

Secondo Rapporto

OSSERVATORIO NAZIONALE SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA

2021



Secondo Rapporto

Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia

Hanno collaborato al presente rapporto:

- Daniele Frigeri – Direttore Scientifico Osservatorio MSNA CeSPI
- Rosangela Cossidente – Coordinatrice Osservatorio MSNA CeSPI
- Sebastiano Ceschi – Coordinatore Area Ricerca Osservatorio MSNA CeSPI
- Marianna Lunardini – Coordinatrice Area Normativa Osservatorio MSNA CeSPI
- Irene Carbone – Ricercatrice CeSPI
- Amdi Ahadolla Hoseiny – Tirocinante CeSPI
- Pippo Costella – Direttore Defence for Children International Italia
- Andreina Bochicchio – Ricercatrice Defence for Children International Italia
- Claudia Ruta – Ricercatrice Defence for Children International Italia
- Francesca La Civita – Ricercatrice Defence for Children International Italia

- Editing grafico e impaginazione – Simone Apollo/CeSPI

Un ringraziamento a tutti coloro (Istituzioni, organizzazioni ed esperti) che hanno collaborato con l'Osservatorio e supportato il lavoro di ricerca. In particolare, si ringraziano: Sandra Zampa, Giusy D'Alconzo (Tavolo Minori Migranti e Save the Children), Giuseppe Lococo ed Enrico Guida (UNHCR) e Maria Francesca Pricoco, Lluís Peris Cancio e Ada Maurizio per il continuo confronto che ha arricchito il lavoro di ricerca.

“Mi sento diversa.

È il modo in cui le persone mi guardano.

Mi chiamano immigrata, ma non è il mio vero nome.

Ho visto cose orribili che mi hanno fatto capire cosa significa essere coraggiosi.

Il coraggio è attesa.

È continuare a credere, nel profondo del tuo cuore, che tutto andrà bene”.

Angela May George "Il viaggio"

INDICE

INDICE.....	7
CAPITOLO 1 Il secondo anno dell'Osservatorio sui Minori Stranieri Non Accompagnati.....	11
1.1 Area Istituzionale.....	12
1.2 Area Ricerca.....	13
CAPITOLO 2 Recenti tendenze ed evoluzioni nella normativa sulla tutela dei MSNA: il livello europeo, quello nazionale e quello regionale.....	17
2.1 Introduzione.....	17
2.2 Il Sistema Europeo Comune di Asilo e le priorità dell'UE in tema di MSNA.....	18
2.2.1 Alcuni strumenti della solidarietà europea: <i>relocation</i> , <i>resettlement</i> e ricongiungimenti familiari	23
2.3 Il monitoraggio della normativa nazionale: attuazione della legge 47/2017.....	26
2.3.1 I decreti di attuazione mancanti: una lacuna normativa reiterata	26
2.3.2 Il cortocircuito al sistema di accoglienza dovuto al Covid-19	27
2.3.3 Leggi, atti e protocolli in tema di accoglienza e integrazione	28
2.3.4 Leggi, atti e protocolli in tema di ingressi sicuri da Paesi terzi e cooperazione allo sviluppo	30
2.3.5 Leggi, atti e protocolli in tema di Istruzione	31
2.3.6 La giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di conversione del permesso	32
2.4 Livello regionale: una panoramica sulle principali novità giuridiche.....	32
2.5 Conclusioni.....	36
CAPITOLO 3 Apolidia e Minori Stranieri non Accompagnati: il rischio di una mancata identificazione dell'apolidia nelpassaggio alla maggiore età	37
3.1 L'apolidia infantile e le migrazioni	37
3.2 Descrizione della ricerca	40
3.2.1 Metodologia adottata	40
3.2.2 Limiti della ricerca.....	41
3.3 MSNA e rischio apolidia.....	41
3.4. Analisi delle principali nazionalità di minori non accompagnati in Italia	42
3.4.1 La legislazione sulla nazionalità e il fenomeno apolidia in alcuni dei Paesi di provenienza	43
Afghanistan.....	43
Bangladesh.....	44
Costa d'Avorio	45
Eritrea.....	46
Somalia	47
3.4.2 La registrazione delle nascite	49
3.5 La conversione del permesso di soggiorno	51
3.5.1 Le difficoltà legate ai documenti.....	52
3.5.2 Alcuni dati sulla conversione del permesso dei MSNA.....	53
3.6 La protezione internazionale per i MSNA.....	55
3.7 Alcuni casi di apolidia	56
3.7.1 Percorsi migratori complessi.....	57

3.7.2 Legislazioni discriminatorie.....	57
3.7.3 Minoranze discriminate ed errata attribuzione di nazionalità.....	58
3.8 Le criticità legate all'emersione del problema apolidia fra MSNA	59
3.9 Un focus sulla Costa d'Avorio.....	61
3.10 Conclusioni e raccomandazioni	63
BIBLIOGRAFIA	64
SITOGRAFIA.....	65
CAPITOLO 4 L'evoluzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati. Spazi giuridici, azioni e rappresentazioni del tutore volontario nel sistema della presa in carico	67
4.1 Introduzione.....	67
4.2 Caratteristiche, funzioni e motivazioni dei tutori volontari.....	69
4.2.1 Il tutore "genitore" e la/e dimensione/i familiari della vita del minore	70
4.2.2 Uno sguardo multisituato e di frontiera	73
4.3 Tutore volontario e sistema della presa in carico. Risorse, carenze e proposte per la sua migliore partecipazione.....	74
4.3.1 Il sistema di accoglienza alla prova della legge 47/2017: pratiche consolidate e innovazione.....	75
4.3.2 L'associazionismo locale dei tutori nella rete dell'accoglienza	78
4.3.3 Il passaggio alla maggiore età e le forme innovative di accompagnamento	79
4.3.4 Un'evoluzione costante dal 2017 ad oggi.....	80
4.4 Tutori e supremo interesse del minore. Una prima esplorazione	82
4.5 Conclusioni.....	84
BIBLIOGRAFIA	86
CAPITOLO 5 Evoluzione e prime indicazioni dal rapid assessment 2021-22. Considerazioni metodologiche e programmatiche.....	89
5.1 Il rapid assessment sulla Legge 47 come metodo di analisi e azione	89
5.2 Lo strumento metodologico e i criteri di analisi trasversale di adeguatezza, conformità, effettività, sostenibilità.	90
5.3 Evoluzione dello strumento ed elementi critici. Una prima disamina operativa e metodologica	92
5.3.1 Livelli e competenze sovrapposte	93
5.3.2 Difficoltà e sfide processuali di un'indagine a livello regionale.....	94
5.3.3. Esperienze territoriali ed indicatori, quale isomorfismo?	95
5.4 Prime indicazioni dai territori di lavoro regionali	96
5.4.1 Sicilia	96
Prime evidenze dal rapid assessment	97
5.4.2 Puglia	100
Prime evidenze dal rapid assessment	100
5.4.3 Marche	103
Prime evidenze del rapid assessment	103
5.4.4 Liguria	106
Prime evidenze dal rapid assessment	106
5.5 Spunti e indicazioni per il prosieguo del lavoro.....	110
CAPITOLO 6 L'interesse superiore del minore straniero non accompagnato. Percorsi per un approfondimento strategico e qualitativo	113

6.1 Aporie, distanze e nuove pensabilità dei minori e dei loro interessi.....	114
6.2 Percorsi di messa a fuoco, revisione critica e riflessione strategica intorno al concetto-prassi del <i>Best Interest</i>	117
6.2.1 Il BIC nella giurisprudenza, nelle policy e nelle procedure istituzionali. Uno sguardo al contesto italiano ed al panorama internazionale ed europeo.	117
6.2.2. Il BIC tra diversità giuridiche, culturali e migratorie e differenze posizionali nella rete della tutela.	120
Questioni	122
Attori	123
CAPITOLO 7 Afghanistan: un infinito esodo di minori non accompagnati.....	127
Premessa	127
Introduzione	128
Capitolo 7.1.....	130
7.1.1 Un difficile presente	130
7.1.2 Una popolazione in movimento	132
7.1.3 Traffico di esseri umani	137
7.1.4 L'infanzia negata	138
Capitolo 7.2	142
7.2.1 Il lungo viaggio	142
7.2.2 Gli invisibili	144
Capitolo 7.3	145
7.3.1 I minori afgani in Europa	145
7.3.2 L'ingresso dei MSNA nel territorio italiano dal 2007 al 2020, caratteristiche e distribuzione	148
7.3.3 Profilo	153
Capitolo 7.4.....	153
7.4.1 La ricerca sul campo	154
7.4.2 Un paese che espelle, un viaggio che ti segna	155
7.4.3 Un paese che accoglie?	158
7.4.4 La mia e la loro: due generazioni migratorie a confronto.....	159
7.5 Conclusioni.....	163
BIBLIOGRAFIA.....	164
SITOGRAFIA	164
Allegato: Questionario per le interviste realizzate con minori di nazionalità afghana	168
ENTI PARTECIPANTI.....	171

CAPITOLO 1

Il secondo anno dell'Osservatorio sui Minori Stranieri Non Accompagnati

A cura di Daniele Frigeri e Rosangela Cossidente

L'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati, promosso e gestito dal CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) dal 2019, ha avviato un sistema articolato di attività finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- monitorare lo stato di attuazione della Legge Zampa nei diversi ambiti di tutela previsti, attraverso una mappatura ragionata delle iniziative, dei dati e degli studi esistenti;
- evidenziare e, laddove possibile, colmare i gap conoscitivi con riferimento ai diversi ambiti di tutela dei minori;
- evidenziare eventuali criticità suggerendo possibili linee di policy;
- monitorare il processo di integrazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia;
- attivare strumenti di interazione fra i diversi stakeholder coinvolti nel processo di accoglienza, accompagnamento e tutela dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), al fine di accrescere l'efficacia degli interventi, favorire un approccio di sistema e lo scambio di buone pratiche, dando vita ad un Tavolo interistituzionale a livello nazionale.

Questi obiettivi sono stati definiti su un orizzonte temporale di medio-lungo termine, attraverso l'individuazione e l'organizzazione di attività di ricerca ispirate ai principali ambiti di intervento della Legge Zampa stessa e organizzate su un triplice binario:

- assicurare un approccio metodologico capace di cogliere la complessità e la multidimensionalità del processo di accoglienza e di integrazione dei minori, predisponendo strumenti di monitoraggio sintetici e in grado di fornire un "rapid assessment" a livello territoriale, il più coerenti possibili con questo approccio e affiancando il lavoro sul campo con un'attività di ricerca basata sull'ascolto dei minori e dei loro bisogni;
- contribuire ad arricchire la conoscenza del fenomeno attraverso alcuni filoni di ricerca principali, come il rapid assessment e il monitoraggio della normativa, attraverso approfondimenti in risposta a bisogni

specifici o ad ipotesi di ricerca da sondare per possibili ulteriori approfondimenti su ambiti nuovi e ancora poco esplorati;

- costruire una rete di relazioni all'interno del terzo settore e con Istituzioni e Organismi Internazionali coinvolti a vario titolo nel processo di accoglienza e integrazione dei MSNA finalizzata alla creazione di uno spazio di ascolto e di interazione.

I percorsi di ricerca del secondo anno si sono sviluppati dal settembre 2020 al novembre 2021.

Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a novembre 2021 in Italia erano presenti 11.159 MSNA, per il 97,3% di sesso maschile. Il 62,9% ha 17 anni, il 23,7% ne ha 16. I principali Paesi di origine sono il Bangladesh (25%), la Tunisia (14%), l'Egitto (14%) e l'Albania (11%). Per il 2,7% di presenze femminili i Paesi di origine sono soprattutto la Costa d'Avorio (19,8%) e l'Eritrea (9,6%). La Regione italiana che accoglie più MSNA è la Sicilia con il 29,7%, seguita da Lombardia (10,2%), Friuli-Venezia Giulia (9%) e Puglia (8,2%).

L'emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha continuato ad avere un impatto significativo sul lavoro dell'Osservatorio, richiedendo la sospensione dell'attività sul campo di ascolto dei minori e di interazione con le realtà che operano direttamente con i MSNA. L'Osservatorio è riuscito però a sviluppare ulteriormente le relazioni con i principali operatori, le Organizzazioni Internazionali e le Istituzioni, al fine di condividere finalità ed attività dell'iniziativa e ascoltare il punto di vista di ciascuno rispetto allo stato dell'arte dell'accoglienza e dell'integrazione dei MSNA in Italia. Ciò ha consentito di cogliere aspetti critici, linee di ulteriore sviluppo di una normativa e di una prassi in risposta ad un fenomeno in continua evoluzione e individuare pratiche innovative. In questo modo è stato possibile riorientare il lavoro, rafforzare il profilo metodologico e le collaborazioni strategiche.

La partnership con Defence for Children International Italia – Child Rights Help Desk ha creato un partenariato scientifico che unisce l'esperienza di entrambi gli enti in molti ambiti del lavoro dell'Osservatorio. La metodologia definita assieme, alla base del Rapid Assessment, persegue l'obiettivo di costruire un sistema articolato di osservazione in grado di tenere insieme i molteplici ambiti che riguardano l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA nella specificità di ciascun territorio.

Tutte le pubblicazioni dell'Osservatorio sono disponibili nell'area dedicata del sito istituzionale del CeSPI, <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati> collegato ai principali social (Twitter, Facebook e LinkedIn).

Di seguito una breve sintesi delle attività svolte durante il secondo anno, per singole aree di attività, che trovano in questo Secondo Rapporto un contenitore articolato e completo.

Permangono nel sistema di accoglienza dei MSNA in Italia delle criticità importanti sia a livello di sistema, sia a livello territoriale che appare ancora disomogeneo e disarticolato. Il Covid-19 ha ulteriormente complicato il quadro, rendendo ancora più stringenti alcuni elementi critici e rallentando, se non interrompendo in alcuni casi, processi in atto (come nel caso della tutela volontaria). L'emergenza Afghanistan, con l'arrivo di un numero significativo di minori, fra cui anche MSNA, ha ulteriormente evidenziato tali criticità, amplificate dalla situazione emergenziale in cui si è dovuta gestire l'accoglienza. Nonostante ciò, la Legge Zampa conferma la sua capacità di generare processi di riforma e di accoglienza innovativi e capaci di sviluppare un approccio all'accoglienza olistico.

1.1 Area Istituzionale

Sotto il profilo istituzionale si sono rafforzate partnership specifiche di collaborazione e scambio di dati e informazioni.

L'Osservatorio ha attivamente partecipato al lavoro costante del Tavolo Minori Migranti, luogo privilegiato di confronto della realtà italiana e di interazione e scambio con i principali attori del terzo settore. Si sono svolte riunioni mensili in cui l'Osservatorio ha potuto presentare e discutere i risultati delle ricerche realizzate nel 2021. Inoltre, l'Osservatorio ha partecipato ai sottogruppi di lavoro sugli approfondimenti giuridici e sulla tutela.

L'Osservatorio ha poi riunito per la prima volta il Tavolo Interistituzionale avviato nel 2020 attraverso un sistema articolato di partnership. Il Tavolo intende affiancare ai vari strumenti di coordinamento già esistenti, sia fra istituzioni e sia all'interno della società civile, uno spazio che consenta un'interazione a più livelli, condivisa come una necessità da tutti gli interlocutori coinvolti. Uno spazio dove:

- presentare e discutere l'impostazione metodologica e di ricerca dell'Osservatorio, consentendo di evidenziare punti di forza e debolezza, aree da coprire o rafforzare, nuove prospettive di indagine o approfondimento
- analizzare e discutere le principali risultanze dell'attività di ricerca e di monitoraggio realizzate dall'Osservatorio, attraverso un approccio multilivello, che valorizza il punto di osservazione dei diversi attori coinvolti
- effettuare un aggiornamento reciproco sulle principali novità e sulle iniziative dei vari attori, cogliendo prospettive di ricerca innovative.

Il Tavolo è strutturato in un sistema dinamico di adesioni, aggregate in base ad una struttura di funzionamento modulare che vede un nucleo stabile, rappresentativo delle principali Istituzioni e degli attori che operano nell'ambito dei Minori Stranieri Non Accompagnati e insiemi di cluster di soggetti di volta in volta attivabili o per competenze specifiche o per aree tematiche. In questo modo, il Tavolo è in grado di garantire da un lato funzionalità e adeguata rappresentatività, ricchezza di prospettive e competenze e, dall'altro, la possibilità di ampliarsi a nuovi soggetti e competenze, assicurando elasticità.

La prima riunione, tenutasi il 30 novembre 2020, ha visto una ampia partecipazione di Istituzioni nazionali (Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute, Ministero della Giustizia, CIDU, AGIA, Associazione Italiana Magistrati per i Minorenni e la Famiglia), Organizzazioni Internazionali (EASO, UNHCR, UNICEF, OIM, ILO, FRA) e di attori del terzo settore (Tavolo Minori Migranti, Fondazione Con i bambini, ANCI – Cittalia) e delle fondazioni donor dell'iniziativa. Sono stati presentati i risultati del primo rapporto di ricerca e sono stati raccolti importanti riflessioni e input per proseguire ed in alcuni casi riorientare le attività di ricerca.

Il 2022 rinnoverà il lavoro del Tavolo con l'obiettivo non solo di sollecitare un dibattito e uno scambio di competenze, a partire dai dati e dalle risultanze del presente rapporto, ma cercherà anche di rinnovare lo strumento sotto il profilo metodologico e dei contenuti, per renderlo sempre più uno strumento di dialogo e di sintesi articolato anche su tematiche specifiche.

L'Osservatorio ha inoltre rafforzato i rapporti con i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza in particolare con quelli della Regione Puglia e della Regione Sicilia.

1.2 Area Ricerca

L'area prettamente dedicata alla ricerca, di cui il presente rapporto fornisce i principali risultati, è stata organizzata al fine di dotare l'Osservatorio di una serie di strumenti di monitoraggio capaci di cogliere una fotografia d'insieme dei diversi ambiti di tutela previsti dalla Legge Zampa e legati all'integrazione dei minori, a cui si affiancano degli approfondimenti che indagano alcuni ambiti specifici anche in un'ottica esplorativa, frutto del lavoro del primo anno e dello scambio e dell'ascolto continuo dei territori e degli operatori.

L'area normativa ha prodotto due approfondimenti. Da una parte un aggiornamento della principale normativa di riferimento a livello europeo ed un monitoraggio degli adempimenti nazionali e delle normative regionali di riferimento in tema di MSNA, come anche degli adempimenti regionali successivi all'entrata in vigore della Legge 47/2017.

L'Osservatorio ha, inoltre, realizzato una ricerca sul rischio Apolidia fra i Minori Stranieri Non Accompagnati in collaborazione diretta con l'UNHCR. Pur essendo un tema molto specifico, il rischio del mancato riconoscimento di apolidia può avere rilevanti conseguenze negative per i minori e deve essere perciò identificato per tempo. È stato così possibile individuare quei fattori potenziali di rischio che potrebbero essere inglobati in uno strumento di screening applicabile in sede di identificazione o prima accoglienza del minore. L'attività ha inoltre consentito all'Osservatorio di avviare una collaborazione con le Cliniche legali Famiglie Minori Diritti e Human Rights and Migration Law dell'Università di Torino e sviluppare un'attività formativa rivolta agli studenti dell'Università di Torino per approfondire e discutere insieme il tema.

L'area di ricerca qualitativa ha invece lavorato su due fronti principali: l'evoluzione della tutela volontaria e l'interesse superiore del minore straniero non accompagnato – *Best Interest of the Child* (BIC).

La riflessione sulla tutela nasce proprio dalle indicazioni emerse all'interno del primo incontro del Tavolo Interistituzionale. Com'è noto, una delle novità più significative della lodevole Legge 47/2017 riguarda l'introduzione e l'inquadramento giuridico della figura del tutore volontario. Il primo periodo successivo alla promulgazione della Legge è stato caratterizzato dall'adesione entusiasta di centinaia di aspiranti tutori e dagli sforzi del sistema della presa in carico dei Minori Stranieri Non Accompagnati, complesso ed eccessivamente variegato, di dare riconoscimento formale e agency concreta alla figura dei tutori volontari. Se alla partecipazione dei cittadini, all'impegno di molti Garanti regionali, alla mobilitazione di diverse istituzioni e alla disponibilità qualificata di tanti soggetti del mondo sociale, educativo, associativo possiamo senz'altro dare una valenza positiva, diverse sono state le difficoltà e le debolezze di questa fase. Dai tempi lunghi della burocrazia per la selezione e la nomina dei tutori, alle carenze nella formazione e, soprattutto, alle difficoltà nell'accompagnamento strutturato dei tutori nel loro difficile lavoro, dalla scarsa chiarezza sui rispettivi ruoli e sulle modalità di interazione tra tutori e attori della rete, alla mancanza di autonomia politica e finanziaria e di esclusività del compito da parte dei Garanti. La ricerca analizza anche i contraccolpi della pandemia di Covid-19 sul sistema della tutela volontaria e sulle relazioni tutore-tutelato. I ragazzi sono rimasti chiusi per lungo tempo nelle strutture, i rapporti esterni ed interni in presenza con i tutori sono pressoché scomparsi, così come tutte le occasioni di uscita comune per disbrighi di pratiche ed accompagnamenti. I corsi per formare nuovi tutori si sono bruscamente interrotti pressoché ovunque, e le assegnazioni di ragazzi ai tutori già formati hanno subito ulteriori ritardi o, in alcuni territori, si sono del tutto bloccate. La macchina si è dunque arenata e solo da poco ha ricominciato a funzionare quasi a pieno regime.

La ricerca è stata presentata da CeSPI e Defence for Children International Italia in un convegno on line il 14 novembre 2021, con una ampia partecipazione di attori Istituzionali e del terzo settore (On. Sandra Zampa, AGIA, Tribunali per i Minorenni, Tavolo Minori Migranti, Associazione Tutori Regione Toscana).

Il secondo filone di attività ha riguardato il principio del “Best Interest of the Child” (BIC). Un percorso di ricerca ampio e articolato, che percorre un tema ancora poco esplorato non solo dalla ricerca ma anche dalle prassi, che qui viene tratteggiato nelle sue linee essenziali e che si svilupperà più organicamente nel 2022, alimentando anche le altre aree di ricerca. Si tratta di una categoria giuridica, concettuale e operativa che viene assunta come regola di riferimento nella gestione della protezione e della tutela dei minori da parte delle istituzioni preposte. Il paper analizza la complessità e le contraddizioni del BIC applicato ai Minori Stranieri Non Accompagnati, delineando percorsi di approfondimento giuridico, della diversità culturale, dei tentativi di codificare procedimenti il più possibile inclusivi e rispettosi, della declinazione quotidiana che di tale principio danno i diversi attori della presa in carico.

È proseguita poi l'attività centrale per l'Osservatorio di **rapid assessment per monitorare lo stato di applicazione della Legge 47/2017** e quindi la situazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia, grazie alla collaborazione con Defence For Children International Italia. Nel caso della Legge Zampa la distanza tra i principi enunciati e la loro realizzabilità è apparsa subito come un elemento critico e cruciale, pertanto è stato ideato un sistema di indicatori che fossero al tempo stesso sintetici e in grado di cogliere la complessità del fenomeno indagato e che consentisse la rilevazione di informazioni essendo in grado di indicare una struttura possibile per leggere e affrontare la complessità di intenzioni e mandati previsti dalla normativa. Il rapid assessment nasce dunque come possibile contributo al processo di implementazione della Legge, come piattaforma utile alla partecipazione e alla condivisione dell'osservazione, mantenendo una centrale attenzione sul minore e sul suo superiore interesse. Nel mese di febbraio 2021 è stato pubblicato il rapid assessment su cinque città (Roma, Palermo, Ancora, Genova, Bologna). L'attività è stata poi allargata nel 2021 a focus di analisi regionale in **Sicilia, Puglia, Liguria e Marche**. L'impianto di analisi nel 2021 è stato modificato, riducendo il numero di indicatori da 11 a 9, la loro disposizione e, lievemente, la loro focalizzazione, incorporando nel sistema alcuni criteri di sintesi e osservazione trasversali che sostenessero l'analisi ma che, allo stesso tempo, rinforzassero la proposta e gli orientamenti da essa derivanti. Per verificare la rispondenza di pratiche, procedure e mandati in base a ogni indicatore, il sistema ha incorporato i criteri di “adeguatezza” (il grado di congruità quantitativa e qualitativa tra ciò che prevede la norma e ciò che viene realizzato), “conformità” (il grado di corrispondenza di prassi e servizi con quanto prevede esplicitamente ed implicitamente il dettato normativo), “effettività” (quanto le misure messe in campo corrispondono a risultati concreti e misurabili), “sostenibilità”, (quanto le misure messe in campo risultano possibili e durevoli nei contesti). L'attività di rapid assessment, di cui questo rapporto presenta le prime indicazioni, si concluderà nel mese di febbraio 2022.

