo in uno per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo, al compimento dei 18 anni, se: sono entrati in Italia da almeno 3 anni, quindi, prima del compimento dei 15 anni; hanno seguito per almeno 2 anni un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato.

<sup>8</sup> Giovannetti M., *Minori stranieri non accompagnati. Terzo rapporto Anci 2009*, Dipartimento Immigrazione ANCI, 2009.



**Fonte: Minori stranieri non accompagnati – Rapporto 2009, ANCI – Dipartimento immigrazione**

Nel biennio 2007-2008 si è pertanto registrato un aumento del 30,2%, mentre rispetto all'ultimo anno dell'indagine precedente (2006), il fenomeno ha registrato una flessione dell'8,3% in particolare tra il 2006 e 2007, ovvero da quando i minori rumeni e bulgari sono divenuti comunitari e pertanto non più rientranti nella definizione di *minori stranieri non accompagnati* ai sensi dell'art. 1, comma 2 del D.P.C.M. 535/99. Nonostante ciò l'ordine di grandezza della presenza di MSNA in Italia nel 2008 si conferma rispetto a quello registrato nella precedente rilevazione (7870 nel 2006, 7216 nel 2008).

Nel 2008, pur concentrandosi la maggior parte dei minori (il 47,5%) nei centri superiori a 100.000 abitanti, anche i Comuni medi (15-60.000 abitanti), che accolgono il 23,2% del totale dei minori, e quelli medio piccoli (5-15.000 abitanti), che ne accolgono il 13,7%, hanno registrato un aumento significativo di presenze.

Le Regioni che segnalano il più alto numero di minori presi in carico sono la Sicilia, l'Emilia-Romagna, il Lazio Friuli Venezia Giulia, dove, nel 2008, si concentra più della metà dei minori (54%). Il fenomeno riguarda prevalentemente minori maschi (il 89,7%) appena sotto la soglia della maggiore età (il 51,9% ha 17 anni), provenienti soprattutto da Afghanistan, Albania, Egitto, Marocco e, per la prima volta, Kosovo, non presente sino ad oggi nelle rilevazioni in quanto Stato autonomo solo dal febbraio 2008.

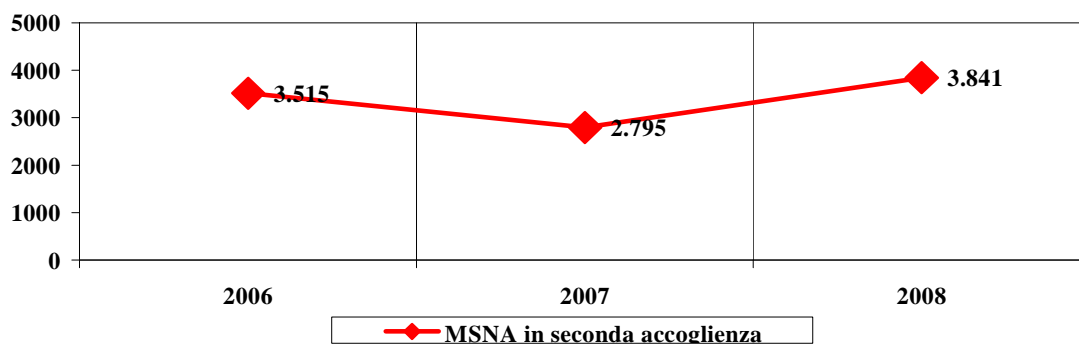
Al 31 dicembre 2009, i dati del Comitato per i minori stranieri evidenziano una flessione rispetto agli anni precedenti: sono infatti 5984 i minori stranieri non accompagnati segnalati, il 91% dei quali di genere maschile, e provenienti in prevalenza dal continente africano (Marocco ed Egitto). Il 53% dei minori stranieri ha inoltre compiuto i 17 anni, mentre se si considerano anche i sedicenni questa percentuale sale al 76%.