Infine, è stato realizzato **un approfondimento specifico sull'accoglienza e l'integrazione dei MSNA afghani** in Italia, a cura del tirocinante afghano Amdi Ahadolla Hoseiny. La ricerca è stata realizzata tra gennaio e giugno del

2021, prima del ritorno al potere dei Talebani di agosto e dell'esplosione di una nuova emergenza umanitaria. Tuttavia, la ricerca delineava già una situazione complessa, quasi presagendo la tragicità degli eventi che si sono susseguiti. L'Afghanistan, con milioni di rifugiati, milioni di sfollati interni, migrazioni forzate, ha raggiunto in quest'ultimo decennio anche il primato riguardo i Minori Stranieri Non Accompagnati. In Italia il fenomeno dei minori provenienti dall'Afghanistan ha rappresentato un caso, perché nonostante la maggior parte dei MSNA acceda alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, i più non la completano. Almeno la metà dei MSNA afghani che arrivano in Italia sembra svanire nel nulla. Gli afghani, non solo minori, hanno il più alto tasso di fuga. Per i minori afghani l'Italia è un Paese di transito. I ragazzi che arrivano non vogliono farsi identificare perché intendono raggiungere altri Paesi nel Nord Europa e pertanto si rendono invisibili e vulnerabili, rischiando di essere inghiottiti dalle organizzazioni criminali o da situazioni di estremo pericolo. Il paper ha esaminato le modalità e le condizioni del viaggio che affrontano i minori non accompagnati, raccogliendo ed analizzando le storie e le aspirazioni dei minori non accompagnati giunti in Italia negli ultimi anni attraverso interviste semi strutturate. Ciò che emerge dall'analisi-testimonianza costituisce forse il dato più allarmante: in 10 anni di distanza la situazione in Afghanistan non è cambiata (da agosto 2021 è ulteriormente peggiorata), ma i rischi della migrazione, soprattutto per un minore, sono aumentati e le probabilità di accoglienza e integrazione sono diminuite.

CAPITOLO 2

Recenti tendenze ed evoluzioni nella normativa sulla tutela dei MSNA: il livello europeo, quello nazionale e quello regionale

A cura di Marianna Lunardini

2.1 Introduzione

Una delle aree di ricerca dell'Osservatorio sui minori stranieri non accompagnati (MSNA) è quella giuridica, che si pone l'obiettivo di analizzare l'evoluzione del quadro di riferimento normativo dell'accoglienza dei minori e le politiche messe in atto per la loro tutela. Nel rapporto del primo anno di attività, l'Osservatorio ha pubblicato una ricerca sull'operato delle istituzioni competenti nella gestione delle migrazioni minorili a livello europeo, nazionale e regionale.

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, in inglese denominati *unaccompanied minors*, presenta una chiara dimensione europea che si concretizza in una necessaria gestione di alcuni aspetti auspicabilmente comunitaria, si pensi alla questione del ricongiungimento familiare regolata da una Direttiva UE¹, e per altri invece

¹ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, Gazzetta ufficiale n. L 251 del 03/10/2003 pag. 0012 – 0018, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32003L0086>

coordinata a livello europeo ma di concreta realizzazione statale, come ad esempio per la differente tutela (*guardianship*) al minore stesso.

Tuttavia l'accoglienza e la tutela dei MSNA necessitano anche di una dimensione nazionale e di quella regionale (se non anche locale) comportando l'interessamento delle istituzioni di riferimento e quindi la produzione di normative, *policy* e raccomandazioni di estremo interesse per comprendere quello che ancora ad oggi non è uniformemente regolato ed anzi assume nelle diverse realtà istituti e modalità di realizzazione peculiari. Il primo Rapporto dell'Osservatorio MSNA nel 2020 ha sottolineato l'aspetto multifocale e multistituzionale nell'approccio ai minori stranieri non accompagnati, evidenziando le lacune di una gestione a più livelli in cui alcuni aspetti cruciali per la vita dei minori, come il diritto all'unità familiare, risultavano non coordinati e quindi non garantiti. L'approccio volto a sottolineare in primo luogo la caratteristica di minore età, espresso nel contesto italiano dalla legge 47 che definisce all'art. 1 l'uguaglianza fra minori stranieri ed italiani, è stato confrontato con altri sistemi a livello europeo ove invece emerge un prevalere della concezione di minore in quanto migrante. Tale approccio nella pratica differenzia, e in alcuni casi svilisce, la presa in carico delle singole vulnerabilità.

Tali differenze si evidenziano anche nelle statistiche europee e nazionali. Secondo Eurostat, all'interno dell'Unione Europea, nel 2020 13.600 sono stati i richiedenti asilo considerati minori non accompagnati (secondo EASO, invece, sarebbero circa 14.200)², in calo del 4% rispetto al 2019 ed in linea con un progressivo calo degli ingressi dalla metà di questo decennio appena concluso. Il numero corrisponde ad una percentuale del 10% circa rispetto al totale delle richieste di asilo ed è composto prevalentemente da maschi fra i 16 e i 17 anni, con una buona percentuale di adolescenti fra i 14 e i 15 anni³. In Italia, invece, è necessario puntualizzare che la legge n. 47/2017 dispone il rilascio del permesso per minore età ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio o sotto la giurisdizione italiana a prescindere se vi siano o meno elementi di rischio che potranno essere valutati per il rilascio di un permesso per richiesta di protezione internazionale, il quale è alternativo al primo per minore età. Tutti i minori privi di riferimenti genitoriali sono pertanto accolti al pari di coloro i quali siano rifugiati o necessitanti una protezione sussidiaria. Pertanto, il sistema italiano – considerato a livello europeo una buona pratica da promuovere – prevede il divieto di espulsione, ad eccezione di casi concernenti la pubblica sicurezza, e l'obbligo di accoglienza per tutti i minori non accompagnati, i quali al 31 dicembre 2020 erano 7.080, con un aumento del 16,9% rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente⁴. Non è quindi possibile comparare i numeri europei in precedenza citati con quelli del sistema italiano che ricomprende infatti, per voluta scelta, una categoria più vasta qualificando tutti i minori soli come bisognosi di pari assistenza.

Il presente scritto analizza i principali sviluppi del 2021 in tema di legislazione e regolamentazione delle politiche riguardanti tale aspetto della migrazione minorile, analizzando i livelli istituzionali di Unione Europea, Italia e Regioni italiane.

2.2 Il Sistema Europeo Comune di Asilo e le priorità dell'UE in tema di MSNA

Fra il 2020 e il 2021 vi sono stati evidenti tentativi delle istituzioni europee di rilanciare alcune tematiche complesse per gli equilibri europei, ma determinanti per il futuro dell'organizzazione internazionale stessa. Il tema della gestione comune delle migrazioni extra-UE e le necessarie riforme al sistema comune di asilo sono state infatti al centro delle discussioni a Bruxelles, portando all'approvazione del Patto sull'Asilo e Migrazione⁵, ad oggi ancora oggetto di discussione e quindi non vincolante per gli Stati stessi. A tali difficili temi di accordo si è associata l'azione europea per fronteggiare in maniera coordinata la pandemia e le conseguenze di questa, oltre al rilancio di una politica comune per l'infanzia che, sebbene forse di complessa realizzazione, ha come merito quello di aver

² EASO, *Asylum Report*, 2021, p. 27.

³ Eurostat, *13 600 unaccompanied minors seeking asylum in the EU in 2020*, aprile 2021.

⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Report di monitoraggio MSNA*, dicembre 2020.

⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it

promosso l'idea di una tutela della persona minorenni in quanto tale, ricomprendendo quindi tutti i minori provenienti sia dai Paesi UE che extra-UE. Anche il minore migrante è infatti in primo luogo minore e i recenti documenti delle istituzioni europee sembrano riflettere tale approccio che, tuttavia, non può portare a dimenticare le particolari condizioni dei singoli individui: vi sono peculiari vulnerabilità che è necessario prendere in considerazione per avere una presa in carico istituzionale più vicina alla realtà del soggetto che, nel caso dei minori migranti, comporta soggetti spesso privi di riferimenti e affetti nel territorio europeo.

Nel 2021, l'Unione Europea ha infatti approvato la **Strategia ufficiale per i diritti del fanciullo**⁶ riguardante gli obiettivi e le priorità dell'azione UE nei confronti dei minori. All'interno del documento sono presenti diverse priorità che l'istituzione europea si è data, prevedendo fra queste la protezione di ogni minore da forme di violenza e la garanzia del diritto alla giustizia. Solo in queste si richiama esplicitamente il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, particolarmente vulnerabili sia per la loro condizione di migranti sia per l'assenza di figure genitoriali. La strategia richiama infatti gli Stati ad assicurare l'assegnazione di un tutore per ogni MSNA, proprio al fine di garantire l'accesso alla giustizia ed il godimento dei diritti spettanti ai minori in virtù, in primo luogo, della Convenzione ONU del 1989. Inoltre, il documento sottolinea come gli Stati debbano considerare come maggiormente a rischio di violenza il minore non accompagnato, anche nei casi di accoglienza del minore in centri troppo affollati da adulti sconosciuti al minore stesso. Tale Strategia è parte di un'azione più vasta della Commissione UE volta a garantire a tutti i bambini accesso a salute ed educazione, prevenendo fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale. In tema di infanzia, l'approccio della Commissione UE sembra avere la volontà di contrastare la discriminazione sociale, non tanto rivolta ai soggetti che presentano determinate caratteristiche identitarie, bensì quella determinata da particolari fattori socio-economici che possono portare il minore a non godere di alcuni diritti fondamentali necessari per la vita dell'adulto che sarà. In questo senso deve essere considerata l'annuncio di una pronta istituzione della *European Child Guarantee*, strumento con il quale l'istituzione cercherà di assicurare a tutti i minori l'accesso allo studio e la cura della salute.

La Commissione ha inoltre approvato il **Piano azione integrazione e inclusione 2021 - 2027**⁷, evidenziando la necessità di rafforzare l'inclusione dei neomaggiores, sia europei che non, negli strumenti di supporto all'autonomia in primo luogo lavorativa. Raccomandando agli Stati di intensificare il supporto ai giovani con strumenti come "Garanzia Giovani" e riconoscendo che il passaggio all'età adulta e dalla scuola al lavoro può essere particolarmente complesso per i minori migranti arrivati da poco, in particolare per i giovani non accompagnati, "anche perché le misure di sostegno spesso si interrompono al raggiungimento dei 18 anni di età". Risulta pertanto fondamentale affiancare per tempo i minori con percorsi di formazione e tutoraggio atti a prepararli professionalmente ad una transizione, specie per coloro che non hanno famiglie di supporto. Tale raccomandazione della Commissione si concretizza con la messa a disposizione di finanziamenti europei nell'ambito di NextGenerationEU e del bilancio a lungo termine dell'UE, volti fra i vari obiettivi a sviluppare programmi di sostegno specifici per i minori non accompagnati che arrivano oltre l'età dell'obbligo scolastico e programmi per i minori non accompagnati nel passaggio all'età adulta. Anche in tema di salute, il Piano d'azione richiede che gli Stati forniscano "agli operatori sanitari una formazione sulla gestione della diversità e sulle esigenze di specifici gruppi di migranti (migranti che hanno subito traumi, vittime di tratta o della violenza di genere, minori non accompagnati, anziani, persone con disabilità, ecc.), utilizzando i diversi progetti e materiali formativi sviluppati nell'ambito dei programmi sanitari dell'UE", mostrando come non solo per i minori, ma anche per gli operatori il tema della formazione sia centrale e riguardi tutti i soggetti coinvolti.

Con riguardo al fenomeno delle migrazioni, la Commissione ha rilanciato la riforma del sistema pur non riuscendo ad essere incisiva e veramente riformativa dell'attuale struttura, che resta quindi problematica e divisiva all'interno del consesso europeo. Difatti, il sistema europeo, il *Common European Asylum System* (CEAS), come descritto nel precedente rapporto dell'Osservatorio MSNA del CeSPI⁸, è un sistema composito di disposizioni presenti

⁶ European Commission, Communication from the Commission on the EU Strategy on the rights of the child, 24 marzo 2021, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142>

⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf

⁸ M. Lunardini, F. Morgano, *La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e Regioni*, luglio 2020.

in varie tipologie di fonti normative europee, da un lato abbiamo dei diritti sanciti all'interno dei Trattati istitutivi dell'UE, dall'altro abbiamo successivi Regolamenti e Direttive emanate nel corso degli anni. Il CEAS non presenta strumenti appositi che concernono i minori stranieri non accompagnati, ma questi sono ricompresi all'interno delle varie normative come destinatari di specifiche procedure differenziate atte a proteggere la loro vulnerabilità maggiore e a garantire maggiormente la loro tutela. In molte delle disposizioni previste viene espresso il principio del necessario perseguimento del supremo interesse del minore stesso, principio che sin dalla Convenzione di New York del 1989 è posto al centro dell'azione, istituzionale e non, rivolta verso minori e adolescenti. Ad esempio, il Regolamento Dublino III dispone che, se il richiedente è un MSNA, è competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore (Criterio 1, art. 8), difatti, "l'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione" di tutte le procedure previste dal Regolamento stesso (art. 6 par. 1). Il principio del superiore interesse del minore è perciò un criterio che guida ogni politica UE e orienta l'interpretazione delle disposizioni e delle procedure di attuazione.

In questo senso, molti hanno auspicato che vi fosse una riformulazione delle discipline europee maggiormente focalizzata sulla tutela dei minori non accompagnati, visti non semplicemente come un'eccezione alle normali procedure, ma destinatari di strumenti specifici volti a creare le condizioni per un monitoraggio sull'applicazione di tali norme. Il **Patto sulla Migrazione e l'Asilo**, reso pubblico nel settembre 2020 ed oggetto di discussione da parte degli Stati UE, sembra aver evidenziato una priorità per la tutela dei bisogni dei minori concependo la riforma della disciplina UE come una "*opportunity to strengthen safeguards and protection standards under EU law for migrant children*". Il Patto, che pure rimane una proposta della Commissione di cui si è molto discusso e ancora si discuterà in seno al Consiglio dell'UE, si propone come un superamento delle regole predisposte con il sistema attualmente in vigore di Dublino III, promuove con riguardo ai minori l'obiettivo di perseguire il supremo interesse dei minori, la garanzia di un tutore per ognuno di essi e una rappresentanza legale che permetta un vero accesso alla giustizia durante le procedure determinanti lo status del minore. Tuttavia, come molti sottolineano⁹, il tentativo di ridurre le criticità del sistema, oltre a sviluppare forme di collaborazione più solidali fra gli Stati, se da un lato prevede l'esenzione per i minori non accompagnati dell'obbligo delle procedure alla frontiera (pur non prevedendolo per i minori dai 13 ai 18 anni accompagnati), dall'altro fa un'eccezione nei casi di pericolo alla sicurezza nazionale e l'ordine pubblico e non prevede adeguata attenzione alle procedure di accertamento dell'età o un'assistenza legale essenziali per identificare i soggetti¹⁰. Il Patto sembra portare ad una riaffermazione del criterio della competenza dello Stato di primo ingresso per la valutazione della domanda di protezione internazionale anche per i minori non accompagnati, non prendendo in considerazione la Corte di giustizia UE che, con sentenza *MA and Others v. Secretary of State* (2013)¹¹, ha stabilito che nei casi in cui il minore abbia fatto richiesta in più Stati, proprio in considerazione del supremo interesse e della condizione di vulnerabilità, lo Stato membro responsabile del trattamento della domanda di asilo dovrebbe essere quello in cui si trova e non il primo d'ingresso. Difatti, il tentativo del Patto è quello di trattare le domande di asilo presentate da persone sprovviste di un visto valido direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, creando quindi condizioni per un rimpatrio più efficace della persona¹². Ove il minore non accompagnato, come spesso accade, non fosse riconosciuto come tale, ogni tutela sarebbe vanificata ed in questo senso l'accertamento è un aspetto esiziale nel complesso del funzionamento del sistema.

Nello specifico, la questione dell'accertamento dell'età all'interno del quadro europeo assume particolare importanza, stante la mancanza di uniformità dei criteri e la difficoltà di un'applicazione uniforme e rispettosa del supremo interesse del minore¹³. Tale criticità si riflette anche nei contesti nazionali con normative più evolute e

⁹ Si veda ad esempio: ASGI, *ASGI Policy Paper on the Amendment Procedure Regulation*, ottobre 2021; Gli interventi al forum curato da V. Militello, M. Savino, E. Cavasino, A. Spena, *Nuovo Patto sulla Migrazione e l'asilo: un cambio di passo per la mobilità delle persone in Europa?*; KIND, Child Circle, *Advancing protection for Unaccompanied Children in Europe by Strengthening Legal Assistance*, 2021; E. Tagliapietra, *The EU's Unbalanced New Pact on Migration and Asylum*, novembre 2021.

¹⁰ P. Iafrate, *Tutela dei minori: problematiche e criticità del Patto europeo Migrazione e Asilo*, in A. Stocchiero, S. Ceschi (a cura di), *Una strada accidentata. Italia e Europa tra politiche migratorie e processi di integrazione*, Quaderni CeSPI, 2021.

¹¹ CJEU Judgment in case C-648/11, *MA, BT and DA v Secretary of State of the Home Department*, 6 June 2013, in <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138088&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=670762>

¹² J. Wessels, *The New Pact on Migration and Asylum: Human Rights challenges to border procedures*, in *Refugee Law Initiative*, gennaio 2021.

¹³ Per una disamina delle differenze fra i vari Paesi si rimanda a EASO, *Report su Asilo*, 2020 in <https://easo.europa.eu/asylum-report-2020/63-age-assessment-minors> ma anche EASO, *Report su Asilo*, 2021, p. 257.

volte alla garanzia dei diritti dell'individuo che si dichiara minorenne, come quello italiano, ove si è stabilito con legge (e successivo Protocollo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni) la necessità di un esame olistico e multidisciplinare, seppure alle frontiere italiane si è assistito nell'ultimo anno a posizioni particolarmente critiche per i diritti dei MSNA¹⁴. In Francia invece, il mancato riconoscimento come minore di un ragazzo che si dichiarava tale ha portato, nelle more dell'appello, alla fuoriuscita di questo da ogni presa in carico, portandolo ad una situazione di pericolosa emarginazione e rischio della salute, stante il periodo di allerta dovuto all'inizio della pandemia (primi mesi del 2020). Solo l'intervento della Corte EDU¹⁵ ha riaffermato l'obbligo per la Francia di provvedere al fabbisogno del ragazzo per tutto il periodo di lockdown. L'identificazione dei minori non accompagnati e delle vulnerabilità correlate a tale condizione rimane pertanto problematica all'interno del contesto europeo. Sebbene vi siano stati aggiornamenti degli Stati alle legislazioni e alle politiche attuate, vi è ancora molta strada da fare sia in Italia, sia nei singoli Paesi UE.

Il Patto evidenzia l'importanza dell'assegnazione di un tutore legale, oltre ad un'assistenza legale per i minori non accompagnati, sebbene secondo alcuni giuristi l'UE dovrebbe avere nei suoi strumenti normativi maggiore chiarezza nel distinguere la tutela dall'assistenza legale tale da non favorire la prima a scapito della seconda, ma prevenendo figure di riferimento nettamente distinte e parimenti utili al minore¹⁶. Con riferimento al primo aspetto, attualmente il sistema a livello europeo presenta ancora evidenti ritardi nella nomina dei tutori, ritardi aggravati dalla pandemia e dalla quarantena dei minori, in cui troppo spesso non si adempie all'art. 13 della 47, portando a successive violazioni di altri diritti dei MSNA. Un ulteriore punto di debolezza del Patto è il mancato focus su alcune questioni naturalmente legate ad un contesto extra-statale, come ad esempio le indagini famigliari e il tema del ricongiungimento familiare ancora troppo farraginoso e poco efficace. Il tentativo di rilancio della solidarietà fra Stati da parte della Commissione europea incontra ulteriori difficoltà se si tengono in considerazione alcuni punti rilevanti: l'assenza di un forte richiamo a canali di ingresso legale, il fatto che lo strumento della *relocation* non presenta un carattere di per sé vincolante e il rischio che il rafforzamento dei meccanismi alla frontiera potrebbe portare alla creazione di centri *hotspot* con capacità amplissime per numero di persone ivi tenute, centri ove il rispetto dei diritti umani sarebbe solo più complicato e meno garantito. Una formula, quest'ultima, che gli stessi Stati alla frontiera sud dell'Europa hanno riscontrato come inaccettabile¹⁷.

In questa complessa riformulazione della normativa europea, alcuni temi emergono come sfide risultanti dalle mancanze del sistema attuale. In primo luogo, la questione di una tutela effettiva per ogni minore non accompagnato, una tutela che garantisca in linea con la Convenzione per i Diritti del Fanciullo e la Carta di Nizza, i diritti fondamentali di ogni minore. In un sistema europeo così diversificato, stante la realizzazione di differenti sistemi nei singoli Paesi UE, **l'Agenzia UE per i Diritti Fondamentali** ha sviluppato un progetto sulla tutela a partire dal dicembre 2020, con un'analisi delle diverse legislazioni e prassi nei 27 Paesi UE e in Serbia e Macedonia del Nord. Il progetto, ancora in corso, provvederà inoltre a formulare un manuale comune di supporto alla formazione dei tutori, con l'auspicio di una tutela europea uniforme nella garanzia dei diritti fondamentali del minore¹⁸, benché molte siano le differenze normative fra sistemi nazionali ove è presente una tutela pubblica (assegnata a servizi pubblici specializzati) e altri che presentano una tutela privata volontaria (pur minoritari nel quadro europeo complessivo).

In secondo luogo, **la questione dei rimpatri regolata dalla direttiva 2008/115/CE**, la quale prevede all'art. 10 delle disposizioni a tutela dei MSNA interessati da rimpatrio o allontanamento¹⁹, assume notevole importanza anche alla

¹⁴ Si veda il monitoraggio dell'Italia del network AIDA, ECRE, <https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/>

¹⁵ CEDH, Requete n. 15457/20, V section, in https://www.infomie.net/IMG/pdf/mesure_provisoire_cedh_covid19_page1.pdf

¹⁶ KIND, Child Circle, *Advancing protection for Unaccompanied Children in Europe by Strengthening Legal Assistance*, 2021, p. 8.

¹⁷ Come rilevato in una nota congiunta: *New Pact on Migration and Asylum: comments by Greece, Italy, Malta and Spain*.

¹⁸ Maggiori informazioni: <https://fra.europa.eu/en/project/2021/strengthening-guardianship-unaccompanied-children>

¹⁹ Secondo l'articolo: "1. Prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino. 2. Prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio".

lettura del Patto in quanto il rimpatrio è concepito dalla Commissione come uno dei punti cardine del Patto stesso, procedimento capace di realizzare l'auspicata solidarietà fra i Paesi. Difatti, i Paesi UE possono, oltre all'adesione al meccanismo di *relocation* in solidarietà ai Paesi alla frontiera esterna, decidere di farsi promotori dei rimpatri dei migranti che non presentino le condizioni per rimanere in territorio europeo (coloro che non hanno i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale). Tale strumento è quindi una colonna portante nel quadro di revisione del sistema di Dublino che, anche nel nuovo Patto, vede riconfermato il principio della competenza al primo Paese di ingresso. Tuttavia, ponendoci nella prospettiva della migrazione dei minori non accompagnati, il dispositivo del rimpatrio trova bilanciamento con il superiore interesse del minore che, sebbene non escluda a priori l'allontanamento, porta lo Stato a dover valutare con attenzione la scelta sincerandosi delle condizioni e della situazione familiare del minore nello Stato verso cui si vuole far ritornare il minore. La realizzazione dei rimpatri è difatti un argomento sensibile sia nei singoli Stati UE, sia nelle relazioni con i Paesi terzi, contemplando un bilanciamento di fattori politici sia interni che esterni. Recentemente, la Corte di Giustizia dell'UE nella **causa C-441/19 del 14.1.2021**²⁰ ha precisato che lo Stato non può rimpatriare un minore non accompagnato senza aver prima valutato e accertato la presenza di un'accoglienza adeguata. La decisione ha visto quindi la Corte valutare come non conforme al superiore interesse del minore la normativa dello Stato olandese di imporre automaticamente ai minori, dai 15 anni ai 18, il rimpatrio a seguito di diniego di protezione internazionale, in quanto l'allontanamento senza previa valutazione delle condizioni nel Paese di rimpatrio potrebbe portare a "*situation of great uncertainty*". Non possono, secondo la Corte, farsi distinzioni a priori tra i MSNA in base all'età, essendo essi ricondotti alla categoria di minori ai quali deve essere predisposta la medesima accoglienza e l'accertamento del supremo interesse, in una prospettiva di benessere a lungo termine²¹. Come riaffermato dalla Corte, la decisione di rimpatriare non può avvenire con un procedimento automatico, in quanto ha un impatto troppo vasto nella vita del minore, impatto che deve essere valutato previamente e contemplando il particolare caso attraverso una procedura di determinazione del supremo interesse, anche questo punto dolente per molti Stati europei.

I rimpatri nei confronti dei minori stranieri non accompagnati considerati possibili dalle normative di molti Stati UE sono invece esclusi dalle leggi italiane in materia, come disposto dalla legge 47/2017 che afferma il diritto di ogni minore non accompagnato ad essere accolto e a vedersi rilasciato un permesso per minore età. L'ipotesi di una gestione più efficace e funzionale dei rimpatri nel quadro UE ha portato gli Stati e le istituzioni europee a valutare la possibilità di un **coinvolgimento di Frontex**, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. L'Agenzia è interessata sin dal 2019 da una riconsiderazione delle sue attività e da un ampliamento dei suoi obiettivi, non da ultimo nell'approvazione del budget settennale 2021 – 2027 ha visto un ulteriore incremento del finanziamento (più di 11 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi per l'acquisizione, la manutenzione e la gestione di risorse per la sorveglianza aerea, marittima e terrestre). Frontex sta infatti procedendo ad un percorso di evoluzione che la porterà ad acquisire nuovi compiti fra cui auspicabilmente il supporto dei rimpatri operati dagli Stati UE, assorbendo i vari progetti in tema di rimpatrio fra cui il progetto FAMI *European Return and Reintegration Network* (ERRIN), un'iniziativa di 15 Stati e della Commissione Europea, come espresso dal documento del Consiglio UE su EBCG 2.0 Regulation (aprile 2020)²². In tema di rimpatri di minori stranieri non accompagnati recentemente, benché la politica di Frontex fosse di non includere nelle sue attività di assistenza alle operazioni quelle riguardanti i minori non accompagnati, stante l'estrema vulnerabilità dei soggetti, si è valutata nei mesi scorsi la possibilità di una gestione dei rimpatri di MSNA più coordinata attraverso l'operato di Frontex. Nell'ottobre 2020, a seguito di una consultazione degli Stati, il Consiglio UE ha riconosciuto che la maggioranza degli Stati (18), che hanno partecipato alla consultazione sembra propendere per un supporto di Frontex nella fase post-rimpatrio. Secondo il documento del Consiglio UE pubblicato da Statewatch²³, i 18 Stati citati preferirebbero che Frontex supportasse i Paesi UE in alcune procedure particolarmente delicate, quali: la definizione delle procedure e delle condizioni per effettuare il rimpatrio dei MSNA, la conclusione di accordi con Stati terzi atti a definire le condizioni adeguate di

²⁰ CJUE, case C-441/19 - Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Retour d'un mineur non accompagné), 14 gennaio 2021, in <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&td=ALL&num=C-441/19>

²¹ R. O'Donnell, *Spotlight on the Best Interests of the Child in Returns of Unaccompanied Children & Reflections for the New Pact on Migration and Asylum*, in www.eumigrationlawblog.eu, 2021.

²² Council of the EU, State of play of the implementation of the EBCG 2.0 Regulation in view of current challenges, 28 aprile 2020, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7607-2020-INIT/en/pdf>

²³ Council of the EU, Presidency Paper on Member States' responses to the questions raised in the Presidency Paper "Enhancing cooperation between the Member States and Frontex under its expanded mandate in the field of returns" and possible next steps, 21 ottobre 2020, pubblicato da Statewatch in <https://www.statewatch.org/media/1920/eu-council-frontex-deportations-minors-12092-20.pdf>

accoglienza nei Paesi di origine, la predisposizione di un supporto nei Paesi di arrivo di personale dell'Agenzia e di un ufficio centrale responsabile per il rimpatrio. La questione assume particolare rilevanza proprio alla luce del recente processo portato avanti da alcune organizzazioni non governative e da alcune istituzioni europee per verificare l'azione dell'Agenzia a riguardo dei diritti fondamentali. Come evidenziato, con rapporto del luglio 2021²⁴, dal *Frontex Scrutiny Working Group* costituito nel quadro del Comitato LIBE del Parlamento Europeo, vi sono state nelle condotte di Frontex gravi lacune nel monitoraggio del rispetto dei diritti umani nelle operazioni alla fron-

Rimpatri in Afghanistan dall'Unione Europea

Nel quadro europeo il 41% di minori non accompagnati è arrivato nell'anno passato dall'Afghanistan, percentuale in aumento rispetto all'anno passato e seguita da quella dei minori provenienti dalla Siria (EASO Asylum Report 2021).

All'inizio del 2021, una Dichiarazione **congiunta fra UE e Afghanistan** ha visto la decisione dei due Stati di cooperare per facilitare il rimpatrio dei cittadini afgani sprovvisti delle condizioni per restare legittimamente nel territorio europeo. La collaborazione per i rimpatri forzati o volontari ha visto numerose organizzazioni della società civile evidenziare come la situazione nel paese asiatico fosse ancora troppo pericolosa e instabile per poter assicurare la sicurezza dei rimpatriati (Policy Paper, ECRE 2021). Il precipitare della situazione a Kabul, con la presa della città da parte dei talebani a metà del 2021, ha portato l'UNHCR a chiedere con forza l'interruzione dei rimpatri forzati verso l'Afghanistan. L'UNHCR chiede di garantire l'accesso al territorio per i civili in fuga ed il rispetto del principio di non-refoulement in ogni momento.

La Commissione ha richiesto al Parlamento e al Consiglio l'approvazione celere del **EU Resettlement Framework** proprio per far fronte alla difficile situazione degli afgani.

tiera²⁵, pertanto, ove si rendesse Frontex competente anche dei rimpatri volontari o forzati dei MSNA, tale gestione dovrà prevedere un'attenzione degli organi di controllo al rispetto dei diritti fondamentali dei minori.

2.2.1 Alcuni strumenti della solidarietà europea: *relocation*, *resettlement* e ricongiungimenti familiari

La capacità dell'UE di sviluppare una vera solidarietà fra i Paesi membri passa dalla concreta realizzazione dei meccanismi di *relocation*, *resettlement* e di ricongiungimento familiare, vista l'estrema difficoltà politica di pervenire ad una modifica del principio dello Stato di primo ingresso. Ad oggi, tali meccanismi sono previsti in termini non vincolanti e poggiano sulla volontà del singolo Stato di farsi carico di parte del peso degli Stati di frontiera, specialmente quelli mediterranei come Italia, Grecia e Spagna. In altri casi, invece, si è preferito incentivare attraverso aiuti economici e finanziari la gestione dei migranti, molto spesso afgani e siriani, presso Stati terzi come ad esempio Bosnia-Erzegovina, Turchia e Marocco, cercando quindi di evitare lo spostamento verso l'UE. Anche a fronte di pesanti crisi come quella di Lipa (Bosnia) dell'inverno passato, l'UE ha preferito muoversi attraverso i programmi di aiuto al vicinato e portando risorse nei Paesi terzi per una gestione migliore delle migrazioni. Non da ultimo ha difatti stanziato € 2,5 milioni volti a sostenere le autorità locali della Bosnia-Erzegovina nella presa in carico dei migranti più vulnerabili come i minori stranieri non accompagnati²⁶, continuando un processo definito ormai da molti di esternalizzazione del fenomeno.

²⁴ LIBE, Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, 14 luglio 2021, in https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

²⁵ Per un approfondimento: G. Bassetto, R. Vignola, *The European Parliament published its report on the work of Frontex and the violations of the rights of migrants. Numerous issues were highlighted*, in Osservatorio Balcani Caucaso, luglio 2021; M. Lunardini, F. Nasi, *Frontex: sicurezza e respingimenti di migranti ai confini dell'Unione Europea*, CeSPI, aprile 2021; Amnesty International, *Pushed to the Edge. Violence and Abuse Against Refugees and Migrants Along the Balkans Route*, 2019; Bellinca, *Frontex at Fault: European Border Force Complicit in "Illegal" Pushbacks*, 2020.

²⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/eu-mobilises-additional-eu25-million-support-vulnerable-refugees-and-migrants-bosnia-and-herzegovina-2021-12-03_en

Nel difficile bilanciamento fra politiche europee e rapporti con i Paesi del vicinato sia nella frontiera orientale che in quella meridionale, l'UE fatica a sviluppare meccanismi di solidarietà con numeri quantitativamente rilevanti. Come evidenziato nella proposta di Patto, la Commissione europea è conscia della difficoltà di prevedere modalità obbligatorie di ricollocazione dei migranti stante l'indisponibilità di molti Stati UE a farsi partecipi della gestione dei migranti in arrivo a carico degli Stati di frontiera (si veda ad esempio la posizione del gruppo di Vise-grad ma non solo). Il Patto, pertanto, prevede solamente che nelle varie forme di solidarietà previste, su base comunque non vincolante, ai minori non accompagnati venga data la priorità per la ricollocazione. Come evidenziato da EASO, nei ricollocamenti a seguito di operazioni di *search and rescue*, è necessario un meccanismo di solidarietà più incisivo e stabile per lo sbarco e il trasferimento onde evitare soluzioni estemporanee bensì più *predictable*²⁷. In tema di minori non accompagnati, la *relocation*, seppure così deficitaria, si è resa di vitale importanza per far fronte a situazioni di presa in carico da parte di Stati membri insostenibili come quelle venutesi a creare in **Grecia**, ove nel settembre 2020 vi sono stati gravi eventi quali gli incendi che hanno distrutto il campo di accoglienza di Moria, sull'isola greca di Lesbo, lasciando più di 12.000 persone senza riparo. Una situazione colpevolmente reiterata nel tempo, che ha visto intervenire, a seguito degli incendi, la Commissione Europea, Organizzazioni Internazionali e le autorità nazionali con una *task force* dedicata. Le priorità della *task force* sono state quelle di porre fine al sovrappollamento attraverso il trasferimento di persone vulnerabili nel continente e la ricollocazione dei minori non accompagnati e accompagnati in altri Stati membri. Al settembre 2021, 4.307 persone sono state ricollocate dalla Grecia verso altri Stati, su base volontaria, inclusi 984 minori non accompagnati²⁸.

In tema di **resettlement**, il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ha mantenuto nei suoi intenti il reinsediamento come uno degli obiettivi da rafforzare nel panorama degli strumenti UE, pur non prendendo in considerazione la creazione e il rafforzamento di canali di ingresso legale in UE specie per i più vulnerabili come i minori soli. Oltre all'invito agli Stati a potenziare i programmi di reinsediamento, il patto pone un'enfasi particolare sulle ammissioni umanitarie e incoraggia lo sviluppo di programmi di sponsorizzazione della comunità attraverso sinergie più ampie con la società civile e le comunità locali. Benché i numeri non siano elevati, come evidenziato da UNHCR, l'UE rimane l'organizzazione regionale più attiva in termini di reinsediamento e, nell'ottobre 2020, l'UNHCR ha emesso una serie di raccomandazioni rivolte a Bruxelles sulle priorità per il 2021. Le Raccomandazioni per il 2021²⁹ hanno evidenziato la necessità di aumentare il numero di posti di reinsediamento (Raccomandazione 1), visto il mancato raggiungimento a livello globale dell'obiettivo di reinsediare 70.000 rifugiati nel 2020. L'UNHCR, infatti, ha chiesto ai 27 Stati UE di accogliere almeno 35.000 rifugiati nel 2021, oltre ai 30.000 che dovrebbero arrivare nel 2020, attestando così l'UE ad una quota di 40% del totale sui reinsediamenti. In aggiunta a ciò, UNHCR ha chiesto di aumentare il numero di Paesi di reinsediamento (Raccomandazione 2), in quanto a livello globale, negli ultimi due anni, solo 29 Paesi hanno accettato di far parte dei programmi di reinsediamento, un numero inferiore rispetto ai 35 del 2016. Il sostegno della Commissione europea è considerato dall'Agenzia delle Nazioni Unite fondamentale per rilanciare i programmi scaduti e aumentare il numero di Stati di reinsediamento dell'UE. Nelle raccomandazioni al Consiglio e al Parlamento europeo, relative al nuovo Patto, la Commissione dà priorità alla ricollocazione dei minori, prevedendo un incentivo finanziario (12.000 € circa) per gli Stati membri che si assumono la responsabilità della presa in carico dei MSNA, come suggerito dalla Proposta di regolamento sull'asilo e la gestione della migrazione³⁰, articolo 72. I reinsediamenti sono stati supportati dall'UE attraverso il programma FAMI, in cui la maggior parte dei fondi di reinsediamento è assegnata a programmi nazionali. La volontà UE di rafforzare i reinsediamenti, testimoniata dall'impegno congiunto con gli Stati Uniti, Canada e UNHCR (luglio 2021)³¹, non ha ancora portato all'adozione della proposta di Regolamento per un Union Resettlement Framework³², che considera fra le persone

²⁷ EASO, *Asylum Report*, 2021, p. 47.

²⁸ European Commission, *Communication the Report on Migration and Asylum*, settembre 2021, p. 10.

²⁹ UNHCR, *Recommendations to the European Union: resettlement needs and priorities for 2021*, ottobre 2020, in <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5fb7e43a4.pdf>

³⁰ European Commission, *Proposal on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX COM/2020/610 final*, 23 settembre 2020, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN>

³¹ European Commission, *Providing protection through joint leadership: stepping up resettlement and complementary legal pathways*, luglio 2021, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_3628

³² Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio*, luglio 2016, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=EN>

ammesse ai programmi di reinsediamento proprio i minori non accompagnati insieme ad altre categorie particolarmente vulnerabili³³. La proposta è stata presentata dalla Commissione nel luglio del 2016, al fine di creare delle regole comuni e rafforzare il meccanismo del *resettlement* a livello europeo. Difatti, la proposta ha il fine di integrare gli attuali programmi nazionali e multilaterali di reinsediamento ad hoc, fornendo norme comuni dell'UE sull'ammissione di cittadini provenienti da Paesi extra-UE, armonizzando le procedure di reinsediamento, gli status che gli Stati membri devono accordare, il sostegno finanziario europeo al reinsediamento operato dagli Stati membri.

Un'ulteriore raccomandazione di UNHCR per l'UE, la numero 11, afferma la necessità per l'UE di sviluppare strumenti tesi a ricongiungere le famiglie dei migranti in maniera coordinata ed efficace, al fine di garantire il diritto di ogni individuo all'unità familiare e ai propri affetti³⁴. Dal punto di vista dei **ricongiungimenti familiari**, tuttavia, molte sono le farraginosità e le inceppature del sistema che portano ad una pericolosa sfiducia nel meccanismo di coordinamento fra Stati. Ulteriore elemento critico, inoltre, riguarda l'ormai definitiva uscita del Regno Unito dall'Unione Europea che, proprio in tema di ricongiungimento familiare, ha disposto per legge la possibilità di ricongiungimento familiare solo quando la persona che vive nel Regno Unito abbia uno *status* di protezione internazionale (*status* di rifugiato o protezione sussidiaria), escludendo il ricongiungimento per i richiedenti asilo. Inoltre, in modalità ancora più restrittive proprio a riguardo dei minori non accompagnati, questi potranno ricongiungersi solo con i propri genitori e non con altri familiari³⁵. In tale contesto, emergono possibili lesioni del diritto al rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU), convenzione che obbliga anche il Regno Unito, oltre a non essere in linea con i principi del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* adottati da Londra a fine 2018³⁶. Nel contesto italiano, il ricongiungimento familiare ha visto, nel primo semestre del 2021, 239 i minori non accompagnati richiedenti asilo inseriti nella procedura ex artt. 8 e 17, comma 2 del Regolamento Dublino. Tuttavia, andando a valutare nello specifico i numeri riportati dal Rapporto di Monitoraggio del Ministero del Lavoro, 22 sono le pratiche di *outgoing*, riguardanti i minori che hanno presentato domanda in Italia e che hanno segnalato la presenza di un familiare in un altro Stato UE. Ben 217 sono invece le pratiche di *incoming*, dei minori che hanno presentato domanda d'asilo in un altro Stato e segnalato la presenza di un familiare in Italia. Se le proporzioni sembrano quantomeno sorprendere, trovano parziale spiegazione nella considerazione che la quasi totalità delle domande risulta pervenuta dall'Unità Dublino della Grecia. Per quanto riguarda invece le pratiche di *outgoing* esaminate dall'Unità Dublino nel primo semestre del 2021, solo 6 sono state avviate nel semestre 2021, mentre le altre 16 sono state precedenti, di cui 3 fra il 2019 e il 2018. Un sistema quindi che nei fatti e nei numeri si mostra poco funzionale, come evidenziato anche dagli esiti delle pratiche con allontanamenti spontanei, rinunce e attese³⁷. Il basso numero di minori *outgoing* è quindi il risultato di procedure di ricongiungimento farraginose che portano i minori molto spesso ad allontanarsi dal sistema di accoglienza in maniera autonoma, divenendo *missing children*, e affrontando in maniera autonoma e solitaria i rischi di uno spostamento verso i propri cari³⁸.

³³ "Saranno ammissibili al reinsediamento nell'ambito dei programmi mirati di reinsediamento dell'Unione persone che rientrano in almeno una delle seguenti categorie di vulnerabilità: donne e ragazze a rischio; bambini e adolescenti a rischio, compresi minori non accompagnati; persone sopravvissute a violenze e/o torture, anche inflitte per motivi di genere; persone con esigenze mediche o disabilità; persone bisognose di protezione legale e/o fisica; persone vulnerabili dal punto di vista socioeconomico" (p. 11).

³⁴ "Recommendation 11: Ensure the right to family unity: UNHCR calls on EU Member States to preserve the right to family unity and expand refugees' access to established procedures that allow refugees to reunite with immediate and dependent family members. While the right to family unity is enshrined in international and regional instruments, many legal and administrative obstacles to family reunification remain."

³⁵ InfoMigrants, *Brexit: What changes for migrants on January 1?*, dicembre, 2020. <https://www.infomigrants.net/en/post/29374/brexit-what-changes-for-migrants-on-january-1>

³⁶ Il Global Compact for Migration prevede inoltre che i minori non accompagnati e separati debbano essere protetti in tutte le fasi della migrazione, tra le altre misure attraverso l'istituzione di procedure specializzate per riunificazione familiare. Si veda: Council of Europe, *Family Reunification for Migrant Children*, aprile 2020.

³⁷ <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=2948>

³⁸ J. Allsop, *Mind the gap: why are unaccompanied children disappearing in their thousands?*, OpenDemocracy, 2016, in <https://www.opendemocracy.net/en/5050/mind-gap-why-are-unaccompanied-children-disappearing-in-thous/>; OIM, *Missing Migrants*, in <https://missingmigrants.iom.int/methodology>; The National, *The long and lonely search for Europe's missing refugee children. Lack of co-ordinated search means thousands of migrant children are missing*, 2016, <https://www.thenationalnews.com/the-long-and-lonely-search-for-europe-s-missing-refugee-children-1.185299>

2.3 Il monitoraggio della normativa nazionale: attuazione della legge 47/2017

A livello nazionale vi sono state alcune recenti riforme importanti per il rilancio del settore della giustizia, così centrale nella realizzazione della legge sui minori non accompagnati. Recentemente, è stata approvata la Legge 26/11/2021, n. 206 che delega al Governo la **riforma del processo civile**, oltre alla revisione della disciplina e alla razionalizzazione del sistema. Si prevede l'abrogazione del Tribunale per i minorenni e l'introduzione di un Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, oltre ad una modifica della composizione collegiale dei giudici e una rimodulazione delle competenze del giudice onorario. Tali aspetti sono centrali nella realizzazione della Legge 47 e saranno oggetto di un monitoraggio attento rispetto alle modalità con cui il Governo deciderà di riformare il sistema. Rimane difatti necessario assicurare che il minore sia tutelato nell'accesso alla giustizia e nella relazione con gli organi che compongono l'autorità giudiziaria. Se da un lato quindi si procede ad un profondo cambiamento normativo, dall'altro la normativa in tema di minori non accompagnati vede delle consistenti inadempienze rispetto all'attuazione della legge stessa.

2.3.1 I decreti di attuazione mancanti: una lacuna normativa reiterata

A livello nazionale, l'approvazione della Legge 47/2017 ha portato ad una sistematizzazione delle disposizioni in tema di minori non accompagnati. Tuttavia, la completa realizzazione dei disposti normativi è impedita dalla **mancata approvazione di alcuni decreti di attuazione** che, come rilevato sin dal novembre 2017 dal Tavolo Minori Migranti (TMM), non sono stati approvati nei tempi prospettati. Ad oggi la situazione non si è modificata, palesando un grave e ingiustificato ritardo nell'azione istituzionale che si pone in violazione di quanto richiesto dalla Legge Zampa. Restano infatti le seguenti lacune nel panorama normativa in tema di MSNA:

- l'approvazione delle modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in tema di permessi per il minore e neomaggiorenne affidato ai servizi sociali;
- le modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535;
- l'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che regoli la procedura relativa al primo colloquio della struttura di accoglienza con il minore.

Proprio le modifiche al Decreto 535/1999 riguardano l'importante regolamentazione del SIM – Sistema Informativo Nazionale dei minori stranieri non accompagnati – e delle cartelle sociali, finalizzate a raccogliere i dati anagrafici del minore e ad attuare quell'approccio integrato e multidisciplinare nella presa in carico, che è sotteso a molte delle disposizioni della Legge Zampa. Benché il SIM sia ad oggi in funzione, la mancata approvazione del decreto ostacola la piena affermazione delle cartelle sociali a cui si predilige spesso la compilazione di formulari specifici ai singoli centri di accoglienza.