Passando ad analizzare i dati riferiti ai minori non accompagnati entrati in strutture di prima/pronta accoglienza, l'indagine rileva anche in questo caso un forte decremento tra il

2006 e il 2008 (da 6.102 a 4.176), ma una stabilizzazione del fenomeno nel biennio oggetto dell'indagine: 4199 nel 2007 e 4176 nel 2008.

Nel biennio considerato il Lazio, l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Sicilia hanno accolto in prima accoglienza il 50% del totale dei minori stranieri non accompagnati, con variazioni significative in alcune Regioni, tra cui spicca il caso del Lazio, che vede un incremento del 38%.

Il passaggio successivo alla prima accoglienza è quello della seconda accoglienza, rispetto alla quale si registra un aumento significativo di presenze nel biennio considerato, passando dai 2.795 del 2007 ai 3841 minori accolti in seconda accoglienza nel 2008.



Fonte: Minori stranieri non accompagnati – Rapporto 2009, ANCI – Dipartimento immigrazione

Rispetto all'ultimo anno di riferimento dell'indagine precedente, dopo la flessione tra 2006 e 2007 (-20%), nell'anno successivo si registra un'immediata inversione di tendenza con un incremento del 37,4% circa che porta i valori assoluti del 2008 ad una quota di poco superiore al 2006 (da 3.515 a 3.841, registrando una variazione positiva del 9,2%). L'incremento si è verificato su tutto il territorio nazionale ma in particolare al Sud e Isole (+135%), dove nel 2008 è stato accolto il 38% circa del totale dei minori inseriti in seconda accoglienza.

### **3. IL MODELLO ITALIANO MULTIGOVERNANCE DEL FENOMENO DEI MSNA E L'IMPEGNO DI ANCI**

L'analisi dei dati raccolti attraverso l'indagine evidenzia il carico di responsabilità gestite dalle Amministrazioni comunali sui difficili temi dell'accoglienza e dell'integrazione dei minori stranieri. I comuni hanno più volte sottolineato l'esigenza di giungere ad una standardizzazione degli interventi a tutela dei minori stranieri in grado di determinare il passaggio da una fase emergenziale ad una più strutturata in termini di risorse economiche ed operative, sia a livello nazionale sia in particolare in alcune aree critiche del Paese. Inoltre, la presenza di bisogni estremamente diversificati (differenti fasce d'età, diverse nazionalità, particolari vulnerabilità connesse ad eventuali persecuzioni subite nei paesi di origine e alle modalità del viaggio etc.) ha reso ancor più complessa la gestione degli interventi, imponendo ai comuni la necessità di dover adeguare i propri servizi ad un profilo di utenza in continua trasformazione.

L'impegno di ANCI nell'affrontare la realtà dei minori in una prospettiva nazionale è stato quindi fortemente sollecitato dai Comuni, al fine di valorizzare la condivisione di responsabilità e oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali favorendone una positiva collaborazione.

ANCI, pertanto, sulla base delle pratiche già positivamente sperimentate dai Comuni relativamente alla presa in carico dei minori stranieri, ha inteso sistematizzare e supportare gli stessi Comuni nel superamento delle criticità riscontrate in tale ambito.

Da questo impegno nasce nel 2008 il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e affidato per la sua realizzazione all'ANCI, con l'obiettivo di sperimentare, attraverso una rete di Comuni (selezionati tra quelli con più lunga esperienza di interventi nel settore dei MSNA), un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza. Nei loro confronti il Comune si impegna ad attivare servizi destinati a garantire i diritti di cui i minori sono portatori, attraverso un articolato percorso che mira ad incentivare la collaborazione tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nell'accoglienza e nella protezione dei MSNA, al fine di giungere a risultati sostenibili e riproducibili su tutto il territorio nazionale.

Nel caso in cui i minori stranieri accolti nei territori comunali manifestino la volontà di richiedere asilo e quindi accedano ad uno status giuridicamente riconosciuto dalla normativa italiana e internazionale, vengono messe in campo dai Comuni misure altrettanto efficaci attraverso gli specifici percorsi di presa in carico all'interno dei progetti per minori appositamente istituiti in seno al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

(SPRAR)<sup>9</sup>, promosso dal Ministero dell'Interno e anch'esso affidato per la sua realizzazione all'ANCI.