A tali mancanze – ormai possiamo dire *ab origine* visto il decorso di ben 4 anni – si aggiunge il decreto che avrebbe reso realizzabili le **disposizioni a sostegno dei tutori volontari**, risorse che avrebbero quindi sostenuto uno dei pilastri della legge 47, l'art. 13. Difatti, all'interno della Legge di bilancio 2020, art. 1 commi 882 e 883, è previsto uno stanziamento di un milione di euro annui a partire dal 2020, ad incremento del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Le attività che avrebbero beneficiato delle risorse aggiuntive sarebbero state finalizzate a rimborsare le spese sostenute e ad incentivare i datori di lavoro a rilasciare i permessi retribuiti, coprendo attraverso il fondo il 50% del costo, fino a 60 ore per tutore. Secondo il comma 883 dell'art. 1, per l'attuazione delle disposizioni precedenti è necessario un decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, da adottarsi entro due mesi ma che, anche questo inspiegabilmente, non è ancora stato approvato. Nell'aprile 2021, la stessa Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha sollecitato il Ministero dell'Interno³⁹ sull'approvazione del necessario atto, sottolineando la funzione fondamentale dei tutori nella vita

³⁹ AGIA, *La Garante nazionale sollecita rimborsi ai tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*, aprile 2021, in <https://www.garanteinfanzia.org/news/la-garante-nazionale-sollecita-rimborsi-ai-tutori-volontari-di-minori-stranieri-non>

dei minori non accompagnati. Ad oggi, la previsione di forme di sostegno alla tutela volontaria, a livello nazionale, è stata attuata dal contratto collettivo nazionale dei chimici che ha previsto un permesso lavorativo per questa particolare situazione. A livello parlamentare nell'ottobre 2021, si è svolta un'interrogazione parlamentare sul tema⁴⁰.

In merito al sistema della tutela volontaria e alla sua gestione a livello nazionale, è importante richiamare il decreto 220/2017 che ha disposto la **competenza dell'Autorità Garante per l'Infanzia per il monitoraggio** sull'attuazione dell'art. 13 della 47 proprio in tema di elenchi dei tutori volontari presso i Tribunali per i Minorenni. Tale monitoraggio, stante l'insufficienza di risorse da parte dell'Autorità, è stato svolto attraverso la gestione di un progetto finanziato con i fondi FAMI di monitoraggio, attuato con l'istituzione di un sistema di reti diramate a livello locale, le cosiddette UOL (Unità Operative Locali). Il progetto che ha visto come partner Istituto Don Calabria, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA) e l'Associazione Avvocato di Strada, ha previsto formazione aggiuntiva per i tutori, supporto a quest'ultimi (e ai Tribunali per i Minorenni) con la creazione di sportelli di aiuto presso gli organi giudiziari competenti, monitoraggio quantitativo e qualitativo del fenomeno⁴¹. Sebbene le criticità legate alla mancata partecipazione di alcune istituzioni, giudiziarie ma anche autorità regionali, il progetto ha svolto un ruolo cruciale per l'applicazione della Legge 47 e per il proseguimento della tutela volontaria nelle varie Regioni. Pertanto la conclusione dell'intervento e le incertezze legate al suo rinnovo o meno pongono dei seri quesiti sulla sostenibilità a lungo termine dell'iniziativa volontaria. Pur rimanendo ferma l'auspicabilità di un programma di monitoraggio più istituzionalizzato, la progettazione del Garante è quantomeno necessaria per un sostegno agli enti e alle persone coinvolti nella tutela.

2.3.2 Il cortocircuito al sistema di accoglienza dovuto al Covid-19

La pandemia da virus Covid-19 ha portato le istituzioni a concertare modalità emergenziali per lo svolgimento della **quarantena dei migranti sia adulti che minori**. Per quanto riguarda i minori non accompagnati, le associazioni e le organizzazioni impegnate nella tutela dei minori non accompagnati hanno espresso forti critiche alla prassi delle autorità istituzionali di lasciare i migranti in quarantena all'interno di navi ormeggiate a largo, in centri di accoglienza non dedicati con una capienza eccessiva o in *hotspot*, in completa violazione delle norme a tutela dei minori stranieri specie se non accompagnati. La morte di tre minori tenuti in quarantena fiduciaria all'interno delle cosiddette navi-quarantena per complicità mediche che avrebbero potuto potenzialmente essere trattate prima e con più efficienza ove fossero stati fatti sbarcare al momento dell'arrivo, ha sollevato proteste e ha portato al deposito di due esposti alle Procure presso i Tribunali per i Minorenni di Palermo e Catania. Le associazioni del terzo settore hanno espresso forti critiche all'operato delle istituzioni che soltanto il 5 ottobre 2020 hanno iniziato a valutare la presenza di numerosi minori sulle navi quarantena, a seguito della morte di Abou Dakite, quindicenne che era stato salvato in un'operazione SAR e che il 18 settembre era stato trasferito, seppure con segnalazione medica sulle sue condizioni, a bordo della GNV Allegra. Le associazioni parte del Tavolo Asilo e del Tavolo Minori Migranti hanno richiesto con forza l'interruzione della pratica, specialmente per i minori migranti, evidenziando come l'accoglienza in nave abbia portato alla lesione dei diritti dei minori non accompagnati, in primo luogo vista l'assenza di una nomina del tutore, secondo quanto stabilito dalla Legge 47/2017. Le circolari del Ministero dell'Interno, in primo luogo in data 18 Ottobre 2020, hanno disposto che le comunicazioni della presenza di MSNA avvengano prima della quarantena e che si nomini quale tutore *pro tempore* il Capo Missione della Croce Rossa in servizio. In secondo luogo, in data 21 Ottobre, è stata disposta l'esclusione dell'imbarco presso le navi quarantena di MSNA. Tuttavia, sebbene la pratica delle navi quarantena, in primo luogo per i minori non accompagnati, sia stata abbandonata, ancora a giugno 2021 l'accoglienza in pandemia veniva effettuata in molti casi in violazione delle norme di legge per i minori non accompagnati, in centri affollati come i CARA e senza l'assegnazione di un tutore e con una forte limitazione dei principali diritti. Ad oggi, a seguito di mancati accertamenti della condizione di minore età, i minori non accompagnati sono ancora a rischio di quarantena nelle navi. Varie organizzazioni, fra cui ASGI, hanno

⁴⁰ On. Brescia, Interrogazione parlamentare scritta 4-10390, ottobre 2021, in <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=4/10390&ramo=CAMERA&leg=18>

⁴¹ Per maggiori informazioni: <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/>

denunciato⁴² che la **mancata attuazione del Protocollo sull'accertamento dell'età** concordato fra Stato e Regioni, nei casi in cui la persona si palesi come minore, porta a gravi conseguenze contrastanti con quanto stabilito dalle normative internazionali e nazionali.

2.3.3 Leggi, atti e protocolli in tema di accoglienza e integrazione

Il sistema cosiddetto SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati) prevedeva che i neomaggiorenni che erano stati accolti durante la minore età avevano diritto di restare nel progetto per minori fino a sei mesi dopo il compimento dei 18 anni⁴³. Al termine dei sei mesi dopo il compimento della maggiore età, solo in alcuni precisi casi vi era la possibilità di essere trasferiti in un progetto SIPROIMI per adulti: nelle more della decisione della Commissione territoriale o ricorrenti se richiedenti asilo e fino alla definizione della domanda, se titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, se titolari di permesso di soggiorno per casi speciali, per cure mediche, per calamità o per atti di particolare valore civile, in caso di prosieguo amministrativo (caso in cui non era chiaro dalla norma se il minore resti nel Centro per minori o vada in quello degli adulti). Negli altri casi, i neomaggiorenni accolti da minori in comunità educative o altre strutture per minori gestite dai Comuni al di fuori del sistema centrale, in centri finanziati con fondi FAMI o in CAS per minori restavano nella struttura per minori solo fino al compimento dei 18 anni. Tuttavia, tale situazione è stata modificata con decreto legge n. 130/2020 convertito in l. n. 173/2020, che ha portato alla riformulazione del sistema di accoglienza con il passaggio dal SIPROIMI al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Le riforme apportate dal decreto legge, benché abbiano per certi versi ampiamente modificato la strutturazione del sistema, con la re-inclusione dei richiedenti protezione internazionale, non hanno modificato la parte relativa all'accoglienza dei MSNA e neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Sistema di accoglienza e crisi afghana

La situazione di emergenza dettata dalla rapida crisi in **Afghanistan**, con la presa del controllo del Paese da parte dei talebani, ha portato all'organizzazione di un'accoglienza specifica per gli afghani condotti nel nostro Paese. **La circolare del Ministero dell'Interno, del 24 agosto 2021**, ha espresso l'esigenza di individuare "strutture nell'ambito della rete CAS, nelle more del trasferimento nel Sistema di Accoglienza e Integrazione". Stante la solidarietà di molti enti pubblici e privati vista la grave situazione umanitaria in atto, si è tuttavia riscontrata l'assenza di sufficienti strutture SAI atte a coprire il fabbisogno del sistema stesso che in contesti emergenziali risulta ancora più compresso.

Nel marzo 2021, il Ministero dell'Interno, in collaborazione con EASO, ha pubblicato un vademecum per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati⁴⁴, che vede come destinatari gli operativi dei sistemi di accoglienza facenti parte del SAI e anche al di fuori di questo. Il documento è uno strumento che fornisce delle linee guida attente al rispetto dei diritti sanciti dalla normativa internazionale e nazionale, accompagnando le varie tappe della presa in carico del minore e spiegando alcuni strumenti innovativi per le prassi molto spesso consolidate degli operatori (come la cartella sociale), chiarendo inoltre le competenze rispetto a determinati passaggi, come ad esempio in tema di indagini familiari e primo colloquio. Gli standard di accoglienza del sistema SAI prevedono l'erogazione dei seguenti servizi, secondo quanto disposto con decreto del 18 novembre 2019, art. 35⁴⁵, fra i quali:

- la mediazione linguistico-culturale;
- l'insegnamento della lingua italiana;
- l'inserimento scolastico e nella formazione professionale;

⁴² ASGI, *Ancora minori stranieri non accompagnati a bordo delle navi quarantena*, 9 marzo 2021, in <https://inlimine.asgi.it/ancora-minori-stranieri-non-accompagnati-a-bordo-delle-navi-quarantena/>

⁴³ Art. 36, co.2 decreto del Ministero dell'Interno del 10.08.2016

⁴⁴ Ministero dell'Interno, EASO, *Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, marzo 2021, in https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/03/vademecum_operativo_per_la_presa_in_carico_e_laccolgenza_dei_msna_def.pdf

⁴⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/04/19A07582/sg>

- l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale;
- l'accesso ai servizi del territorio;
- l'orientamento e accompagnamento legale;
- la tutela psico-socio-sanitaria.

L'accoglienza risulta ad ogni modo problematica in termine di capienza del sistema nazionale. Il sistema SAI, come evidenziato da alcune organizzazioni non governative, prevede meno posti rispetto al numero effettivo di minori non accompagnati⁴⁶. Questa situazione evidente per ogni singolo contesto regionale assume tuttavia carattere ancora più rilevante in territori di estremo bisogno quali ad esempio quello siciliano e anche quello pugliese. Deve essere precisato che, in caso di indisponibilità nei centri di prima accoglienza o in quelli di seconda accoglienza, l'intervento può essere assicurato dal Comune attraverso strutture idonee, le quali sono assoggettate non al rispetto della medesima normativa dei SAI ma a Regolamenti regionali e comunali. La situazione complessiva è quindi connotata da un carattere multiforme e multi-istituzionale visti i differenti enti interessati ed è ad oggi sconosciuto il totale complessivo dei posti che nei singoli territori sono messi a disposizione dei minori non accompagnati.

Tabella 1. Confronto fra presenza di MSNA e posti del SAI per MSNA ripartiti per regione⁴⁷
(Fonte Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno, settembre 2021)

Regioni	MSNA	Posti SAI
Abruzzo	108	166
Basilicata	163	273
Calabria	451	393
Campania	272	821
Emilia-Romagna	670	588
Friuli-Venezia Giulia	994	0
Lazio	320	89
Liguria	271	231
Lombardia	984	674
Marche	190	163
Molise	73	138
Piemonte	299	206
Puglia	868	699
Sardegna	56	44
Sicilia	3.142	1.727
Toscana	393	329
Trentino Alto-Adige	97	17

⁴⁶ Save the Children, *Nascosti in piena vista. Minori migranti in viaggio attraverso l'Europa*, 2021 in <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/nascosti-piena-vista.pdf>

⁴⁷ I posti del SAI comprendono anche i progetti con posti per MSNA finanziati dai FAMI.

Umbria	36	57
Valle d'Aosta	4	0
Veneto	270	77
Totale	9.661	6.692

Nel caso specifico dei MSNA, vi è stato un certo impegno istituzionale per l'aumento del numero dei posti, con alcuni decreti del Ministero dell'Interno⁴⁸, a settembre 2021 il sistema SAI prevedeva un totale di 6.692 posti, di cui 1.532 creati con fondi FAMI e destinati quindi ad essere dismessi vista la progressiva chiusura delle progettualità FAMI prorogate solo a causa della pandemia in corso⁴⁹. Al settembre 2021, i MSNA in Italia erano 9.661 secondo il report ufficiale del Ministero del Lavoro⁵⁰. Per fronteggiare alcune delle criticità riscontrate dai Comuni è stato recentemente richiesto un tavolo di confronto interistituzionale, che veda la partecipazione sia degli enti locali, sia dell'ANCI e dei Ministeri coinvolti.

In tema di accoglienza, giova inoltre constatare la prosecuzione della collaborazione fra UNHCR e AGIA con la firma di un Protocollo nel marzo 2021 che segue il precedente sia per il focus sui MSNA, sia per l'attenzione ad alcune tematiche specifiche fra cui:

- “il diritto all'ascolto e alla partecipazione dei minori accolti nelle strutture d'accoglienza e negli insediamenti informali dal Nord al Sud Italia attraverso delle visite per valutare i loro bisogni e ascoltare le loro proposte;
- il supporto alla Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza⁵¹, esempio pratico dell'applicazione del diritto all'ascolto del minore, per favorire l'inclusione dei minori richiedenti asilo e rifugiati;
- il rafforzamento delle conoscenze dei tutori volontari, con una specifica attenzione ai temi delle persone con esigenze particolari e sopravvissute alla violenza di genere.”⁵²

L'AGIA ha inoltre siglato un Protocollo con UNICEF⁵³ volto a rafforzare l'ascolto e partecipazione dei minorenni, le azioni di *advocacy*, la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza e per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere specie per i più vulnerabili, attività di prevenzione e contrasto alla povertà minorile, con particolare attenzione alla povertà educativa.

2.3.4 Leggi, atti e protocolli in tema di ingressi sicuri da Paesi terzi e cooperazione allo sviluppo

In tema di canali di ingressi sicuri e legali, vi sono state alcune recenti iniziative della società civile, supportate dalle autorità istituzionali.

⁴⁸ Ad esempio: <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/realizzazione-progetto-organo-esecutivo-denominato-rafforzamento-capacita-accoglienza-inclusione-e-accompagnamento-allautonomia-dei-msna-nella-rete-siproimi>

⁴⁹ <https://www.retesai.it/i-numeri-dello-sprar/>

⁵⁰ Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, *Report MSNA settembre 2021*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-settembre-2021.pdf>

⁵¹ La Consulta si è costituita ed insediata nel marzo 2021 ed è composta da 26 ragazzi tra i 14 e i 17 anni – 14 maschi e 12 femmine, di origine italiana e straniera – consultati dalla Garante nazionale sui temi e sui diritti che riguardano la vita di bambini e adolescenti in Italia. La Consulta viene consultata periodicamente dal Garante una volta a settimana su temi riguardanti i giovani.

⁵² Per il contenuto del Protocollo si legga il Comunicato ufficiale di UNHCR: <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/autorita-garante-per-linfanzia-e-ladolescenza-e-unhcr-insieme-per-la-protezione-dei-minori-stranieri-non-accompagnati/>

⁵³ UNICEF, UNICEF e AGIA firmano Protocollo d'Intesa triennale sui Diritti dell'Infanzia, Comunicato del 27 maggio 2021, in <https://www.unicef.it/media/unicef-e-agia-firmano-protocollo-d-intesa-triennale-sui-diritti-dell-infanzia/>

La prima concerne la conclusione di un Protocollo⁵⁴ per la creazione di corridoi umanitari dall'Afghanistan, nel novembre 2021. Secondo il Protocollo d'intesa tra la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, la Tavola Valdese, la Cei-Caritas e il governo italiano, le associazioni invieranno in loco i propri volontari, che prenderanno contatti diretti con i rifugiati nei paesi interessati dal progetto, predisponendo una lista di potenziali beneficiari da trasmettere alle autorità consolari italiane. Queste ultime, previo controllo da parte del Ministero dell'Interno, rilasceranno dei visti umanitari validi solo per l'Italia e che permetteranno ai beneficiari di arrivare in Italia e presentare domanda di asilo.

Un altro meritevole progetto avente come beneficiari proprio i minori non accompagnati è l'oggetto del Protocollo promosso da Intersos e UNHCR per la creazione di corridoi umanitari dal Niger⁵⁵. Il progetto prevede infatti l'ingresso in Italia con un visto per motivi di studio di 35 minori non accompagnati rifugiati in Niger, nel campo per famiglie e minorenni soli di Hamdallaye, a cui sono arrivati a seguito di evacuazione dalla Libia o dopo essere scappati autonomamente percorrendo il deserto del Sahara. Il progetto vede una buona parte dei beneficiari provenienti dal Sudan e sopperisce ad un vuoto dovuto alla considerazione che le persone coinvolte sono escluse dai canali umanitari tradizionali, mentre attraverso il protocollo possono invece accedere al visto per motivi di studio, previsto dalla normativa del Testo unico sull'immigrazione. Difatti principio cardine e cuore della proposta progettuale è che in presenza di condizioni ben precise, il diritto allo studio non possa essere negato e pertanto gli attori firmatari del protocollo si sono impegnati a preparare i ragazzi beneficiari in Niger alla creazione per ognuno di loro delle condizioni necessarie per l'esercizio di questo diritto⁵⁶.

Con riguardo all'azione di enti italiani, sia istituzionali che privati, svolta non in Italia ma nei Paesi di provenienza o transito, risultano di estremo interesse le linee guida elaborate dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo rivolte agli operatori della cooperazione nel momento di azione sul campo. Nello specifico le Linee Guida emanate hanno focalizzato l'attenzione sulle vulnerabilità legate all'infanzia e all'adolescenza⁵⁷, oltre che alle questioni di genere⁵⁸.

2.3.5 Leggi, atti e protocolli in tema di Istruzione

In tema di diritto all'istruzione, oltre alla firma di un Protocollo di intesa fra il Ministero dell'Istruzione e l'ong Save the Children nei primi mesi del 2021⁵⁹, rileva sottolineare che il Ministero dell'Istruzione ha di recente pubblicato i dati sulla presenza di minori stranieri nel sistema scolastico con riferimento all'anno 2019/2020, ma non è possibile fra questi individuare i minori stranieri non accompagnati⁶⁰. L'Osservatorio MSNA del CeSPI collabora con il Ministero dell'Istruzione, fornendo supporto scientifico al fine di colmare la lacuna dell'indagine annuale sul sistema scolastico. Ci auguriamo che, grazie alla preziosa collaborazione con il Ministero, possano essere disponibili i primi dati.

⁵⁴ Il Protocollo è stato pubblicato dal Ministero dell'Interno al seguente indirizzo https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-11/protocollo_corridoi.pdf

⁵⁵ Per una conoscenza delle attività del progetto, si veda <https://altreconomia.it/al-via-pagella-in-tasca-così-i-ragazzi-rifugiati-potranno-arrivare-in-italia-per-vie-sicure/>

⁵⁶ Per ulteriori informazioni: <https://www.integrazionemigranti.gov.it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/1878/Pagella-in-tasca-in-Italia-i-primi-minori-soli>

⁵⁷ AICS, *Linee Guida sull'infanzia e l'adolescenza*, 2021, in https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/02/Linee_Guida_Infanzia_e_Adolescenza.pdf

⁵⁸ AICS, *Linee Guida sulla parità di genere*, 2021, in https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/10/LLGG_GENDER_XWEB.pdf

⁵⁹ Ministero dell'Istruzione, *Protocollo di intesa fra Ministero dell'istruzione e Save the Children Italia onlus*, giugno 2021, in <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/protocollo-di-intesa-fra-ministero-dell-istruzione-e-save-the-children-italia-onlus>

⁶⁰ MIUR, *Gli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2019/2020*, in <https://www.integrazionemigranti.gov.it/Antepri-maPDF.aspx?id=2990>

2.3.6 La giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di conversione del permesso

In tema di conversione del permesso per minore età al momento del passaggio alla condizione di adulto, il Consiglio di Stato, con la sentenza del 25 marzo 2021 n. 2525⁶¹, si è espresso sottolineando alcuni punti fondamentali per la convertibilità del permesso riformando, nel caso concreto, la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto. Tale decisione del giudice di primo grado era a sua volta basata sulla decisione della Questura di Verona che aveva respinto la richiesta di conversione del permesso per minore età in uno per lavoro subordinato. Giova evidenziare che in primo grado si era rigettato il ricorso sostenendo che la decisione della Questura di diniego fosse “strettamente conseguente e vincolato al parere espresso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell’art. 32 comma 1-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998”. Il parere è difatti previsto dalla legge in alcuni casi ben determinati e proprio con Decreto Legge n. 130 del 2020 è stata reintrodotta la normativa secondo la quale nei casi in cui ai fini della conversione sia necessario il parere, il permesso di soggiorno alla maggiore età dovrà essere concesso anche qualora, a seguito della richiesta, la Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione non abbia provveduto al rilascio. Nel caso oggetto della sentenza, la parte ricorrente ha ritenuto che “la Questura avrebbe dovuto valutare la condizione socio-lavorativa del minore anche prescindendo dal parere, ovvero ritenendosene non vincolata, quindi svolgendo indagini più approfondite circa il suo livello di radicamento e integrazione sociale” tali da dimostrare i positivi e importanti passi del ragazzo volto al raggiungimento di una buona integrazione ed autonomia nel contesto locale.

Nella decisione del Consiglio viene sottolineato che il parere della Direzione Centrale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione pur non presentando natura vincolante, oltre a non essere richiesto in taluni casi⁶², comporta che la questura possa discostarsene solo in presenza di nuovi elementi forniti direttamente dal richiedente e relativi al percorso educativo, alla formazione, all’inserimento lavorativo, alla sua condotta in Italia, ai suoi legami familiari e sociali oltre all’inesistenza di pericolosità sociale. In ultimo, per il Consiglio è interesse della persona addurre nuove argomentazioni tali per cui l’Amministrazione sarà chiamata ad eseguire approfondimenti istruttori prima di concludere il procedimento, altrimenti la decisione sarà basata sul solo parere. Difatti “se il giudizio negativo è derivato dall’insufficienza di elementi dai quali desumere la sufficiente integrazione civile e sociale del cittadino straniero, è preciso onere dell’interessato partecipare al procedimento allegando ulteriori elementi in modo da porre la Questura nella condizione di poter superare la criticità derivante dal parere negativo e pervenire ad una valutazione favorevole dell’istanza di conversione del titolo di soggiorno”.

2.4 Livello regionale: una panoramica sulle principali novità giuridiche

Il contesto regionale è al centro dell’attenzione per quanto riguarda l’attuazione della Legge 47, in primo luogo vista l’approvazione nel luglio 2020 del Protocollo sull’accertamento dell’età, a cui ha fatto seguito o deve seguire l’impegno regionale ad attuare le disposizioni ivi previste. In secondo luogo, proprio recentemente – settembre 2021 – le Regioni hanno deciso di chiedere congiuntamente l’attivazione di un Tavolo interistituzionale per affrontare a livello nazionale l’accoglienza in alcuni casi complessi dei minori non accompagnati⁶³. La Conferenza delle Regioni ha infatti deciso, su spinta della Regione Lombardia, che l’istanza della Ong Fict (Federazione Italiana

⁶¹ Consiglio di Stato, sez. III – 25/03/2021, sentenza n. 2525, in https://www.piemonteimmigrazione.it/images/news_materiali/Conversione_pse_minori_lavoro.pdf

⁶² I seguenti casi non necessitano di parere: “il minore che è in Italia da almeno tre anni e ha seguito un progetto di integrazione sociale da almeno due anni; il minore che è affidato a un parente entro il 4° grado anche con un permesso di soggiorno per minore età; il minore per il quale il tribunale per i minorenni abbia ordinato il cosiddetto prosieguito amministrativo”. Si veda: Save the Children, *Minori stranieri non accompagnati accolti in Italia: il rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età*, marzo 2021.

⁶³ Conferenza delle Regioni, Documento della Conferenza delle Regioni del 9 settembre, 2021, in <http://www.regioni.it/newsletter/n-4139/del-13-09-2021/minori-stranieri-non-accompagnati-chiesto-un-tavolo-interistituzionale-23149/>

Comunità Terapeutiche), volta a trovare soluzioni per alcune questioni critiche rispetto alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, dovesse essere affrontata attraverso la costituzione di un tavolo fra istituzioni regionali e nazionali. Dal documento emerge il bisogno di un dialogo per affrontare la presa in carico anche nei casi più complessi, casi legati a difficoltà nel percorso di integrazione e problemi con la giustizia (riguardanti secondo il documento in particolare i minori tunisini): “in particolare, si ritiene utile sollecitare i Ministeri competenti affinché intervengano per assicurare un sostegno alle Strutture di accoglienza che sono prioritariamente coinvolte, parimenti agli enti locali, in tale fenomeno; ovvero per porre in essere azioni condivise, tese anche a rintracciare le famiglie di origine per valutare possibili rimpatri assistiti; e ancora, individuare buone prassi con i gestori dell’accoglienza (ad esempio basate sulla distinzione dei minori per fasce di età)”. Si sottolinea con criticità l’approccio della Conferenza delle Regioni, volto a sottolineare pregiudizialmente e negativamente la provenienza dei minori non accompagnati da alcuni Paesi specifici e correlando tale provenienza a problematiche legate all’illiceità di talune condotte dei minori.

Per quanto riguarda i vari territori regionali, a seguito della ripresa cauta e problematica dall’interruzione dovuta alla pandemia (che tuttavia è ancora in corso), si evidenziano in varie regioni le attività dei Garanti regionali volte a riprendere la formazione interrotta e la nomina di **nuovi tutori volontari**, in un sistema che in alcune regioni ha subito le difficoltà di una diminuzione delle disponibilità. In Liguria, Lombardia, Puglia, Calabria sono stati programmati e/o attivati i nuovi corsi per aspiranti tutori, mentre in alcune regioni come la Sicilia, qui coordinati da UNICEF, e la Liguria, con l’impulso dell’organizzazione Defence for Children, i corsi di *mentoring* hanno portato nuovi aspiranti a candidarsi per supportare ex-MSNA ormai neomaggiores. In Toscana nel settembre 2021 è stato pubblicato il primo avviso della Garante regionale⁶⁴, di recente nomina da parte del Consiglio regionale toscano: sintomo di un progressivo rafforzamento delle istituzioni a garanzia dell’infanzia a livello sub-nazionale. Difatti, dall’approvazione della Legge Zampa, varie sono state le Regioni che non avendo istituito la figura o non avendo mai nominato una persona non hanno potuto adempiere a quanto richiesto specie in tema di tutela volontaria (si pensi oltre alla Toscana, Sardegna, Abruzzo e Molise ove il bando fu pubblicato dall’AGIA o al caso siciliano ove il Garante è stato dimissionario per molto tempo). Il 13 luglio 2017, la Regione Molise ha provveduto alla nomina del Garante dei diritti della persona, il 22 novembre 2017 è stata nominata la prima Garante per l’infanzia della Regione Sardegna, la cui nomina è avvenuta successivamente al primo corso di formazione per aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Per quanto riguarda l’Abruzzo, la figura del Garante dei minori è stata istituita nel luglio 2018, ma per lungo tempo non ha visto nessuno ricoprire il ruolo fino ad una recente nomina. La Valle d’Aosta invece non si è adoperata per l’istituzione di una figura, tuttavia in considerazione anche dell’unica sede a Torino del Tribunale dei minorenni del Piemonte e della Valle d’Aosta, la tutela dei minori stranieri non accompagnati è stata delegata al Garante piemontese. In Toscana la nomina di una figura è avvenuta solo nell’aprile del 2019. Rileva inoltre, in aggiunta al progressivo consolidamento delle autorità regionali, anche la creazione di sinergie fra le organizzazioni internazionali competenti in tema di minori stranieri non accompagnati e gli organi regionali: come dimostrato dal Protocollo fra UNICEF e il Garante per l’Infanzia dell’Emilia Romagna⁶⁵, fra il primo e la Prefettura della Regione Basilicata⁶⁶ e con il Garante della Regione Piemonte⁶⁷.

I contesti regionali risultano ad ogni modo ricchi di spunti innovativi sia legislativi che riferiti alle politiche implementate, basti pensare alle pratiche innovative in tema di *mentoring* e tutela sociale promosse dalla fondazione Never Alone e dalle organizzazioni e associazioni del settore civile in alcune regioni, quali Sicilia, Piemonte e Toscana. Proprio in Toscana e Sicilia, nei **Tribunali per i Minorenni di Firenze e Messina** vi sono state le prime decisioni dell’autorità giudiziaria che hanno visto, in sede di prosieguo amministrativo ex art. 13, confermare il ruolo del tutore, non più come rappresentante legale, ma con “attività di supporto al giovane nel percorso di inserimento socio-culturale, subordinatamente alla volontà dello stesso”⁶⁸.

⁶⁴ Garante Regione Toscana, *Avviso per la selezione di tutori*, 2021 in <http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/GARANTEINFANZIA/documenti/AVVISO%20TUTORI%20MSNA.pdf>

⁶⁵ <https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/notizie/protocollo-dintesa-tra-garante-e-unicef>

⁶⁶ <https://www.unicef.it/media/basilicata-accordo-unicef-prefettura-di-potenza-per-diritti-infanzia-sul-territorio/>

⁶⁷ <https://www.lagendanews.com/garante-infanzia-e-unicef-piemonte-sigilano-protocollo-a-tutela-dei-minori/>

⁶⁸ Si veda: <https://minoristranieri-neveralone.it/news/riconoscimento-del-ruolo-del-tutore-sociale/>

In tema di **accertamento dell'età**, a seguito del Protocollo concordato fra Stato e Regioni del luglio 2020, nella realtà siciliana della città di Messina, è stato siglato un Protocollo interistituzionale⁶⁹ fra i principali attori coinvolti (fra cui autorità giudiziarie come la Procura e il Tribunale per i Minorenni, autorità locali, questura ed enti ospedalieri) per la strutturazione di un sistema coordinato di accertamento dell'età nei casi in cui la persona priva di documenti si dichiara tale, attuato attraverso la creazione di un'*équipe* multidisciplinare e multiprofessionale. Nella Regione Puglia invece con Delibera della Giunta dell'8 ottobre 2020, n. 1641⁷⁰, è stato approvato l'avvio della Rete regionale dei servizi, con l'accertamento sociosanitario dei MSNA a carico dei Centri Specialistici per la Cura Del Trauma Interpersonale e del Centro di Riferimento Regionale di III livello. Nella Regione Toscana con Delibera regionale n. 1007 del settembre 2020⁷¹, la Regione ha recepito il Protocollo multidisciplinare e ha richiesto al competente Settore della Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale di costituire un gruppo di lavoro, "coordinato dal Centro di Salute Globale, e costituito da professionalità delle strutture sanitarie, per definire procedure operative uniformi nel territorio regionale per l'implementazione e la concreta applicazione delle disposizioni nazionali sopra citate, tenuto conto della specificità e dell'organizzazione dei servizi della Regione Toscana". Nel quadro dell'accertamento dell'età, hanno destato particolare attenzione alcune direttive della Procura del Tribunale per i Minorenni di Trieste⁷², risalenti ad agosto e dicembre 2020, e alcune prassi adottate nei confronti dei minori alla frontiera orientale che portavano a interpretazioni contrastanti con la normativa in primo luogo nazionale (legge 47/2017). È stato evidenziato che nel corso del 2020 sono state effettuate riammissioni anche nei confronti di coloro che si sono dichiarati minorenni alla frontiera. Le direttive della Procura sembravano suggerire che le forze dell'ordine potessero effettuare un accertamento dell'età delle persone intercettate al confine italo-sloveno con una valutazione *de visu*: la polizia avrebbe potuto quindi considerare i migranti come maggiorenni se non fossero sorti dubbi apparenti sull'età, indipendentemente dalla dichiarazione di minore età e il conseguente controllo giurisdizionale previsto dalla legge. L'accertamento deve essere infatti svolto con un esame multidisciplinare che non può svolgersi alla frontiera e la competenza per l'attivazione della procedura deve rimanere in capo alla Procura che dispone l'accertamento ove la persona si dichiara tale e non vi siano documenti atti a dimostrare la sua identità; tale accertamento deve avvenire in coordinamento con le istituzioni sociosanitarie adibite a ciò. Le associazioni del terzo settore hanno, a seguito di alcune segnalazioni, evidenziato le loro preoccupazioni con lettera inviata alle competenti istituzioni⁷³.

In tema di **accoglienza** a livello regionale, in Piemonte sono stati approvati nel 2020 i nuovi requisiti strutturali⁷⁴, di accesso e organizzativi, che devono possedere le strutture "Gruppo Appartamento per adolescenti e giovani" e "Accoglienza Comunitaria", ospitanti o meno MSNA, anche in via non prevalente. I requisiti sono stati redatti in sinergia con le osservazioni di alcune associazioni della società civile oltre ad ANCI, Associazione regionale del Piemonte e Alleanza delle Cooperative Italiane e riguardano le strutture sia facenti parte del sistema SAI che non. La nuova normativa revoca quindi le disposizioni del DGR n. 3-210 del 30.8.2019. In Friuli-Venezia Giulia, continua l'impegno della Regione l'art. 14 della l.r. 31/2015, per sostenere economicamente i Comuni che accolgono minori non accompagnati, e neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, con la copertura totale delle spese che

⁶⁹ Prefettura di Messina, *Protocollo di intesa finalizzato allo sviluppo e al consolidamento di buone prassi per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati*, 2020, in <https://www.tribmin.messina.giustizia.it/FileTribunali/20413/Sito/Convenzioni%20e%20protocolli%20di%20intesa/Protocollo.pdf>

⁷⁰ Deliberazione della Giunta Regionale 8 ottobre 2020, n. 1641, D.G.R. N. 1878/2016 "LINEE GUIDA REGIONALI IN MATERIA DI MALTRATTAMENTO E VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE PERSONE MINORI PER ETÀ" – Avvio iter istitutivo della Rete Regionale dei Servizi. Adozione Manuale Operativo. https://www.regione.puglia.it/documents/50493/712762/DEL_1641_2020_Manuale+operativo+Linee+Guida+Minori.pdf/07b93edd-4ce9-b052-e578-47f1239b7e18?t=1603193135945

⁷¹ Regione Toscana, Delibera regionale n. 1007 del settembre 2020, *Recepimento dei seguenti accordi nazionali in materia di tutela dei migranti: 1) Linea guida per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza; 2) Controlli sanitari all'arrivo e percorsi di tutela nei centri di accoglienza; 3) determinazione età MSNA*, in <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=norma&urn=urn:nir:regione.toscana:delibera.giunta:2020-07-27;1007>

⁷² Procura della Repubblica di Trieste presso il Tribunale per i Minorenni di Trieste, *Rintraccio di sedicenti di minori stranieri non accompagnati*, 2020 in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/02/Direttiva_Procura_Minori_Set2020-1.pdf

⁷³ Associazioni varie, *Situazione dei minori stranieri non accompagnati in arrivo dalla c.d. "rotta balcanica" e direttive della Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Trieste del 31.8.2020 e del 21.12.2020*, febbraio 2021, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/02/Lettera-MSNA-in-arrivo-dalla-rotta-balcanica-e-Direttive-Procura-presso-il-Tribunale-per-i-Minorenni-di-Trieste.pdf>

⁷⁴ Giunta Regionale, *Deliberazione della Giunta Regionale 6 marzo 2020, n. 4-1088 Strutture residenziali per l'autonomia e per l'accoglienza di minori e giovani adulti e di minori stranieri non accompagnati. Revoca della DGR n. 3-210 del 30.8.2019 e modifica alla DGR n. 43-8952 del 16.5.2019*, in http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2020/11/attach/dgr_01088_1050_06032020.pdf

restano a carico degli stessi al netto dei contributi richiesti al Ministero dell'Interno. Tuttavia, la Regione ha palesato nel 2021 la difficoltà dei Comuni friulani di farsi carico dell'accoglienza dei minori non accompagnati, vista la necessaria quarantena dei minori in pandemia, ed ha deciso di indire, attraverso la Centrale unica di committenza, un bando per individuare direttamente le strutture dedicate al loro accoglimento togliendo tale prerogativa ai Comuni. Tale decisione eviterebbe il "verificarsi speculazioni per l'organizzazione di servizi e la messa a disposizione di strutture dei quali le amministrazioni cittadini sono tenuti per legge a farsi carico" secondo quanto dichiarato dalle autorità competenti a livello regionale nel giugno 2021⁷⁵. La Regione, sin dal Piano immigrazione del 2019, ha istituito, con l'intervento 2.6, un Tavolo regionale MSNA composto dalla Regione, dalle Prefetture, dagli Enti locali e dai rappresentanti delle strutture di accoglienza, avente fini di proposta, monitoraggio e indirizzo strategico. L'azione della Regione verso i minori non accompagnati è palesata anche dall'attenzione verso gli Stati di provenienza come il Kosovo, individuato come uno dei territori maggiormente interessati e interessanti per l'afflusso in Friuli. Difatti, la Regione ha finanziato due progetti volti, fra i vari obiettivi, a creare sinergie con gli Stati di origine nell'ambito della cooperazione e gestione del fenomeno migratorio.

In merito alla cooperazione fra differenti istituzioni rileva la firma di un protocollo⁷⁶ fra il Tribunale per i Minorenni di Roma e il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse per contrastare la fuoriuscita volontaria e conseguente **scomparsa dei minori non accompagnati** dal sistema di accoglienza. Il recente documento prevede fra i vari obiettivi che "in caso di allontanamento di MSNA per i quali sia stata richiesta o sia già intervenuta la nomina di un tutore, il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Roma o il Giudice Tutelare delegato ne dia immediata comunicazione all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il sollecito interessamento delle Amministrazioni coinvolte nelle attività di ricerca; a tal fine, l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse si impegna a istituire, ai fini delle ricerche, un apposito registro dei MSNA sottoposti a Tutela che si sono allontanati dal luogo di accoglienza; analoga comunicazione verrà data dal Presidente del Tribunale per i Minorenni di Roma o dal Giudice Tutelare delegato all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo in caso di rintraccio di MSNA da parte delle Forze dell'Ordine, dopo l'avvenuto affidamento dello stesso in un centro di accoglienza dedicato". La scomparsa dei minori non accompagnati è una questione che interessa non solo il contesto romano, ma anzi assume caratteri nazionali ed europei come attestato dai numeri: in 12 Stati europei secondo Lost in Europe, dal 2018 al 2020, sono almeno 18.292 i minori stranieri scomparsi e in Italia 5.775 tra il 2019 e il 2020. Il problema dei minori scomparsi è reso ancora più complesso da una mancanza di dati uniformi e da un'assenza di coordinamento fra i diversi livelli e fra le differenti autorità interessate ed in tal senso il Protocollo è un importante passo verso una gestione istituzionale più consapevole della problematica.

In tema di **supporto ai minori e alla tutela** rileva invece la creazione di uno sportello per l'assistenza legale gratuita ai minori, attraverso la firma di un protocollo di intesa tra Save the Children Italia, Camera minorile di Ancona e l'impresa sociale Polo9. Lo sportello, attivo dal 27 ottobre 2021, prevede la consulenza legale rivolta non solo ai minori non accompagnati ma a tutti i minori che ne abbiano bisogno con particolare attenzione per i più vulnerabili fra cui proprio i minori non accompagnati. In aggiunta a ciò Save the Children garantirà un supporto socio-educativo per i minori a rischio di marginalità sociale.

Per quanto riguarda la tutela volontaria, vista l'inottemperanza delle istituzioni nazionali che non hanno provveduto all'approvazione del decreto per le **forme di sostegno economico e i permessi lavorativi per i tutori**, nella Regione Puglia è stata approvata la legge regionale 10/2021⁷⁷ che ha previsto forme di sostegno alla tutela. La Regione ha previsto "nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 882 e 883, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il

⁷⁵ Giunta Regionale, *Immigrazione: Roberti, strutture accoglienza minori individuate da Cuc*, 25 giugno 2021, in <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/comunicati/comunicato.act;jsessionid=7AB5BC7279B04A0B974E44BCE405DE05?dir=/rafvfg/cms/RAFVG/notizie-dallagiunta/&nm=20210625155447009>

⁷⁶ Protocollo di intesa tra il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse e il Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, di seguito denominate parti, in <https://commissari.gov.it/media/1570/protocollo-con-il-tribunale-per-i-minorenni-di-roma.pdf>

⁷⁷ Legge Regionale 26 maggio 2021, n. 10 "Interventi a favore dei soggetti fragili per l'accesso all'istituto di Amministrazione di sostegno e dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati", Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 72 suppl. del 27-5-2021, in <http://www.grusol.it/informazioni/23-06-21.PDF>

triennio 2020-2022 - legge di stabilità 2020)” di rimborsare gli oneri sostenuti per la stipula di polizze assicurative contratte in favore di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati in ragione della loro funzione, impegnandosi per l’esercizio finanziario 2021 con una somma di 80mila €.

2.5 Conclusioni

Dal 2020 si riscontrano, nei differenti livelli di approfondimento esposti, alcune tendenze e difficoltà vissute dagli organi istituzionali. È ad esempio un dato comune che **la situazione emergenziale e la gestione della pandemia hanno rallentato per alcuni versi l’azione delle istituzioni che in molti casi non hanno portato avanti o hanno peggiorato alcuni processi di grande importanza per l’accoglienza dei minori non accompagnati**. È possibile forse addurre a tale motivazione lo stallo in cui versano ormai ingiustificatamente i decreti di attuazione richiesti dalla Legge 47/2017 o quello a sostegno dei tutori volontari previsto dalla Legge di bilancio del 2020. Mentre la pandemia ha sicuramente portato ad un sostanziale aggravamento di criticità preesistenti come quella legata alla capacità a livello nazionale del sistema dei centri, sia legati al sistema SAI che non.

Proprio la pandemia ha portato all’attuazione di alcune prassi gravemente lesive dei diritti dei minori come quella delle navi quarantena, per cui è stato necessario adottare atti ministeriali correttivi che non hanno appianato alcune violazioni dei diritti come quelle relative all’assegnazione rapida di un tutore volontario. In questo senso la pandemia non ha semplicemente interrotto la macchina del sistema di accoglienza ma ha, nella situazione emergenziale, portato ad adottare pratiche disfunzionali che sarà necessario correggere e che potenzialmente continueranno ad avere effetti negativi sui minori in arrivo in Italia ancora per molto.

Dal punto di vista europeo, **le istituzioni hanno avviato una nuova riflessione sulla protezione dei minori**, cercando di adottare una strategia basata sull’assistenza alle situazioni di emarginazione sociale a cui i minori non accompagnati, vista la doppia vulnerabilità a loro connaturata, incorrono troppo spesso specie una volta divenuti neomaggiorenni. Tale attenzione dovrà essere attentamente monitorata nell’attuazione di tale strategia, di modo che rilevi pur in un’ottica unitaria la particolare condizione di questo determinato gruppo. Se da un verso quindi il rilancio di una strategia per i minori è un impegno europeo positivo ed energico, dall’altro la difficoltà di riformare il sistema di asilo e migrazione è un fattore che connota anche l’azione di questa nuova Commissione UE che eredita tutti i limiti che dal 2016 in poi hanno impedito modifiche alla normativa attuale. **Temi come relocation, resettlement e ricongiungimenti familiari restano quindi critici e non regolati in maniera incisiva anche nell’azione della nuova Commissione.**

La ripresa del sistema dalla situazione dell’anno precedente, dovuta ad un lockdown necessario, riporta le istituzioni sia nazionali che regionali a dover rilanciare l’attuazione della Legge 47/2017. Come riscontrato dalle attività nelle varie Regioni, sono difatti ripartiti i corsi per gli aspiranti tutori volontari e la creazione di équipe multidisciplinari volte all’applicazione del Protocollo del luglio 2020, mentre in alcuni casi le Regioni si sono fatte promotrici di disposizioni volte a riempire le lacune normative nazionali, come nel caso della legge pugliese in tema di sostegno ai tutori volontari nelle loro attività. È tuttavia necessario risolvere con un dialogo fra i diversi livelli alcuni nodi centrali come quello ad esempio dell’accoglienza che proprio le regioni e i comuni hanno recentemente sollevato e che, a seguito della crisi afghana, si è evidenziato come un tema critico per la realizzazione delle disposizioni della 47. Mentre grande spunto può essere preso da alcune attività che a livello regionale sono state implementate con normative o politiche in tema di formazione (sia per tutori che per operatori), supporto ai tutori e sostegno a nuove forme di affidamento familiare, pratiche che se sostenute a livello nazionale possono portare ad interessanti evoluzioni ed interpretazioni dell’accoglienza ed integrazione dei MSNA in linea con la Legge Zampa del 2017.

CAPITOLO 3

Apolidia e Minori Stranieri non Accompagnati: il rischio di una mancata identificazione dell'apolidia nel passaggio alla maggiore età

A cura di Marianna Lunardini

3.1 L'apolidia infantile e le migrazioni

Avere una nazionalità è un diritto umano fondamentale, garantito da numerose convenzioni internazionali. L'importanza della cittadinanza è collegata al godimento di numerosi diritti conseguenti, quali il diritto all'istruzione, il diritto alla salute, ma anche la possibilità di spostarsi da uno Stato all'altro. La cittadinanza protegge inoltre da violazioni gravissime dei diritti dei minori quali il lavoro forzato e il matrimonio precoce. L'articolo 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo afferma che: *“Tutti hanno diritto a una nazionalità. Nessuno può essere arbitrariamente privato della sua nazionalità o vedersi negato il diritto di cambiare la sua nazionalità”*.

Per acquisire la cittadinanza è necessario essere registrati alla nascita. Sebbene l'assenza di tale procedimento non comporti necessariamente la condizione di apolidia, la registrazione della nascita di una persona è il primo riconoscimento ufficiale della sua esistenza e pone le basi per la tutela dei suoi diritti individuali. La condizione di apolidia è, infatti, opposta alla cittadinanza e rappresenta una violazione dei diritti umani. Difatti, anche se i diritti fondamentali sono considerati come universali, il godimento dei diritti più basilari è collegato all'avere o meno una cittadinanza, a prescindere che essa sia dello Stato ove si risiede o meno, in quanto l'avere una cittadinanza di un altro Paese permette allo straniero di godere di alcuni diritti concessi dallo Stato ospitante ai cittadini di stati terzi.

La condizione di apolidia pone invece una persona in uno stato di non esistenza, nella condizione di fantasma, da cui emerge forte un senso di colpa per non poter dimostrare la propria identità e la propria appartenenza ad un determinato luogo⁷⁸. Proprio per la riduzione di tale fenomeno e per la protezione dei diritti delle persone che non sono cittadine di nessun luogo, la comunità internazionale ha promosso due Convenzioni:

- la Convenzione relativa allo statuto delle persone apolidi del 1954, che definisce gli apolidi e impegna gli Stati a riconoscere i diritti fondamentali;
- la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961 (solo recentemente ratificata dall'Italia⁷⁹), che impegna ad istituire meccanismi automatici di riduzione del fenomeno.

L'apolide è quindi una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino per applicazione della sua legislazione (art.1 Convenzione del 1954). Ritardataria nella ratifica della seconda Convenzione, l'Italia è, ad ogni modo, uno dei pochi Stati al mondo ad avere ben due procedure di riconoscimento dell'apolidia⁸⁰, procedure formali che attestano che la persona sia apolide e che rilasciano una certificazione atta al riconoscimento, secondo la Convenzione del 1954, dei più basilari diritti come, ad esempio, l'accesso al sistema sanitario nazionale, a garanzia del diritto alla salute secondo la Costituzione. La normativa internazionale del 1961, infatti, equipara l'apolide riconosciuto allo straniero (quindi cittadino di Stato terzo), richiedendo agli Stati membri di trattare le persone apolidi almeno in maniera altrettanto favorevole agli stranieri che posseggono una cittadinanza, mentre in alcuni casi di equiparare il trattamento a quello dei propri cittadini. Le convenzioni internazionali in tema di apolidia riconoscono e incoraggiano – lasciando in tal senso discrezionalità allo Stato – la possibilità di facilitare una naturalizzazione dell'apolide con l'acquisizione della cittadinanza dello Stato di residenza.