### **3.1 IL PROGRAMMA NAZIONALE DI PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

L'istituzione del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri ha dunque rappresentato la prima, importante risposta alle esigenze espresse dai Comuni, che all'interno della rete sono gli attori principali dei servizi previsti nell'ambito del Programma, in quanto soggetti istituzionali maggiormente investiti dalle problematiche sollevate dalla presenza dei minori stranieri sul territorio, sia in termini di risorse operative sia in relazione alla spesa legata alla presa in carico di minori privi di riferimento familiare.

In particolare il Programma si propone di fare luce su alcuni aspetti che sono emersi come particolarmente problematici sia dall'indagine realizzata dall'ANCI sia dalla rilevazione sistematica svolta dal Comitato per i minori stranieri. Tra questi lo squilibrio creato dalla eccessiva concentrazione di MSNA in alcune zone del Paese (soprattutto le aree di ingresso situate ai confini terrestri e marittimi e le grandi città metropolitane), le strategie di intervento sui luoghi di frontiera, le procedure di identificazione dei minori, la frequente carenza di coordinamento tra i soggetti coinvolti nella tutela e nella regolarizzazione dei minori stranieri (Comune, Tribunale per i minori, Giudice tutelare, Questura ecc.). Aspetti centrali, dunque, sui quali è necessario intervenire in un'ottica di valorizzazione degli interventi di pronta accoglienza con l'obiettivo di sviluppare risposte sociali sempre più adeguate ai bisogni specifici di cui sono portatori tali minori.

Al fine di avviare e sostenere la standardizzazione delle prassi di presa in carico dei MSNA sono state elaborate le linee guida del Programma, quale strumento a supporto dei Comuni aderenti alle reti visto che contengono le indicazioni operative relative sia alla progettazione sia alla realizzazione delle attività dei progetti finanziati nell'ambito del Programma. Le linee guida costituiscono una risorsa concreta per la realizzazione delle attività nell'ambito dei progetti, descrivendo i diversi servizi e i corrispondenti standard qualitativi che ciascun progetto è tenuto a mettere in atto nell'ambito del Programma.

---

<sup>9</sup> Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge n.189/2002 ed è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti territoriali di accoglienza e di integrazione – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). Il coordinamento del Sistema di protezione è garantito dal Servizio centrale, una struttura operativa attivata dal Ministero dell'interno e affidata con convenzione ad ANCI, sempre in base alla legge n.189/2002.

## **Aree di intervento delle linee guida del Programma**

Le linee guida individuano in particolare quattro macro-aree di intervento, ciascuna delle quali include i passaggi successivi che caratterizzano il percorso di pronta accoglienza dei minori all'interno del Programma:

1. l'accoglienza dei minori
2. il rapporto con le istituzioni competenti
3. il supporto all'inclusione sociale dei minori sul territorio
4. la sperimentazione e la promozione dell'affidamento familiare dei minori

Relativamente all'accoglienza dei MSNA, le linee guida fanno riferimento all'obbligo previsto dalla normativa in materia (art. 403 del Codice civile) per il Comune di provvedere al collocamento in luogo sicuro del minore in stato di abbandono: il percorso di pronta accoglienza, che il Programma sostiene, prende il via da questa prima azione a salvaguardia dell'incolumità fisica e psicologica dei minori, che si configura anche come momento chiave in cui si stabiliscono i presupposti per una successiva comunicazione e relazione socio-educativa con i minori medesimi.

Riguardo alle strutture di pronta accoglienza presso cui collocare i MSNA, le linee guida incidono tutte le modalità di accoglienza previste dalla normativa nazionale e regionale vigente in materia di requisiti strutturali e organizzativi per la realizzazione di servizi residenziali rivolti ai minori (che vanno dalle comunità di pronta accoglienza a quelle di tipo familiare, fino all'accoglienza in famiglia), valorizzando in tal senso le diverse forme di accoglienza già sperimentate positivamente nei territori.