L'importanza della registrazione delle nascite dei minori, come strumento di eliminazione alla base dell'apolidia, è reiterata in vari obblighi internazionali: numerosi trattati delle Nazioni Unite sottolineano il diritto dei bambini alla registrazione e confermano il diritto di ogni bambino ad acquisire la cittadinanza di uno dei genitori, cosiddetto *ius sanguinis*, o dello Stato di nascita, cosiddetto *ius soli*. L'articolo 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici enuncia che “Ogni bambino deve avere, senza alcuna discriminazione di razza, colore, sesso, lingua, religione, origine nazionale o sociale, proprietà o nascita, il diritto alle misure di protezione necessarie dalla sua condizione di minore, da parte della sua famiglia, della società e dello Stato. Ogni bambino deve essere registrato immediatamente dopo la nascita e deve avere un nome. Ogni bambino ha il diritto di acquisire una nazionalità”. Anche la Convenzione sui diritti del fanciullo si è espressa all'articolo 7 in tali termini⁸¹, mentre la Convenzione sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari ha stabilito il diritto dei figli dei migranti alla cittadinanza e il diritto alla registrazione alla nascita (art. 29).

L'identità giuridica di un minore è quindi fondamentale per l'accesso a molti diritti fondamentali, tanto che il Comitato, garante della Convenzione ONU per il diritto all'infanzia, si è espresso auspicando che gli Stati proteggano i figli dei migranti irregolari, fornendo accesso sicuro e gratuito alla registrazione delle loro nascite. Il Comitato ha, infatti, affermato che l'ottenimento di documenti attestanti l'identità giuridica fornisce accesso ai servizi essenziali e protezione nel quadro del sistema giuridico di ogni Stato, pertanto ognuno dei Paesi membri deve prospettare anche soluzioni temporanee per fornire nel più breve tempo possibile una documentazione ad ogni minore⁸². Gli Stati firmatari sono pertanto chiamati a non esigere documentazione dai genitori attestante la regolarità del loro permesso per la procedura di registrazione dell'infante nato. Tralasciando la nascita dei minori in contesti precari di immigrazione, la presenza di un problema di apolidia per i minori migranti è inoltre legata allo Stato di origine, quindi non dovuta al fenomeno migratorio, ma portata come un peso dal minore migrante al suo arrivo nel

⁷⁸ Si vedano le interviste tratte da UNHCR (2015), *I am here I belong*.

⁷⁹ Con legge di ratifica 29 settembre 2015, n. 162, l'Italia ha aderito e dato esecuzione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961.

⁸⁰ Si veda il Box 1 per un approfondimento sulle procedure di riconoscimento dell'apolidia.

⁸¹ Secondo cui “Il bambino deve essere registrato immediatamente dopo la nascita e ha diritto sin dalla nascita a un nome, il diritto di acquisire una nazionalità e, per quanto possibile, il diritto di conoscere ed essere accudito dai suoi genitori. Gli Stati parti garantiscono l'attuazione di questi diritti in conformità con la loro legislazione nazionale e i loro obblighi ai sensi degli strumenti internazionali pertinenti in questo campo, in particolare laddove il minore sarebbe altrimenti apolide”.

⁸² United Nations Committee on the Rights of the Child (2017), General Comment No. 21 (2017) on Children in Street Situations, in https://www.streetchildren.org/wp-content/uploads/gravity_forms/1-07fc61ac163e50acc82d83eee9ebb5c2/2017/07/General-Comment-No.-21-2017-on-children-in-street-situations.pdf

Paese di destinazione. Com'è noto, tra i paesi africani in cui l'UNHCR riconosce l'esistenza di grandi popolazioni a rischio di apolidia vi sono numerosi Stati di origine dei migranti in arrivo in Europa: ad esempio Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Eritrea, Etiopia, Kenya, Madagascar, Sudafrica, Sudan e Zimbabwe⁸³.

I Paesi africani sono sempre più consapevoli del problema dell'accesso alla cittadinanza e del fenomeno dell'apolidia, come testimonia la recente decisione del Costa d'Avorio di istituire la prima procedura di riconoscimento dell'apolidia, prima in tutto il continente. Inoltre, anche nei contesti regionali, come nel quadro dell'Unione Africana, gli Stati parte hanno confermato l'impegno alla riduzione del fenomeno, riconoscendo l'apolidia come uno dei fattori principali di conflitto e instabilità proprio per le cause alla radice di tale fenomeno: la discriminazione su base razziale, di sesso o genere di una determinata parte della popolazione⁸⁴.

In Italia, l'attenzione verso i casi di maggiore vulnerabilità dovuti ad un percorso migratorio in età evolutiva privo di riferimenti genitoriali ha portato ad importanti interventi legislativi a supporto dei minori, non da ultimo con la legge 47 del 2017. A tale attenzione si è coniugata nel V "Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva" dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, insediato presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, la volontà di agire per la tutela dei minori non accompagnati apolidi, in primo luogo migliorando i meccanismi di determinazione dei casi di apolidia in Italia. Difatti, l'azione 22 sostiene il rafforzamento delle procedure di identificazione per una tutela non solo dei MSNA a rischio apolidia, ma anche di coloro che maggiormente sono colpiti dagli effetti di un mancato riconoscimento, i neomaggiorenni. In aggiunta a ciò, il Piano riconosce la necessità di sviluppare un sistema migliore di monitoraggio del fenomeno, coinvolgendo in un lavoro comune, le differenti istituzioni coinvolte nella raccolta dei dati e nello scambio di informazioni utili per una maggiore conoscenza del fenomeno. Nell'azione 30 infatti, è previsto l'intervento "Favorire la qualità e la confrontabilità dei dati raccolti dai sistemi che detengono informazioni su bambini e adolescenti in carico ai servizi e fuori famiglia (inclusi MSNA e apolidi)", obiettivo che solo attraverso un lavoro congiunto dei Ministeri e degli enti pubblici competenti potrà essere realizzato⁸⁵.

Le procedure di riconoscimento dell'apolidia in Italia⁸⁶

Il procedimento amministrativo

- Organo di riferimento: Ministero per l'Interno
- Documenti da allegare: Atto di nascita, Documentazione relativa alla residenza in Italia, quali attestato di residenza e titolo di soggiorno
- Documenti probatori per attestare la condizione di apolide (es. rilascio di dichiarazione di non-cittadinanza da parte delle rappresentanze diplomatiche)
- Spese: Costi di spedizione del plico al Ministero e spese di traduzione asseverata della documentazione in lingua straniera

⁸³ La presenza di gruppi minoritari, le passate ondate di migrazioni storicamente importanti per l'economia dei territori sono alcuni dei motivi che spiegano la presenza così forte di apolidia in determinati Stati. Per una panoramica a livello globale si possono consultare: UNHCR (2020), *Global trends, forced displacement in 2019*, ISI (2020), *Statelessness in numbers: 2020 An overview and analysis of global statistics*, agosto e il sito <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

⁸⁴ Member States Experts Meeting on the Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples Rights on the Specific Aspects on the Right to a Nationality and the Eradication of Statelessness in Africa, 2018 in <http://citizenshiprightsafrika.org/member-states-experts-meeting-on-the-draft-protocol-to-the-african-charter-on-human-and-peoples-rights-on-the-specific-aspects-on-the-right-to-a-nationality-and-the-eradication-of-statelessness-in-afr/>

⁸⁵ Per consultare il V Piano di azione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, pubblicato nel maggio 2021: <https://famiglia.governo.it/media/2360/5-piano-infanzia-e-adolescenza.pdf>

⁸⁶ Le procedure sono regolate dalla legge disciplinata dall'art. 17 del D.P.R. n. 572/93 "Regolamento di esecuzione della legge 91/92", per il procedimento amministrativo, e dalla D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni, dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, per quanto riguarda la competenza delle "Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea" per l'accertamento dello stato di apolidia.

- Tempi: la procedura può arrivare a più di 2 anni

Il procedimento giudiziario

- Organo di riferimento: Tribunale ordinario, competenza in base al luogo di dimora del richiedente (dal 2017)
- Documenti da allegare: non vi sono documenti obbligatori ma deve essere allegato ogni documento utile alla decisione del giudice
- Spese: oneri della difesa e spese giudiziali (come il contributo unificato pari a €259)
- Tempi: durata del rito sommario di cognizione (generalmente tra 1 e 2 anni)

3.2 Descrizione della ricerca

3.2.1 Metodologia adottata

La ricerca ha come oggetto lo studio del fenomeno dell'apolidia fra i minori migranti, nello specifico i minori stranieri non accompagnati in Italia. Nella definizione di minori stranieri non accompagnati (MSNA) rientra ogni minore straniero non comunitario (quindi cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea o apolide), di età inferiore ai diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale.

Il presente rapporto combina gli elementi di una ricerca normativa e documentale con l'interlocuzione con attori di riferimento nel contesto italiano: esperti accademici, operatori, ricercatori, giuristi e tutori volontari. La fase di ricerca documentale ha comportato l'approfondimento delle norme giuridiche che disciplinano il riconoscimento della nazionalità e la registrazione della nascita in numerosi Paesi di interesse per i minori non accompagnati. Questa fase si è concentrata in particolare nella ricerca della legislazione primaria e delle norme amministrative che forniscono il quadro di riferimento per il riconoscimento della cittadinanza e la richiesta e l'ottenimento di un certificato di nascita. L'analisi è stata arricchita dal prezioso supporto degli studenti dell'Università di Napoli Federico II. L'approfondimento documentale ha comportato anche la ricerca di informazioni esistenti sulla registrazione anagrafica, nonché informazioni sulle comunità di migranti e rifugiati oggetto di studio⁸⁷.

È stata condotta un'attività di analisi e raccolta della normativa internazionale e nazionale, oltre ai documenti di *policy* esistenti, le prassi giurisprudenziali nazionali in tema di apolidia, le fonti accademiche disponibili e i rapporti istituzionali e non governativi. Il materiale raccolto e analizzato ha costituito la base per le interviste qualitative con attori rilevanti per il tema dell'apolidia minorile e dei MSNA. Si ringrazia in particolare l'appassionato lavoro delle Cliniche legali dell'Università degli Studi Torino (*Human Rights and Migration* e Famiglie, minori e diritto) e dei loro studenti. Sono stati richiesti dati ai principali organi ministeriali di riferimento e sulla base di determinati riscontri si è deciso di focalizzare l'analisi su alcuni Stati di riferimento considerati di rilievo per il fenomeno dell'apolidia o del rischio apolidia. Infine, per meglio comprendere i diversi ostacoli incontrati nell'ottenimento della nazionalità da parte dei minori apolidi in Italia, sono stati individuati alcuni casi concreti, ciascuno dei quali rappresenta una specificità sintomatica rispetto alle possibili cause dell'apolidia e al riconoscimento (o mancato riconoscimento) di questa da parte di funzionari ed operatori.

⁸⁷ Si ringrazia in tal senso la preziosa interlocuzione con esperti quali: Sabine Sidler De Gruttola (Secrétariat d'Etat aux migrations - Suisse), Enrico Guida (UNHCR - Italia), Marie Miran-Guyon (École des hautes études en sciences sociales - France), Francesco Monti (Università di Roma La Sapienza).

3.2.2 Limiti della ricerca

Nonostante sia chiaro che l'apolidia è un fenomeno complesso che comporta delle sfide rilevanti e tuttora aperte, vi sono dei limiti oggettivi da evidenziare che hanno reso più difficile una ricerca sull'apolidia infantile fra i minori non accompagnati in Italia. Il principale è la mancanza di dati quantitativi precisi per identificare la portata del fenomeno in Italia. Una ulteriore difficoltà è rappresentata dall'assenza di ricerche pregresse sul tema dei minori non accompagnati in condizione di apolidia o rischio apolidia: difatti la trattazione del fenomeno dell'apolidia in Italia si focalizza su gruppi di natura diversa quali le popolazioni originarie dei Balcani, storicamente più presenti nel contesto italiano.

3.3 MSNA e rischio apolidia

Secondo quanto evidenziato dall'UNHCR, e come riportato da ASGI e Intersos negli "indicatori di apolidia"⁸⁸, le principali casistiche relative all'apolidia o al rischio apolidia per i minori non accompagnati sono ricollegate alla presenza di minori:

- appartenenti a minoranze discriminate all'interno di determinati Paesi di provenienza come, ad esempio, la popolazione Rohingya in Myanmar e Bangladesh, Curdi Faili, Curdi siriani, Sahrawi, Tuareg, Palestinesi, Bidoon;
- provenienti da Stati in cui è presente una legislazione per l'acquisizione della cittadinanza che ha nel passato impedito ad un determinato gruppo di persone, come nel caso della migrazione storicamente rilevante in Costa d'Avorio, di acquisire la cittadinanza;
- nati da genitori di una determinata nazionalità in un Paese diverso, nei casi in cui il minore non possa acquisire la cittadinanza né per *ius soli* né per *ius sanguinis* (ad esempio in Sudan da genitori eritrei);
- che hanno perso o che non hanno mai avuto contatti con la figura paterna nei casi di leggi discriminatorie che non consentono alla madre di trasmettere la cittadinanza al figlio in determinate circostanze, come nei casi della Somalia, della Libia e della Siria;
- che non presentano certificato di nascita e sono orfani di entrambi i genitori o in condizione di abbandono. In quest'ultimo caso come segnalato dagli indicatori elaborati da ASGI e Intersos, il minore "potrebbe essere riconosciuto come apolide ove risulti che non è mai stato registrato presso le autorità dello Stato di nascita e/o dello Stato di cui i genitori erano cittadini e che l'acquisto della cittadinanza di tale Stato/i richiederebbe adempimenti sostanzialmente impossibili."

Per i minori non accompagnati il rischio apolidia è perciò determinato da fattori legati sia alla relazione con i propri genitori, sia alla legislazione del Paese di nascita oltre che al proprio percorso migratorio. In quest'ultimo caso, storie di spostamenti complessi, ripetuti ed effettuati in tenera età, possono compromettere la possibilità di ricostruire con prove documentali la provenienza del minore che per la giovane età potrebbe non avere traccia della località di nascita ed essere materialmente impossibilitato alla richiesta di un certificato di nascita. La perdita dei genitori è in questo senso una perdita anche delle proprie radici o per lo meno della possibilità di ricostruirle.

Un'ulteriore casistica che spesso può risultare in apolidia infantile è riconducibile alla presenza di discriminazioni di genere in alcune leggi sulla cittadinanza, che impediscono alle madri sole o non sposate o sposate con cittadini stranieri di trasmettere la propria cittadinanza ai figli. Difatti, ove lo Stato di nascita o lo Stato del genitore materno non abbia messo in atto meccanismi legislativi compensativi (in ossequio alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961), il minore non avrà strumenti per poter avere accesso ad una cittadinanza e sarà pertanto apolide. Ad oggi vi sono ancora vari Stati che discriminano normativamente le donne, non permettendo a queste di

⁸⁸ ASGI, Intersos (2021), Scheda Apolidia, progetto Pass4you, Never Alone.

trasmettere la propria cittadinanza ai figli: Stati come la Somalia, l'Iran, il Sudan e la Siria concedono alle persone di acquisire alla nascita la cittadinanza del loro Stato solo se il padre è cittadino⁸⁹.

All'arrivo di un minore non accompagnato di cui si sospetta l'apolidia, il primo passo per valutarne la condizione è quello di effettuare una richiesta ai Paesi che hanno avuto rilevanza particolare per la storia del minore, sia per la nascita che per i legami familiari. Tuttavia, come segnalato dagli operatori del progetto Pass4you⁹⁰ e dall'UNHCR, non tutti i Paesi presentano un registro dei propri cittadini e, ove vi fosse, non è detto che le rappresentanze diplomatiche vi abbiano accesso. Inoltre, nei casi di richiesta di asilo è necessario interrompere le comunicazioni con le rappresentanze diplomatiche per motivi di sicurezza del minore stesso. Pertanto, il rilascio di un certificato di cittadinanza o di non cittadinanza è un'ipotesi residuale, oltre che difficile, viste le difficoltà di dialogo con le rappresentanze, la ricostruzione della storia e dell'identità giuridica del minore è molto più complessa. Inoltre, anche l'emissione di un certificato di non cittadinanza non comporta un automatico riconoscimento della condizione di apolidia secondo le procedure sia amministrativa che giudiziaria presenti in Italia.

3.4. Analisi delle principali nazionalità di minori non accompagnati in Italia

Nel corso degli anni il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha subito considerevoli fluttuazioni in termini numerici legati ai flussi migratori complessivi verso il territorio italiano. In percentuale la presenza dei minori non accompagnati è sempre stata costante rispetto al totale degli ingressi, mentre le nazionalità di maggiore provenienza hanno subito variazioni considerevoli nel tempo come indicato nella tabella sottostante. L'aumento recente degli arrivi dal Bangladesh e dall'Afghanistan, dal 2020 in poi, è un esempio in questo senso, mentre la riduzione considerevole degli eritrei e somali è anch'essa quantitativamente rilevante e dimostra le fluttuazioni connaturate al fenomeno.

Alcuni dei principali Stati di provenienza dei MSNA (Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali)						
Provenienza	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (al 31/05)
Afghanistan	n.d.	n.d.	302 (2,4%)	87 (1,4%)	178 (2,5%)	211 (2,2%)
Bangladesh	885 (5,1%)	860 (4,7%)	316 (2,9%)	482 (8%)	1.558 (22%)	1.703 (23,8%)
Costa d'Avorio	922 (5,3%)	1.388 (7,6%)	769 (7,1%)	286 (4,7%)	244 (3,4%)	313 (4,4%)
Egitto	2.766 (15%)	1.807 (9,9%)	930(8,6%)	531 (8,8%)	696 (9,8%)	672 (9,4%)
Eritrea	1.331(7,7%)	1.459 (8%)	n.d.	n.d.	n.d.	161 (2,2%)
Somalia	818 (4,7%)	837 (4,6%)	475 (4,4%)	147 (2,4%)	309 (4,4%)	306 (4,3%)
Totale	14.946	15.333	10.787	6.054	7.080	7.159

I principali Stati di provenienza indicati sono stati selezionati in base sia alla rilevanza in termini quantitativi rispetto al totale dei minori non accompagnati, sia sulla base di quanto già analizzato per il fenomeno in generale da agenzie dell'ONU quali UNHCR e UNICEF. I Paesi rappresentati nella tabella sono stati considerati, pertanto, come rilevanti per un'indagine sull'apolidia o sul rischio apolidia per i minori non accompagnati nel passaggio alla maggiore età. L'identificazione dei minori non accompagnati può avvenire in due modalità: tramite rintraccio sul territorio o tramite arrivo dal mare. Proprio a seguito dell'istituzione del SIM - Sistema Informativo Minori non

⁸⁹ ISI - Institute on Statelessness and Inclusion (2018), Statelessness & Human Rights, The Convention on the Elimination of all forms of discrimination against women, p. 6.

⁹⁰ ASGI, Intersos (2021), Scheda Apolidia, progetto Pass4you, Never Alone.

accompagnati, la Direzione Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha rafforzato l'elaborazione dei dati relativi all'ingresso (o all'eventuale allontanamento) dei MSNA. Tuttavia, il passaggio alla frontiera orientale con la Slovenia risulta complesso in tema di rilevazione dei dati di ingresso, stante la difficoltà di compiere una rilevazione di tutti gli ingressi nel territorio.

Le caratteristiche dei minori non accompagnati rintracciati sul territorio, ad ogni modo, sono abbastanza stabili dal punto di vista dell'età e del genere, si tratta infatti di minori prevalentemente di genere maschile e con un'età tra i 16 e i 17 anni. I dati di maggio 2021, rappresentativi ad ogni modo di una costante in questo senso, indicano che il 96,6% è di sesso maschile mentre i diciassetenni sono il 64,7% e i sedicenni sono il 22,9% del totale⁹¹.

3.4.1 La legislazione sulla nazionalità e il fenomeno apolidia in alcuni dei Paesi di provenienza

L'approfondimento che segue è stato supportato dal lavoro degli studenti della Facoltà di Giurisprudenza del corso della Prof. Flora di Donato dell'Università Federico II di Napoli⁹², nell'ambito della formazione clinico legale a.a. 2020/2021. La formazione specifica sul fenomeno dell'apolidia è stata tenuta da Enrico Guida per UNHCR e dall'Avv. Giulia Perin.

Afghanistan

In Afghanistan, la legge sulla cittadinanza è stata promulgata nel giugno del 2000 e prevede l'acquisizione della cittadinanza sulla base del criterio dello *ius sanguinis*. L'art. 9 dispone, infatti, che l'ottenimento della cittadinanza afghana può avvenire solo se è compatibile con i principi dell'Islam e se si tratta di una persona nata da genitori titolari della cittadinanza afghana all'estero o all'interno del territorio.

Emerge nel caso afghano una delle conseguenze della situazione di conflitto armato che dura da più di venti anni: il collasso del sistema statale e il fallimento delle sue funzioni. A tale destino sono chiamati anche i sistemi di registrazione civile con il mancato funzionamento e/o la distruzione fisica degli atti di nascita. Un conflitto armato prolungato può portare alla paralisi permanentemente del sistema di registrazione dello stato civile, lasciando un vuoto istituzionale e amministrativo. Nonostante la legislazione nazionale richieda la registrazione dei bambini alla nascita, il lungo conflitto ha decimato sia i meccanismi amministrativi che le istituzioni preposte al loro funzionamento⁹³. Oltre al doloroso problema per chi è restato, vi è quello di coloro che vi hanno invece fatto ritorno, volontario o forzato. Difatti, coloro che sono stati rimpatriati, a vario titolo e con varie modalità, dall'Iran e dal Pakistan hanno dovuto, e devono tuttora, superare numerosi ostacoli e barriere per l'ottenimento di documenti visti tutti gli anni di assenza dalla propria casa. Secondo UNICEF, i bambini nati in queste condizioni, compresi anche i migranti stagionali afghani costretti a restare all'estero a causa del conflitto, vivono una condizione di limbo fra due sistemi di registro, in quanto non presentano una situazione giuridica regolare per nessuno dei sistemi, né quello di nascita né quello di residenza.

A seguito del ritiro delle truppe internazionali dall'Afghanistan, nell'agosto 2021 vi è stato una rapida progressione nella presa del controllo del territorio da parte delle forze dei talebani, con la crescita dei distretti controllati da questi fino all'arrivo a Kabul. Con tale avanzamento vi è stato un parallelo deterioramento della situazione della sicurezza e dei diritti umani in gran parte del paese, che ha portato le principali organizzazioni internazionali come UNHCR, UN Women e i Comitati ONU a palesare profonda preoccupazione per le gravi ripercussioni sui civili,

⁹¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Report MSNA, Maggio 2021, p.2.

⁹² Gli studenti che con il loro lavoro hanno supportato l'attività di ricerca normativa sono: Roberta Pagani, Marco Pecori, Lucia Rapuano, Giulio Romano, Ivan Vinciguerra.