Il personale impiegato all'interno delle strutture e in generale nelle attività di pronta accoglienza dei MSNA deve essere dotato della necessaria qualificazione professionale e delle competenze utili nel lavoro con i giovani immigrati. La scelta delle specifiche figure professionali deve rispondere alla necessità di assicurare all'interno dei progetti adeguata assistenza socio-psicologica ai minori, sin dal primo momento e durante tutto l'arco temporale della pronta accoglienza. Gli obiettivi di tale assistenza socio-psicologica sono molteplici, comprendendo una primaria funzione di rassicurazione del minore che inizia il percorso di accoglienza e di verifica delle sue condizioni psico-fisiche, la raccolta di informazioni sul percorso migratorio, sulla storia familiare e sull'eventuale presenza di parenti o di figure di riferimento sul territorio italiano (informazioni utili per ricostruire l'identità del minore sprovvisto di documenti e per avviare le indagini familiari da parte del Comitato). E' in questa fase che avviene la verifica di eventuali segnali di abusi di cui il



minore potrebbe essere stato vittima durante il viaggio o comunque prima di essere intercettato dai servizi, così come la constatazione del timore da parte del minore di subire persecuzioni o grave danno nel Paese di origine (in presenza dei quali si valuterà l'opportunità di orientare il minore verso ulteriori percorsi tutelanti, quali la protezione sociale o la richiesta di asilo). Nell'ambito dell'assistenza socio-psicologica rientra anche la raccolta di informazioni sulle aspettative del minore nei confronti del suo progetto migratorio nel Paese di destinazione, sul grado di scolarizzazione, sulle competenze pregresse e gli ambiti su cui si concentrano maggiormente i suoi interessi e le sue aspirazioni, nonché un'informazione corretta al minore in merito ai suoi diritti e doveri in Italia, alle possibilità di integrazione e a quella del rimpatrio volontario e assistito nel paese di origine. Tale assistenza rivolta al minore deve naturalmente tenere conto della sua età ed essere rispettosa dell'identità di genere e della sua cultura di origine, agendo attraverso un lavoro *d'équipe* utile a stabilire un clima di empatia e fiducia. A tal fine è indispensabile la previsione della mediazione linguistico-culturale come forma di intervento integrato nell'*équipe* multidisciplinare che gestisce l'accoglienza. Le linee guida raccomandano pertanto la presenza del mediatore in tutti passaggi che si rivelano fondamentali per un minore straniero non accompagnato, con l'obiettivo di favorire la comunicazione e dunque la costruzione di una relazione socio-educativa efficace. Si tratta infatti di una relazione tra soggetti portatori di bagagli linguistici e culturali diversi che deve contribuire alla conoscenza e alle finalità dei servizi che il contesto di arrivo è in grado di offrire al minore bisognoso di protezione.

In merito al rapporto con le istituzioni competenti sui MSNA, le linee guida sollecitano ad adempiere in tempi brevi a tutte le azioni cui i Comuni sono obbligati per legge nel momento in cui prendono in carico un minore, sia esso italiano o straniero. Si tratta di azioni che rendono concreta la protezione giuridica del minore medesimo, oltre che quella materiale e socio-psicologica prima descritta. Tali azioni comprendono la segnalazione al Comitato per i minori stranieri ai fini del censimento, dell'avvio delle indagini familiari e della vigilanza sulle modalità di soggiorno da parte dell'organo interistituzionale, la segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni in quanto minori in stato di abbandono, la segnalazione al Giudice tutelare ai fini della nomina di un tutore che rappresenterà il minore nelle procedure amministrative e assistenziali che lo riguardano.

Per quanto riguarda la regolarizzazione della permanenza del minore sul territorio italiano, l'avvio della relativa procedura è condizione indispensabile per programmare gli interventi durante la fase della pronta accoglienza ed avviare il minore verso un percorso di integrazione sociale sul territorio: a tal fine le linee guida raccomandano di presentare in tempi rapidi la richiesta di permesso di soggiorno presso la Questura competente.

Parallelamente all'attivazione di tali misure di tutela giuridica, il Comune dovrà garantire al minore accolto un servizio di orientamento legale che sia in grado di riferire l'andamento dei procedimenti attraverso un'informazione corretta e accessibile, da realizzarsi con il supporto del mediatore culturale.

Relativamente al supporto all'inclusione sociale dei minori, il Programma prevede attività di orientamento e di accompagnamento ai servizi territoriali nonché di avvio all'inserimento scolastico e professionale dei minori sin dalla fase della pronta accoglienza, ritenendo che solo a partire da un iniziale patto educativo e formativo condiviso con il minore possano scaturire percorsi di inclusione reale sul territorio, ferme restando la considerazione del suo superiore interesse e la sua volontà ad intraprendere tali percorsi.

Per quanto riguarda il rapporto con i servizi pubblici del territorio le linee guida individuano alcuni ambiti essenziali sui quali ogni progetto deve prevedere azioni specifiche di orientamento e accompagnamento: tra questi l'accesso ai servizi sanitari, l'apprendimento della lingua italiana e l'avvio della formazione scolastica e professionale dei minori stranieri. I Comuni della rete sono pertanto sollecitati a rispettare la normativa vigente in merito al diritto alla salute dei minori in generale e degli stranieri in particolare, procedendo in tempi brevi all'iscrizione dei minori al Servizio Sanitario Nazionale.

Per agevolare l'interazione dei MSNA con il contesto di accoglienza e renderne possibile la progressiva acquisizione di autonomia le linee guida prevedono l'attivazione di corsi di italiano da realizzarsi lungo tutto l'arco della pronta accoglienza attraverso l'ausilio di insegnanti qualificati; sono sostenute e valorizzate in particolare tutte le esperienze attivate in tale ambito all'interno di strutture pubbliche, quali i Centri Territoriali Permanenti per l'educazione dell'età adulta (CTP-EDA).

In un quadro legislativo che stabilisce parità di trattamento tra minori italiani e stranieri in materia di diritto/dovere all'istruzione, i Comuni sono chiamati a favorire un positivo inserimento dei minori stranieri nell'ambito del sistema educativo (che comprende sia l'istruzione scolastica che quella professionale) tenendo conto della loro età, dei percorsi precedenti e delle attitudini che dovessero emergere già nella prima fase della presa in carico, al fine di individuare percorsi adeguati alle attitudini del minore e all'offerta formativa del territorio. Tali percorsi si integreranno con il progetto socio-educativo complessivo del minore che, sulla base delle attività svolte e dell'esito delle indagini familiari, definirà le modalità di prosecuzione dell'eventuale percorso in seconda accoglienza prevedendo, in caso di permanenza sul territorio italiano, l'attuazione di misure personalizzate a sostegno dell'autonomia e dell'integrazione del minore. Il Programma promuove tutte le misure che i Comuni ritengono finalizzate all'integrazione sociale del

minore (attività sportive e artistico - culturali) nonché al suo inserimento socio-lavorativo, come corsi di formazione professionale, tirocini formativi, borse lavoro, in collaborazione con i soggetti del territorio pubblici e/o del privato sociale deputati a tali tipologie di interventi.

Infine il Programma, in conformità con le indicazioni dell'art. 2 della legge 184/1983 che dispone l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo "ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno" promuove la conoscenza e l'utilizzo dell'affidamento familiare anche per i minori stranieri non accompagnati presi in carico nell'ambito del Programma. I Comuni sono pertanto sollecitati a progettare interventi specifici volti a sperimentare modalità di accoglienza in famiglia che tengano conto in modo particolare, oltre a quanto già di norma previsto, dell'età, del genere e della cultura di origine dei minori, favorendo in tal modo un'importante opportunità di inclusione sociale nel territorio sostenibile anche dopo la fase di pronta accoglienza. A tal fine si sostengono tutte le attività (laboratori, seminari, campagne di sensibilizzazione, ecc.) progettate e realizzate dai Comuni in direzione della promozione dell'affidamento familiare inteso come strumento di tutela e integrazione del minore e insieme come terreno fertile per la coesione sociale nel territorio.