⁹³ UNICEF (2008), Birth registration and armed conflict, p. 18.

compresi donne e bambini di un'ondata di violenza nel territorio⁹⁴. Anche prima dei recenti eventi, più di 18 milioni di afgani avevano bisogno di assistenza umanitaria urgente, all'interno del Paese oltre 3,5 milioni sono sfollati a causa del conflitto, di cui circa 630.000 sradicati nel 2021⁹⁵. Al tempo stesso, molto sono gli afgani profughi nei Paesi vicini come Iran e Pakistan, ma anche Tajikistan, Uzbekistan, Turkmenistan, per un totale al 31 agosto 2021 di 2.221.828⁹⁶ e altri sono fuggiti, spesso senza alcuna documentazione, verso Paesi UE attraverso meccanismi *ad hoc* messi in campo da alcuni Governo europei, come Italia, Francia, Olanda, Danimarca. Il precipitare degli eventi non ha permesso a molte persone a rischio, fra cui civili, donne e ragazze e afgani associati con il governo afgano precedente o con le forze militari internazionali, di uscire in sicurezza dal Paese. Molte persone cercheranno di uscire dal Paese nei prossimi mesi, in quanto la situazione nazionale desta preoccupazioni per la tutela dei diritti fondamentali di molti individui a rischio per la loro vulnerabilità e in assenza di meccanismi internazionali posti in essere saranno costretti a lasciare il territorio in condizioni di insicurezza. Si prevede pertanto un più che probabile aumento in Europa delle persone provenienti dall'Afghanistan, impossibilitate ad ottenere una documentazione dimostrante la propria nascita o registrazione di questa, oltre a documenti attestanti l'identità della persona con certe ripercussioni in negativo sulla dimostrabilità del loro status giuridico. Tale incertezza colpirà particolarmente i minori e le donne afgane.

Bangladesh

In Bangladesh sono presenti due minoranze che, per motivazioni diverse, si vedono negato l'accesso alla cittadinanza bengalese: quella dei Biharis e quella dei Rohingya⁹⁷. L'acquisizione della cittadinanza se si analizza la legge bengalese, The Citizenship Act, del 1951 (con una successiva integrazione nel 1972) prevede sia i principi dello *ius sanguinis* che dello *ius soli* come modalità di acquisizione oltre alla possibilità di naturalizzazione. Eppure, a causa di motivazioni storiche, le minoranze presenti non hanno possibilità o sono fortemente impediti nell'ottenere tale riconoscimento, pertanto il criterio dello *ius soli* non viene nella realtà pienamente applicato. Difatti, come riportato da alcuni autori, la cittadinanza bengalese è intesa dallo Stato sia come status legale sia come "un'identità collettiva"⁹⁸. Dal 1972 in poi, e specialmente dal 1978, ai **Biharis**, una minoranza di lingua urdu, è stata costantemente rifiutata la cittadinanza. Proprio nel 1978, infatti, è stato introdotto nella normativa sulla cittadinanza l'articolo 2B all'Ordine del 1972 il quale chiariva che "*una persona, pur essendo un residente del Bangladesh precedentemente al 1971, non potrà essere considerato cittadino se afferma o riconosce, espressamente o per condotta, fedeltà a uno Stato straniero*". Tale disposizione ha colpito proprio la minoranza di lingua urdu, in quanto (secondo gli ultimi dati del 2006) circa 151.000 Biharis apolidi vivono in Bangladesh situati in circa 116 campi o insediamenti a Dhaka e in tutto lo Stato, mentre altri 100.000 vivono al di fuori dei contesti di insediamento informale, in centri urbani⁹⁹. I Biharis che, dalla separazione tra India e Pakistan nel 1947 sono stati oggetto di uno scambio di popolazioni fra i due Paesi, sono da sempre comunemente percepiti come alleati del Pakistan in Bangladesh. Ad oggi, a seguito di difficili accordi bilaterali, circa 178.000 Biharis sono stati rimpatriati in Pakistan e circa 90.000 vi si sono trasferiti volontariamente. Alcuni Biharis, rimasti per varie motivazioni in Bangladesh, si considerano ancora pakistani e non sono disposti ad accettare la cittadinanza del Paese ove risiedono.

Proprio per tali intrecci storici, che hanno portato ad una sfiducia generale nei confronti della minoranza per controversi e presunti ruoli "anti-Bangladesh" nel 1971, i Biharis non sono mai stati considerati idonei per la cittadinanza e quindi le leggi e le politiche sia del Bangladesh che del Pakistan hanno reso queste persone "apolidi" o "rifugiati apolidi". Inoltre, nonostante uno *ius soli* definito per legge, anche alla nuova generazione di Biharis è stata negata la cittadinanza del Bangladesh, presumibilmente sulla base dell'argomento che i loro genitori non

⁹⁴ SPT (2021), Afghanistan: Authorities must prohibit torture in any circumstances UN torture prevention body; CEDAW, CRC (2021), Afghanistan: UN committees urge Taliban to honour their promises to protect women and girls, UNHCR (2021), Positions on returns to Afghanistan.

⁹⁵ UNHCR (2021), UN High Commissioner for Refugees completes three-day visit to Afghanistan, in <https://www.unhcr.org/news/press/2021/9/6142261f4/un-high-commissioner-refugees-completes-three-day-visit-afghanistan.html>

⁹⁶ Fonte UNHCR: <https://data2.unhcr.org/en/situations/afghanistan>

⁹⁷ R. Hoque (2016), Report on Citizenship law- Bangladesh 2016/14, Country Report, European University Institution.

⁹⁸ L. Bosniak (2000), 'Citizenship denationalized', Indiana Journal of Global Legal Studies 7(2), p. 455.

⁹⁹ Institute on Statelessness and Inclusion and Statelessness Network Asia Pacific, Joint Submission to the Human Rights Council at the 30th Session of the Universal Periodic Review, Maggio 2018, p. 6.

vengono considerati cittadini. La prassi giurisprudenziale ha portato ad un'evoluzione nella situazione giuridica dei Biharis, supportata solo recentemente da cambiamenti normativi favorevoli ad una risoluzione del problema. Ad oggi tale minoranza vive ancora numerosi ostacoli per l'ottenimento di documenti di cittadinanza come passaporti e certificati di nascita. Nell'ormai *leading case* della Corte Suprema bengalese "*Mukhtar Ahmed contro Government of Bangladesh (1979)*", un membro della minoranza, diventato cittadino naturalizzato con un giuramento di fedeltà al Bangladesh, a seguito della sua decisione di essere iscritto al Comitato Internazionale della Croce Rossa per essere rimpatriato in Pakistan, si è visto togliere la cittadinanza dal Bangladesh. La Corte ha riconosciuto il diritto a conservare la propria cittadinanza bengalese che non poteva essergli tolta per il solo fatto di aver presentato una domanda per andare in Pakistan. Di estrema importanza è inoltre la decisione del 2008 della Corte suprema bengalese, nel caso *Md. Sadaqat Khan (Fakku) and Others v. Chief Election Commissioner*, la quale ha riaffermato che tutti i membri della comunità di lingua urdu sono cittadini del Bangladesh e ha ordinato alla commissione elettorale di iscrivere tutti i membri della comunità nelle liste elettorali e, di conseguenza, di fornire loro la carta d'identità nazionale¹⁰⁰. Ad ogni modo, anche se formalmente riconosciuta la cittadinanza bengalese, la comunità di lingua urdu è fortemente ostacolata nell'accesso concreto alla cittadinanza per via della documentazione richiesta, specie per l'ottenimento dei certificati di nascita per i minori e i passaporti per viaggiare all'estero¹⁰¹.

Per quanto concerne i **Rohingya**, popolazione in fuga dalle persecuzioni in Myanmar verso il Bangladesh, il Myanmar li ha privati della cittadinanza nel 1982 e li considera ufficialmente come bengalesi entrati nel territorio birmano durante il dominio britannico alla fine degli anni '40. Secondo l'UNHCR a fine 2020, 866.457 rifugiati Rohingya erano presenti in Bangladesh, in condizioni di vita precarie e bisognosi di assistenza anche per beni e servizi primari¹⁰². La condizione dei Rohingya in Myanmar, a seguito del recente arresto dei membri del Governo birmano da parte delle forze armate nel febbraio 2021, che ha portato al rovesciamento del governo di Aung San Suu Kyi, vedrà un ulteriore peggioramento e porterà ad un ulteriore esodo della popolazione verso l'estero.

Per quanto riguarda la discriminazione di genere nel passaggio della cittadinanza, prima del 2009, un bambino, all'interno di un'unione coniugale, nato in Bangladesh da madre bengalese e il cui padre era un non cittadino, non poteva acquisire la cittadinanza alla nascita. Dalla modifica giuridica del 2009 relativa alla cittadinanza per discendenza, tale discriminazione è stata sanata con l'acquisizione della cittadinanza da madre bengalese a seguito di nascita sia in Bangladesh sia all'estero.

Costa d'Avorio

La Costa d'Avorio ha acquisito l'indipendenza il 7 agosto del 1960 dalla Francia ed ha successivamente adottato un Codice della cittadinanza nel 1961 (l. 61/1961). La definizione di cittadinanza ivoriana è stata sin dagli inizi dibattuta all'interno del giovane stato, stante la presenza consistente di popolazioni provenienti da territori vicini, quali burkinabé, maliani e guineani. L'emigrazione storica, dovuta alle migliori possibilità di lavoro in Costa d'Avorio, non ha trovato riscontro nella legge sulla cittadinanza che utilizza in ultimo il criterio dello *ius sanguinis*. Sebbene i dibattiti fossero accesi al momento dell'approvazione e sembravano propendere per il riconoscimento della cittadinanza attraverso lo *ius soli*, proprio le disposizioni stesse della legge specificano il requisito della cittadinanza ivoriana di almeno uno dei genitori come vincolante per l'ottenimento della condizione di ivoriano¹⁰³.

Il caso della Costa d'Avorio sarà trattato in maniera più approfondita in un'altra sezione del rapporto, si segnala in questo paragrafo che gli artt. 6 e 7 del Codice della cittadinanza permettono anche ai nati all'estero di acquisirla, quando abbiano almeno un genitore ivoriano, non distinguendo tra madre e padre ai fini della trasmissione della cittadinanza. Tra le disposizioni discriminatorie si ascrive, invece, quella all'art. 45, per la quale un minore figlio

¹⁰⁰ Md. Sadaqat Khan (Fakku) and Others v. Chief Election Commissioner, Bangladesh Election Commission, Writ Petition No. 10129 of 2007, Bangladesh: Supreme Court, 18 May 2008, https://www.refworld.org/cases,BAN_SC,4a7c0c352.html

¹⁰¹ Institute on Statelessness and Inclusion and Statelessness Network Asia Pacific, Joint Submission to the Human Rights Council at the 30th Session of the Universal Periodic Review, Maggio 2018, p. 8.

¹⁰² UNHCR, Country Report Bangladesh, in <https://reporting.unhcr.org/bangladesh>.

¹⁰³ L'articolo 6 infatti dispone che: "L'enfant légitime ou légitimé, né en Côte d'Ivoire, sauf si ses deux parents sont étrangers".

legittimo o naturale può acquisire per naturalizzazione la cittadinanza per discendenza dal padre o dalla madre solo se questa sia vedova. Infine, l'art. 56 palesa una discriminazione nel prevedere che la perdita di cittadinanza del padre, per il compimento di azioni specifiche, si trasmetta alla moglie ed al figlio, indipendentemente dalla loro responsabilità.

In tema di apolidia, le autorità nazionali ivoriane supportate dall'UNHCR hanno identificato 1.3 milioni di persone apolidi o a rischio apolidia nella Costa d'Avorio al netto di circa 28 milioni di abitanti, di cui 360.000 sono assistite dall'UNHCR nel quadro del tentativo della Costa d'Avorio di porre fine al fenomeno dell'apolidia attraverso l'istituzione di una procedura legale di riconoscimento degli apolidi (primo Stato in Africa ad approvarlo)¹⁰⁴. I tentativi precedenti a livello legislativo per promuovere la naturalizzazione delle persone considerate straniere nel proprio Paese, non da ultimo quello del 2013, non hanno avuto un impatto significativo sulla popolazione beneficiaria, stante la scarsità di mezzi di diffusione e conoscenza delle possibilità oltre alla documentazione richiesta di difficile reperimento.

Tra i soggetti apolidi 300.000 sono bambini, i quali per varie motivazioni, non hanno ottenuto la registrazione della nascita entro i tre mesi richiesti dalla legge, e in molti casi a causa dell'abbandono alla nascita¹⁰⁵. Il fenomeno dell'abbandono riguarda soprattutto bambini disabili, ma è anche legato a fattori culturali: ad esempio, la morte della madre durante il parto può portare alla decisione di abbandono del minore¹⁰⁶. Da quando la Costa d'Avorio è passata all'identificazione biometrica, inoltre, è aumentato il rischio di apolidia tra i migranti, poiché per l'emissione di un certificato di nascita vengono richieste le carte d'identità consolari ad entrambi i genitori, un criterio di non facile ottenimento in diversi Stati legati al fenomeno migratorio in Costa d'Avorio (es. Burkina Faso). Molti minori, infatti, si stima siano discendenti di immigrati: individui che in prima persona o i cui genitori o nonni sono emigrati in Costa d'Avorio (prima o subito dopo l'indipendenza) e che non hanno chiesto od ottenuto la cittadinanza all'indipendenza, o prima che la legge sulla nazionalità cambiasse nel 1972¹⁰⁷.

Eritrea

L'art. 1 dell'*Eritrean Nationality Proclamation*¹⁰⁸ (legge n. 21 del 1992) individua il criterio dello *ius sanguinis* ai fini dell'acquisto della cittadinanza, in conformità con l'art. 3 della Costituzione eritrea del 1997. Si acquisisce la cittadinanza eritrea anche da uno solo dei genitori, che sia il padre o la madre, se di origine eritrea (che fosse cioè residente in Eritrea nel 1933, ai sensi dell'art. 2.2). La cittadinanza si acquista anche per discendenza da chi è eritreo per naturalizzazione: vale a dire, sia chi ha fatto ingresso e ha risieduto in Eritrea tra il 1934 e il 1951, senza aver compiuto atti violenti durante la lotta per la liberazione dell'Eritrea; sia chi avendo fatto ingresso nel territorio dello Stato dopo il 1952 ha avviato la procedura di naturalizzazione di competenza del Segretario degli Affari Interni, ottenendo il certificato di cittadinanza. Va segnalato che la procedura di naturalizzazione per chi ha fatto ingresso in Eritrea a partire dal 1952 (art. 4) è particolarmente rigida quanto a requisiti e potrebbe per tale motivo sfociare in apolidia, in particolare laddove richiede la previa rinuncia ad altra cittadinanza (lett. e) e, contestualmente, dispone che lo status di soggetto naturalizzato si acquisti solo nel momento in cui si riceve il certificato, lasciando un arco temporale scoperto in cui sia il richiedente, sia un suo eventuale figlio nato nelle more, sarebbero privi di cittadinanza. In particolare, il requisito della previa rinuncia di altra cittadinanza è da considerare un deterrente nei confronti di coloro che detengono nazionalità etiope, in quanto i due Paesi sono stati in conflitto per lunghissimo tempo per l'indipendenza dell'Eritrea dall'Etiopia e oggi i conflitti si sono riaccesi, segnalando la mancanza di una vera e propria riappacificazione. Un elemento discriminatorio ai fini della naturalizzazione è quello per il quale il richiedente "non [deve essere] affetto da handicap mentali o fisici e non diventerà un peso per la società eritrea". Infine, l'art. 4.2 lett. a, richiedendo ai fini della naturalizzazione di chi ha fatto ingresso nello

¹⁰⁴ UNCHR, Côte d'Ivoire adopts Africa's first legal process to identify and protect stateless people, settembre 2020 in <https://www.unhcr.org/news/press/2020/9/5f51f33b4/cote-d-ivoire-adopts-africas-first-legal-process-identify-protect-stateless.html>

¹⁰⁵ Secondo i dati della campagna UNHCR, I Belong disponibile a <https://www.unhcr.org/ibelong/fr/the-lost-children-of-cote-d-ivoire/>

¹⁰⁶ La Depeche, Côte d'Ivoire : un refuge pour les enfants "maudits", dicembre 2016, disponibile a <https://www.ladepeche.fr/article/2016/12/21/2483234-cote-d-ivoire-un-refuge-pour-les-enfants-maudits.html>

¹⁰⁷ P.A. Diaha-Yao, Rapport sur le droit de la nationalité: Côte D'Avoire, in <https://globalcit.eu/>

¹⁰⁸ Disponibile presso il seguente indirizzo <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/101056/121592/F1949985633/ERI101056.pdf>

Stato dopo il 1974 un periodo di almeno 20 anni di residenza, risulta eccessivo e suscettibile di ostacolare un possibile rimedio all'apolidia quale è la naturalizzazione.

La nascita da genitori ignoti rappresenta l'unica ipotesi in cui la cittadinanza si acquista *iure soli* proprio per evitare casi di apolidia dovuti al criterio della discendenza. Tale possibilità non viene però concessa a chi invece nasce da genitori non ignoti, ma cittadini di Stati che applicano criteri diversi dal *ius sanguinis* per l'acquisto della cittadinanza alla nascita o a loro volta apolidi.

Per quanto riguarda il fenomeno dell'apolidia, non sono state condotte analisi sulla portata e l'incidenza dell'apolidia in Eritrea, per cui non sono presenti dati quantitativi in tema. Tuttavia, secondo le organizzazioni del settore, la **secessione dell'Eritrea dall'Etiopia, avvenuta ufficialmente nel 1993, ha portato alla creazione di casi di apolidia de facto** per via dei conflitti tra le leggi sulla cittadinanza dei due Stati¹⁰⁹. Difatti, Etiopi di discendenza eritrea hanno perso la cittadinanza in seguito alla secessione di quest'ultima. Coloro che hanno votato al referendum per l'indipendenza dell'Eritrea sono stati automaticamente considerati non cittadini dall'Etiopia che ha espulso gran parte degli individui di origine eritrea senza alcun tipo di procedimento formale a cui appellarsi e senza tenere in conto se via stato nei singoli casi acquisito della cittadinanza eritrea. Infatti, all'esito di una specifica missione, l'UNHCR nel 2000 ha constatato che il perdurante conflitto tra i due Stati ha posto "centinaia di persone in una situazione di apolidia de facto"¹¹⁰. Dopo gli Accordi di Algeri che hanno posto fine alla guerra nel 2000, a cui ha fatto seguito la presa del potere di una frangia del partito dominante, con seguente sospensione delle elezioni e dei diritti costituzionali, un imprecisato numero di Eritrei ha lasciato il Paese per chiedere rifugio in Kenya, Sudan, Egitto e altrove, ma ambasciate e consolati eritrei hanno rifiutato di riconoscerli e assisterli, rendendoli di fatto apolidi.

Somalia

La Somalia presenta una situazione complessa legata al fatto che è stata, e viene in parte tutt'ora, riconosciuta come un esempio di Stato fallito, proprio per l'assenza di un sistema istituzionale che a catena ha portato allo svilimento e all'inesistenza del sistema burocratico amministrativo, non da ultimo quello legato alla registrazione delle nascite. I conflitti prolungati nel corso degli anni con l'Etiopia, legati all'ottenimento della sovranità sul territorio dell'Ogaden (ove vivono popolazioni sia etiopi che somale) e la rivendicazione dell'indipendenza del Somaliland, non riconosciuta unanimemente da tutta la comunità internazionale, sono alcuni dei fattori che possono causare il rischio di apolidia per determinati gruppi etnici provenienti da tale territorio.

La legge sulla cittadinanza somala¹¹¹ del dicembre 1962, la quale deve essere interpretata sulla base di quanto disposto dalla Costituzione somala del 2004¹¹², prevede l'acquisto della cittadinanza per i nati da padre somalo (art. 2 lett.a), discriminando alla base la possibilità di trasferimento della cittadinanza da parte delle donne somale (ammesso solo nei casi di padre apolide)¹¹³. Benché Mogadiscio non abbia aderito alle Convenzioni internazionali riguardanti l'apolidia e la riduzione del fenomeno, alcune disposizioni sono espressamente a tutela di possibili casi fra cui:

¹⁰⁹ Institute on Statelessness and Inclusion – ISI (2019), 32nd Session of the Universal Periodic Review. All country summary and recommendations related to the right to a nationality and the rights of stateless persons.

¹¹⁰ UNHCR (2000), Summary of the Strategic Oral Presentation on UNHCR Operations in Africa.

¹¹¹ Law No. 28 of 22 December 1962 – Somali Citizenship [Somalia], 22 January 1963, in <https://www.refworld.org/docid/3ae6b50630.html> [accessed 15 July 2021]

¹¹² Specialmente per ciò che concerne l'art. 10(4) della Somalian Transitional Federal Charter del 2004 secondo cui "Every Citizen of the Somali Republic shall be entitled to retain their citizenship notwithstanding the acquisition of the citizenship of any other country".

¹¹³ Il progetto di legge in studio dal 2016 per il superamento di tali barriere di genere e per la riduzione dell'apolidia non è stato approvato. <http://www.legalactionworldwide.org/somali-citizenship-bill/>

- l'art.15 al co.1, il quale dispone che "Ogni minore figlio di genitori sconosciuti e nato nel territorio della Repubblica di Somalia, è considerato cittadino somalo, a condizione che non abbia acquisito la cittadinanza straniera o lo status di soggetto di un Paese straniero";
- il co.2 del medesimo articolo, secondo cui "Si presume che ogni figlio di genitori sconosciuti trovato nel territorio della Repubblica somala, fino a prova contraria, sia nato nel territorio della Repubblica somala";
- l'art.14 c.1 che invece dispone che la perdita della cittadinanza del padre comporti automaticamente la perdita della cittadinanza per i figli, non prevedendo garanzie nei casi di mancato acquisto di altra cittadinanza.

La presenza di minoranze discriminate è un ulteriore fattore che comporta un rischio nel riconoscimento o meno della nazionalità somala. Sebbene la popolazione dei gruppi minoritari che vivono in Somalia non sia stata ancora stabilita, le stime indicano che costituiscono un terzo della popolazione totale della Somalia. I gruppi di minoranza che subiscono pesanti discriminazioni generalizzate sono Bantu, Bravenese, Rerhamar, Bajuni, Eyle, Galgala, Tumul, Yibir e Gaboye¹¹⁴.

Le cause dell'apolidia in Somalia sono, pertanto, principalmente legate alle difficoltà di una convivenza fra etnie diverse (problema che concerne anche i somali residenti nell'Ogaden etiope), a leggi discriminatorie sulla nazionalità, al perdurante collasso del sistema istituzionale somalo che porta alla mancanza di protezione giuridica e amministrativa per bambini, donne e uomini, a migrazione forzata e sfollamento.

Per quanto riguarda i somali nell'Ogaden, popolo con caratteristiche nomadi, la legge etiope non riconosce loro la cittadinanza per il semplice fatto di essere nati lì, quella somala non garantisce tale diritto a meno che non rientrino in Somalia e inizino a risiedere stabilmente lì per lungo tempo, secondo quanto dispone l'art.2 comma 3 della legge somala del 1962. Il problema, pertanto, non è facilmente e chiaramente risolvibile, tanto che spesso si sono dimostrate contraddittorie le risposte delle diverse autorità nazionali¹¹⁵.

Stesso problema, seppure per ragioni diverse, avviene per le popolazioni che vivono nel Somaliland, dichiaratosi indipendente ma non riconosciuto né dalla Somalia, né dalla comunità internazionale in maniera uniforme. La legge 22 del 2002 sulla cittadinanza del Somaliland, simile a quella della Somalia ma con la possibilità di avere una doppia cittadinanza, concede la cittadinanza a chi è nato da un padre discendente da persone che hanno risieduto nel territorio del Somaliland prima del 26 giugno 1960. Tuttavia, il Ministero dell'interno somalo, per via del non riconoscimento dello Stato, sostiene ufficialmente che tali cittadini sono in realtà somali¹¹⁶ e che, se si recassero a Mogadiscio, potrebbero avere l'emissione dei documenti come normali cittadini. Fonti diverse sostengono che sarebbe impossibile tale emissione proprio per l'assenza delle strutture amministrative preposte a tale funzione e per l'assenza di collegamenti stradali.

Proprio per tali criticità dell'apparato statale, non ci sono dati accurati sul numero stimato di apolidi in Somalia e l'UNHCR non dispone di dati statistici sull'apolidia nel paese. Un violento conflitto ha travolto gran parte della Somalia negli ultimi tre decenni e gli stati meridionali della Somalia, tra cui Puntland, Hirshabelle, Galmudug, South West, Jubba Land e le regioni di Banadir, rimangono in uno stato di conflitto civile che ha portato numerosi somali a lasciare il Paese. La condizione dei somali nel Corno d'Africa è resa pertanto ancora più complessa dalla presenza di consistenti gruppi di somali in altri Stati della regione, residenti o rifugiati a causa delle guerre prolungate, specialmente nei territori del Kenya e Uganda¹¹⁷.