Il Programma ha previsto inoltre una serie di strumenti di monitoraggio a livello centrale - e in particolare alla Segreteria Tecnica di coordinamento - allo scopo di verificare l'effettiva attuazione delle linee guida e di sperimentarne l'efficacia con riferimento alla qualità degli interventi. Tra questi la banca dati informatizzata del Programma, che raccoglie tutte le informazioni relative ai minori accolti e alle attività svolte.

La prima fase di sperimentazione del Programma (conclusasi nel febbraio del 2010) ha contato su una rete composta da 26 progetti territoriali con il coinvolgimento di 13 regioni, 27 province e complessivamente 42 Comuni a vario titolo implicati nelle attività, destinando complessivamente 376 posti alla pronta accoglienza per cicli di 10 settimane ciascuno. La nuova fase del Programma, avviata dal mese di marzo 2010, prevede l'ampliamento delle città coinvolte che geograficamente si distribuiranno in maniera da garantire la copertura di gran parte delle aree maggiormente interessate dal fenomeno. Al contempo, i progetti potranno rappresentare un'ottima prospettiva di osservazione della presenza dei MSNA e della sua evoluzione nel tempo, rafforzando il ruolo del Programma come osservatorio privilegiato del fenomeno nella sua dimensione locale e nelle caratteristiche che esso assume nei diversi territori.

### **3.2 IL PROGETTI PER I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO ALL'INTERNO DEL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI**

Come visto in precedenza, nel caso in cui i minori stranieri accolti nei territori comunali manifestino la volontà di richiedere asilo, accedono ad uno status giuridicamente riconosciuto dalla normativa italiana e internazionale. In tali casi, vengono messe in campo dai Comuni misure volte a specifici percorsi di presa in carico all'interno dei progetti per minori appositamente istituiti in seno al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati<sup>10</sup>.

La Direttiva in materia di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo del Ministero dell'Interno emanata di intesa con il Ministero della Giustizia ed entrata in vigore il 9 marzo 2007, introduce il concetto di manifesta volontà del minore di richiedere asilo quale elemento in sé sufficiente ad attivare le procedure di accoglienza e tutela presso le strutture specificamente competenti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. In particolare prevede che gli enti preposti, con l'aiuto di un mediatore e nelle forme adeguate all'età, diano al minore non accompagnato tutte le informazioni necessarie ad esercitare la propria facoltà di richiedere protezione internazionale. Nel caso in cui il minore si esprima in questo senso, gli stessi enti sono tenuti a darne notizia al Questore il quale adempirà a tutti gli obblighi di legge ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore e della presa in carico da parte dei progetti dello SPRAR specificamente dedicati alla tutela dei minori. Con l'entrata in vigore della Direttiva, sono stati ridotti i tempi d'attesa per l'affidamento ad uno dei progetti del Sistema di protezione, appositamente dedicati. E' questa infatti una fase delicata della procedura perché, in attesa che venga nominato un tutore dal giudice tutelare e che il minore sia assegnato ad una struttura di accoglienza, possono passare anche diversi mesi, evitando una dispersione del minore sul territorio ed una disomogeneità dei servizi offerti.

---

<sup>10</sup> Rif. Nota 9.

**Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Italia accolti dallo SPRAR (anni 2006-2009, dati assoluti e relativi)**

	<b>MSNARA in SPRAR</b>	<b>Tasso di incremento</b>
<b>2006</b>	31	-
<b>2007</b>	197	535,5%
<b>2008</b>	409	107,6%
<b>2009</b>	320	- 21,76%

**Fonte:** elaborazioni Cittalia su dati Servizio Centrale SPRAR

Per la prima volta, dall'entrata in vigore della suddetta Direttiva, come dimostrano i dati, nel 2009 si è avuta una riduzione del numero di minori stranieri non accompagnati accolti dalla rete dello SPRAR. La politica dei respingimenti, infatti, ha frenato gli sbarchi e dimezzato le richieste di asilo (da circa 31.000 del 2008 a circa 17.000 del 2009), con conseguente calo anche dei MSNARA.

Come sopra delineato, sono i Comuni che attraverso lo SPRAR gestiscono una rete di strutture per minori richiedenti asilo e rifugiati, volta a definire dei modelli di accoglienza e di integrazione che tengano conto delle specificità dei bisogni dei minori non accompagnati. Alcuni di questi centri sono gestiti direttamente dal Comune di riferimento, altri da questi in collaborazione con realtà del privato sociale. Dal momento del suo inserimento, il minore viene preso in carico dal progetto SPRAR che lo accompagna lungo tutto il percorso di autonomia e integrazione. Per il biennio 2009/2010 sono complessivamente 229 i posti messi a disposizione dalla rete SPRAR per la categoria minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

Al suo ingresso nel centro, il minore viene accolto e aiutato dagli operatori a comprendere il nuovo contesto in cui si trova. L'assistente sociale provvede poi a fornirgli l'orientamento sociale necessario a gettare le basi per la promozione di un processo di integrazione specificatamente mirato alla sua tutela. Viene quindi elaborato insieme al minore un progetto educativo in cui si individuano gli obiettivi da raggiungere nel periodo di accoglienza nel centro in base alle inclinazioni e i desideri del ragazzo. Una particolare attenzione viene riservata alla prevenzione di traumatizzazioni secondarie. Gli interventi da realizzare sono individuati anche a seconda dell'età del minore, della padronanza della lingua italiana e delle competenze pregresse. In ogni caso, tali azioni vengono via via valutate e modificate in base al grado di autonomia raggiunto, alle esigenze evidenziate, alle eventuali problematiche sanitarie e psicologiche emerse lungo il percorso.

Gli educatori professionali sono presenti nelle comunità di accoglienza generalmente 24 ore su 24. Tale continuità consente di stabilire con i minori una relazione stabile ed una conoscenza approfondita dei ragazzi. Alla formazione richiesta per gli educatori deve aggiungersi una specifica preparazione sulle caratteristiche e le criticità dei MSNA che fornisca gli strumenti per fare fronte ai bisogni e alle eventuali difficoltà che derivano dal loro particolare status. La presenza nei centri di un operatore legale è necessaria per informare il minore sui suoi diritti e per tutelarli nelle diverse fasi dell'iter giuridico-amministrativo che si trova ad affrontare, a partire dalla preparazione all'audizione davanti alla Commissione Territoriale per la richiesta di protezione internazionale. L'operatore legale, insieme al mediatore culturale, sostiene infatti il minore nella raccolta della sua storia. Non sempre però risulta semplice ricostruire i fatti e gli eventi che hanno costretto i minori a fuggire dal proprio paese.

Presso i centri SPRAR è sempre prevista la collaborazione del mediatore culturale il cui contributo si esprime con una duplice funzione. In primo luogo infatti, affianca gli altri professionisti dell'equipe facilitando i colloqui e la relazione stessa. In particolar modo nella prima fase dell'accoglienza, permette di superare l'ostacolo linguistico e di fornire al minore e all'operatore gli elementi culturali necessari per la reciproca comprensione. Si riduce così il rischio di attribuire all'altro pensieri e sentimenti propri del mondo a cui si appartiene e di tralasciare la considerazione di elementi culturali talvolta significativi.

Il mediatore inoltre, laddove presente in modo stabile presso la struttura che ospita il minore, costituisce un importante punto di riferimento per il ragazzo che si sente rassicurato dalla possibilità di condividere la propria identità culturale nonché spesso, esperienze e vissuti analoghi.