La discriminazione sulla base del genere è una delle principali cause di apolidia, tuttavia anche il rischio di apolidia dovuto alla discriminazione sulla base dell'etnia è presente fra le comunità minoritarie, percepite come non detentrici della nazionalità somala. Secondo alcuni, il recente programma biometrico di identità nazionale, istituito

¹¹⁴ Institute on statelessness and inclusion, (2020), Universal periodic review, ottobre.

¹¹⁵ IRB – Immigration and Refugee Board of Canada, Information regarding the possibility and procedure for a Somali citizen to obtain Ethiopian citizenship. This individual was born in the Ogaden (Ethiopia) of Somali citizens, but was brought up in Somalia, in <https://www.ecoi.net/de/dokument/1150170.html>; Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, Somalia: Whether persons born in Somaliland and in the Ogaden region of Ethiopia are entitled to Somali citizenship; citizenship status of women married to foreign nationals; requirements and procedures to obtain and reacquire Somali citizenship (2015–November 2017), 3 April 2018, SOM106079.E, available at: <https://www.refworld.org/docid/5ac386b74.html>

¹¹⁶ Dichiarazioni del 2017, in Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, Somalia: Whether persons born in Somaliland and in the Ogaden, op. cit., 2018

¹¹⁷ B. Manby (2018), Statelessness and Citizenship in the East African Community, UNHCR, Novembre.

nel 2018 dal governo, che ha cercato di affrontare la mancanza di un sistema di identificazione centralizzato, potrebbe portare in realtà ad aggravare la situazione, visti gli evidenti problemi che la Somalia e il Somaliland hanno nel rilascio della documentazione. Problemi quindi indipendenti dalla volontà delle persone che si rivolgono ai sistemi nazionali¹¹⁸.

3.4.2 La registrazione delle nascite

La registrazione della nascita è un elemento cruciale per permettere ai minori l'accesso ai diritti collegati all'aver una nazionalità. Come evidenziato dall' UNHCR e dall'UNICEF, la mancata registrazione e quindi l'assenza di un certificato di nascita, non rendono di per sé la persona apolide, ma la loro presenza fornisce una prova importante che collega l'individuo ad un determinato Stato. Nel certificato di nascita sono infatti annotati dati indicativi che permettono di ricostruire la storia genitoriale, e quindi comprendere la possibilità di ereditare per *ius sanguinis* la cittadinanza dei genitori, il luogo e la data di nascita, rilevanti per la possibilità di *ius soli*. Le informazioni presenti, in definitiva, facilitano la ricostruzione della cittadinanza oltre alla storia personale di un individuo¹¹⁹. Come evidenziato in precedenza, l'assenza di certificazioni relative alla registrazione della nascita ostacola l'accesso ad altri fondamentali diritti sanciti dalla Convenzione di New York del 1989: accesso alla scuola, accesso agli ospedali e altri servizi forniti dallo Stato. Non essere in possesso di un certificato di nascita può facilmente significare non essere in grado di provare l'identità del bambino, il che può infine tradursi nella condizione di apolidia, come chiarito dall'UNHCR¹²⁰. Molti Stati, e quindi rappresentanze diplomatiche all'estero, come riscontrato nelle interviste svolte, non rilasciano un certificato di cittadinanza o ulteriore documentazione come il passaporto, senza la presenza di un certificato di nascita autentico. Eppure, nel mondo moltissimi sono i minori che non hanno un certificato. A maggio 2021, l'UNICEF stima che 166 milioni di bambini sotto i 5 anni (uno ogni 4) non siano registrati¹²¹, specialmente nell'Africa sub sahariana, dove il numero continuerà a crescere secondo l'organizzazione, arrivando a 100 milioni nel 2030¹²². I fattori ostacolanti sono molteplici e dipendono dal costo della procedura, dalla scarsa consapevolezza dell'importanza da parte dei genitori, dall'oggettiva impossibilità di raggiungere il posto adibito alla registrazione (si immagini la distanza fisica o l'impossibilità di lasciare il lavoro per mettersi in viaggio verso la municipalità più vicina), la discriminazione verso le donne non sposate o verso le donne in generale, la nascita di un minore in un determinato gruppo minoritario oggetto di discriminazione.

I dati delle tabelle sottostanti attestano i numerosi fattori ostacolanti per i Paesi individuati dalla ricerca, i Paesi di maggiore provenienza dei minori non accompagnati in Italia e che presentano fattori di rischio in termini di apolidia.

Sicuramente un fattore di rilievo è la differenza fra i bambini nati in contesti urbani rispetto a quelli nati in un ambiente rurale: questi ultimi hanno percentuali di registrazione della nascita notevolmente inferiori. Sono proprio i costi indiretti ad assumere un'importanza cruciale in tale differenza, in quanto i genitori che decidono di registrare i propri figli provenendo da un ambiente rurale, anche se la registrazione risultasse gratuita, così come la richiesta del certificato, potrebbero vedersi barriere secondarie come il costo del viaggio e la lontananza. Potrebbero, inoltre, subire la perdita della giornata di lavoro che, in un'economia familiare fragile, potrebbe portare a decidere di non registrare la nascita¹²³. Il caso della Costa d'Avorio evidenzia anche forme di pagamento obbligatorio illecito lungo le strade, atto a permettere il transito; tali richieste illegittime, pur se non approvate dalle autorità, possono disincentivare il viaggio dei genitori. Il problema dei costi indiretti è ancora più evidente nei casi in cui la registrazione è una competenza centralizzata, come nel caso dell'Eritrea. Mentre nel caso dell'Afghanistan, la

¹¹⁸ Institute on statelessness and inclusion, (2020), Universal periodic review, Ottobre, p. 7.

¹¹⁹ UNHCR, UNICEF (2021), Background Note on Sex Discrimination in Birth Registration, Luglio, p. 4.

¹²⁰ UNHCR (2017), Good Practice Paper – Action 7, Ensuring birth registration for the prevention of statelessness.

¹²¹ UNICEF (2019), Birth Registration for Every Child by 2030: Are we on track?, Dicembre, p. 6.

¹²² *Ibidem*, p. 27.

¹²³ UNHCR, UNICEF (2021), Background Note on Sex Discrimination in Birth Registration, Luglio, p. 3.

decisione di permettere agli enti ospedalieri di registrare le nascite ha portato all'abbattimento della percentuale di minori non registrati sotto i 5 anni.

Percentuale di minori sotto i 5 anni registrati Fonte: World Bank/Unicef		
Paese	Registrazione nascite tot.	Registrazione nascite (rurale)
Afghanistan	42,3%	36%
Bangladesh	56%	56%
Costa d'Avorio	71,7%	60,1%
Eritrea	n.d.	n.d.
Myanmar	81,3%	77,7%
Somalia	5,6%	1,5%

Barriere formali Fonte: UNICEF, CRVS Systems, Office of the Registrar General, Birth & Death Registration per il Bangladesh					
Paese	Costo Registrazione	Costo Certificato	Luogo di registrazione	Requisiti	Tempo (giorni)
Afghanistan	No	No	Istituzioni sanitarie (es. ospedali)	n.d.	n.d.
Bangladesh	No (dopo 45 giorni Sì)	Sì	Autorità locali varie e rappresentanze diplomatiche	Certificato rilasciato dall'ospedale	45
Costa d'Avorio	No	Sì	Autorità locali e centri di registrazione periferici	Certificato del medico e documenti di identità dei genitori	60
Eritrea	No	No (dopo i 90 giorni Sì)	Ufficio centrale registrazione civile; luogo di nascita	Identificazione, presenza e consenso di entrambi i genitori, prova documentata di matrimonio	90
Somalia	No	No (dopo un anno Sì)	Uffici locali registrazione civile; luogo di nascita	Identificazione di entrambi i genitori	15-30

Anche nei Paesi come l'Egitto, il quale ha superato il 99% in termini di registrazione delle nascite, la nascita di figli al di fuori del matrimonio rende complicata la registrazione, in quanto i genitori saranno costretti all'utilizzo di nomi falsi per loro e/o per il minore o ad omettere i nomi all'interno del certificato¹²⁴. Inoltre, solo dal 2008 in Egitto è possibile per le donne registrare la nascita dei propri bambini, mentre in Eritrea è richiesta la presenza di entrambi i genitori e la prova documentale. In Afghanistan, la Costituzione enuncia la parità tra uomini e donne e la Legge sulla registrazione e i registri della popolazione (2014) dispone che entrambi i genitori possano registrare un figlio. Nel settembre 2020, è stata approvata una disposizione normativa che consente di includere i nomi delle madri nei documenti ufficiali, compresi i certificati di nascita dei figli che in precedenza nominavano solo il padre.

¹²⁴ Ibidem, p. 10.

3.5 La conversione del permesso di soggiorno

La conversione del permesso di soggiorno è regolata all'art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione, d.lgs. 286/98, e prevede la possibilità per il minore che diventa maggiorenne di convertire il permesso per minore età per tre motivi: studio, lavoro o per attesa occupazione. Tutti i minori che non presentano caratteristiche ricollegate alla necessità di protezione internazionale, e che quindi non facciano richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato o di altre forme di protezione, alla maggiore età dovranno convertire il proprio permesso e regolarizzare la propria posizione come maggiorenni nel territorio italiano con la richiesta di un nuovo permesso per uno dei motivi sopra elencati. La richiesta presenta dei requisiti formali fra cui la necessità di allegare fotocopia del passaporto, fotocopia del permesso di soggiorno e copia del parere della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione.

La richiesta della conversione del permesso di soggiorno è un momento chiave per l'ottenimento della documentazione del ragazzo, come la carta d'identità o il passaporto. Difatti prima della maggiore età, in virtù della legge 47/2017, ad ogni minore straniero non accompagnato presente sul territorio italiano (che non abbia richiesto la protezione internazionale) viene prontamente rilasciato un permesso per minore età che non richiede l'esibizione di documenti identificativi. Il passaggio alla maggiore età, pertanto, è una fase catartica vissuta con tensione, dalla quale possono emergere un problema di apolidia o problemi nell'ottenimento della conversione del permesso che saranno brevemente analizzati per distinguerli da quello che è invece il fenomeno dell'apolidia.

Innanzitutto, per quanto riguarda il passaporto, è necessario esplicitare che le questure, senza quest'ultimo, non accettando l'attestazione di nazionalità o altro documento di identità rilasciato dal Consolato del Paese d'origine, e quindi non convertono il permesso di soggiorno¹²⁵. Fra i vari documenti da presentare alle questure ve n'è uno in particolare rilevante ai fini della presente ricerca: il parere della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione richiesto dal minore, col supporto del centro di accoglienza e del tutore, sulla possibilità di convertire o meno il permesso per minore età in uno dei permessi possibili alla maggiore età. Vi sono dei casi, minoritari rispetto alla maggioranza dei minori, in cui tale parere non deve essere richiesto: MSNA presenti in Italia da almeno tre anni, ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni; MSNA affidati a parenti entro il 4° grado, MSNA in prosieguo amministrativo; MSNA in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o protezione umanitaria¹²⁶. La richiesta di parere alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione deve essere inviata nei 90 giorni precedenti il compimento della maggiore età e, comunque, non oltre i 60 giorni successivi alla scadenza del permesso di soggiorno per minore età. La legge n. 47/2017 (art. 13) ha disposto che il mancato rilascio del parere positivo da parte della citata Direzione Generale non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso, mentre nei casi di mancato rilascio del parere, tale attività deve essere intesa come silenzio – assenso della pubblica amministrazione, in questo caso della Direzione Generale preposta¹²⁷. Con il D.L. n. 113/2018, 4 ottobre 2018, tali disposizioni sono state abrogate. Fino al ripristino avvenuto nel dicembre del 2020 con il D.L. n. 130/2020, il rilascio del parere positivo da parte della Direzione Generale era vincolante per la conversione del permesso da parte delle questure (ad eccezione dei casi di legge per cui non è necessario¹²⁸). Ad oggi invece la procedura è stata riportata a quanto definito dalla

¹²⁵ ASGI (2018), Quali percorsi per i minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari? Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati (aggiornata al 12.12.18).

¹²⁶ Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, MLPS (2017), Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286).

¹²⁷ Ai sensi della legge 241/1990, articolo 20, commi 1, 2 e 3.

¹²⁸ Save the Children, Minori stranieri non accompagnati accolti in Italia: il rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età, in <https://legale.savethechildren.it/minori-stranieri-non-accompagnati-accolti-italia-rilascio-del-permesso-soggiorno-alla-maggiore-eta/>

legge del 2017 che, pertanto, dispone la non obbligatorietà di un parere positivo della Direzione Generale per il rilascio del permesso oltre alla natura di silenzio-assenso nei casi di mancato rilascio del parere nei termini.

3.5.1 Le difficoltà legate ai documenti

Nel passaggio alla maggiore età, a differenza di quanto avviene durante l'accoglienza nella minore età, i documenti diventano presto una componente determinante nella vita dei ragazzi. Aumenta la consapevolezza dei minori dell'importanza dell'ottenimento dei documenti per il proseguimento della vita in Italia, e della difficoltà nell'ottenersi, visti i requisiti e i lunghi tempi di attesa per la conversione del permesso di soggiorno, in primo luogo per la difficoltà di acquisire i documenti di identità dai Paesi di origine¹²⁹. Tralasciando i casi dei minori che giungono in Italia disponendo già di un passaporto valido, la richiesta del permesso è difatti legata all'ottenimento di tale documento e presenta per alcuni minori non accompagnati numerose insidie. In primo luogo, non sempre il permesso per minore età è stato rilasciato con i dati corretti, a volte difatti per errore materiale, i funzionari che compilano i dati al momento dell'identificazione del minore possono riportare erroneamente il nominativo del minore creando impedimenti successivi, come una palla di neve che rotola. In secondo luogo, l'ottenimento del passaporto necessita della collaborazione di un parente o di una figura amica nel Paese d'origine, figura che possa compiere alcuni passaggi burocratici possibili solo con una presenza fisica nel Paese d'origine (come la richiesta dell'atto di nascita). In terzo luogo, la comunicazione con le rappresentanze diplomatiche presenta notevoli difficoltà, sia perché alcune rappresentanze non sono presenti o non presentano la strumentazione atta al rilascio del passaporto, sia per la scarsa apertura al dialogo di alcune di queste, che presentano orari di apertura non chiari e una scarsa comunicazione elettronica ostacolante.

Per quanto riguarda il primo punto, l'errore di una compilazione manuale non corretta può portare al rifiuto della Questura competente di convertire un permesso di soggiorno in cui si trovi un nominativo diverso da quello effettivamente detenuto dalla persona, in quel caso si necessiterà di un decreto da parte del Tribunale per i Minorenni che conformi i documenti del minore compilati in Italia erroneamente con quanto attestato dalle autorità del Paese d'origine. Tale processo presenta notevoli complicazioni e farraginosità, legate al complicato rapporto con le autorità del Paese d'origine e alla lentezza degli apparati burocratici. Si dovrà infatti ricorrere ai Tribunali per i Minorenni per un'apposita richiesta di correzione dei documenti con i dati errati, richiesta non sempre facilmente esperibile, vista la difficoltà di ottenere e ricondurre i documenti del Paese di origine alla medesima persona che possiede i documenti da correggere in Italia. Per quanto riguarda il secondo punto, l'importanza di una figura familiare o amicale è fondamentale, come sottolineato da ASGI e Intersos¹³⁰, i quali consigliano di incentivare la collaborazione della famiglia d'origine attraverso colloqui supportati da mediatori atti a "far comprendere l'importanza [...] ai della regolarizzazione sul territorio". L'impossibilità per il minore di accedere ad una figura amica nel Paese d'origine comporta in molti casi la concreta impossibilità di accesso ai documenti necessari come il certificato di nascita in originale.

In terzo luogo, la difficoltà di accesso e dialogo con le rappresentanze diplomatiche emerge come un fattore diffuso in tutte le interviste effettuate e in tutte le esperienze rilevate. Le farraginosità del sistema estremamente burocratizzato, attenuate nel percorso di riconoscimento come minore, emergono con forza nel percorso di regolarizzazione sul territorio alla maggiore età. Il dialogo con le questure, anche nei casi positivi, non permette una conversione del permesso senza passaporto e molto spesso le Ambasciate non rispondono alle richieste di tutori e operatori. Alcuni intervistati, che hanno vissuto per esperienza personale problematiche che concernono maggiormente le relazioni fra Stati, rilevano che sarebbe indispensabile in questo senso la firma di protocolli di intesa con gli Stati di provenienza, anche al fine di evitare fenomeni di reti illecite che propongono documenti informalmente. Le Ambasciate in questo senso raramente facilitano il lavoro degli operatori e dei tutori. Molto spesso risultano chiuse al pubblico o non facilmente accessibili (cambiano gli orari di accesso con facilità e senza comunicazioni pubbliche). In alcuni casi non sono presenti in Italia, in altri casi, come nel caso della Guinea, sono sprovviste dei mezzi per produrre materialmente il passaporto. Nel caso della Costa d'Avorio, le Ambasciate in Italia e in Francia richiedono documenti diversi, quindi spesso i minori si mettono in cammino verso la Francia in quanto non viene

¹²⁹ UNHCR, UNICEF, OIM (2019), A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia, p. 17

¹³⁰ ASGI, Intersos, (2021), Domande frequenti sulle richieste del passaporto per minori stranieri non accompagnati e neomaggiorenni non richiedenti asilo in Italia, p. 3.

richiesta l'esibizione della carta di identità biometrica di difficile se non impossibile ottenimento. In alcuni casi è stata segnalata la richiesta di documenti aggiuntivi e costosi a seguito dell'avvio della procedura, ingenerando sfiducia e incertezza per la buona riuscita del processo, di cui nella maggioranza dei casi non si ha conoscenza dell'esito o prova da esibire sino alla effettiva conclusione, con l'emissione del passaporto (procedura che prende tempi molto lunghi in ogni caso). La difficoltà di collaborazione con le Ambasciate porta alla richiesta di queste della carta di identità per il rilascio di successiva documentazione, carta che il ragazzo potrebbe ottenere solo rientrando nel proprio Paese, punto critico per la maggior parte di loro che, a maggior ragione a seguito della pandemia da COVID-19, non hanno modo di rientrare e spesso alcune questure non rilasciano il *laissez passer* per permettere al ragazzo il rientro. Nei casi del Bangladesh e dell'Afghanistan si segnala la progressiva chiusura delle rappresentanze diplomatiche che, seppur formalmente aperte nella pratica, non concedono risposte con mezzi telematici e non rilasciano appuntamenti ai minori e nell'ultimo anno hanno interrotto il rilascio del passaporto. Secondo alcuni, in tali casi, le vicissitudini legate alla questione dell'accertamento dell'età dei minori all'ingresso hanno portato ad un irrigidimento delle rappresentanze diplomatiche dei due Paesi, specie del Bangladesh. Per una specifica sulle Ambasciate dei singoli Paesi si rimanda alle schede ad hoc redatte da Intersos nell'ambito del Progetto Pass4You, già richiamato nel corso dell'approfondimento.

Queste difficili prassi, legate anche alle relazioni bilaterali fra Stati e alla firma di alcune Convenzioni multilaterali (come la Convenzione dell'Aia del 5 ottobre 1961 sulle apostille) che facilitano l'accesso a tutta la documentazione necessaria per i minori nel momento dell'ottenimento del passaporto, portano a situazioni estreme di impasse, come ad esempio quella di un minore che ha necessità di farsi apporre un'apostilla sul certificato di nascita da parte della rappresentanza italiana nello Stato di provenienza, la quale tuttavia richiede l'esibizione del permesso di soggiorno del minore, che non può essergli presentato in quanto contiene dati identificativi errati per l'errore manuale del funzionario che li ha trascritti¹³¹. Il Covid-19 ha sicuramente agito come un elemento ostacolante nella procedura di ottenimento dei documenti, sia impedendo i viaggi dei minori, sia per la chiusura degli uffici preposti.

In ultimo, ma estremamente di rilievo per la presente ricerca, si deve considerare come elemento potenzialmente ostacolante per l'emersione del fenomeno apolidia il fatto che le persone che richiedono il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, non necessitano di attestazione di cittadinanza o di rilascio del passaporto da parte del proprio Stato di provenienza, stante la necessaria protezione dell'individuo da qualsiasi contatto con le proprie autorità di provenienza. Il permesso per richiesta asilo o per protezione internazionale sarà pertanto rilasciato in assenza di tali documenti, come sottolineato nel corso delle interviste. Questa maggiore facilità di accesso ad un canale di regolarizzazione della persona oggettivamente impossibilitata all'ottenimento di documenti identificativi può portare alla decisione di una richiesta di protezione internazionale come scappatoia alle difficoltà sopra citate.

3.5.2 Alcuni dati sulla conversione del permesso dei MSNA

Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹³², le principali cittadinanze dei minori che richiedono e ottengono un parere dalla Direzione Generale per l'Immigrazione e le Politiche di integrazione per la conversione del permesso di soggiorno al momento della maggiore età presentano notevoli divergenze rispetto alle nazionalità dei minori all'ingresso. Se infatti la presenza di minori presenti dalla Costa d'Avorio al momento dell'ingresso è notevole, così come negli anni passati quella degli eritrei e dei somali, nei dati dei pareri rilasciati dal 2016, ripartiti per cittadinanza, non si riscontra la presenza delle medesime.

¹³¹ Come riscontrato nel corso di un'intervista ad una tutrice volontaria.

¹³² Dati richiesti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche dell'Integrazione, Divisione II, Aprile 2021.

Pareri emessi per cittadinanza (2016-2021)
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Provenienza	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (primi 4 mesi)
Albania	661	604	808	757	695	151
Bangladesh	524	321	271	154	194	85
Egitto	648	684	597	192	169	68
Kosovo	221	246	327	410	375	64
Pakistan	15	26	36	44	87	21
Tunisia	18	10	42	62	47	19
Marocco	34	30	52	44	42	12
Senegal	43	41	56	44	34	8
Gambia	23	62	54	39	22	3
Ghana	8	15	24	17	6	1
Altri	51	53	77	87	42	5

La tabella del Ministero presenta i dati relativi alla provenienza delle persone che ottengono il parere necessario per la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età, pertanto ricomprende le persone che, fra tutte quelle che hanno fatto richiesta, hanno ottenuto il rilascio del parere. Gli Stati riportati sono quelli che più spesso richiedono ed ottengono l'emissione del parere, mentre nei dati del Ministero gli altri Paesi, avendo dati numerici di scarsa rilevanza, vengono inserite nella categoria "Altri". Ritroviamo tra i Paesi da cui provengono più richieste alcuni Paesi della tabella 1 (relativa alla cittadinanza dei MSNA presenti nel territorio italiano) come Albania, Bangladesh, Egitto e Kosovo che sono fra i principali Stati di provenienza dei minori, sia via terra che via mare. Tuttavia, alcuni dei Paesi presenti nella tabella citata non sono presenti, si tratta dei casi della Costa d'Avorio, dell'Eritrea e della Somalia che nel corso degli anni hanno visto presenze considerevoli. Il primo caso è tuttora fra i primi Paesi di provenienza, il secondo in assoluto se si considerano esclusivamente gli ingressi di minorenni di genere femminile.

L'emissione del parere da parte della Direzione Generale del Ministero del Lavoro comporta alcune fasi precedenti che potenzialmente possono indicare la presenza di alcuni interessanti fattori per la ricerca. In primo luogo, la richiesta della conversione del permesso per minore età a permesso per lavoro/studio/attesa occupazione indica che, verosimilmente, i minori non hanno richiesto la protezione internazionale una volta arrivati alla maggiore età. Difatti qualora lo avessero fatto, proprio in quanto richiedenti, rientrerebbero nella casistica dei minori che non necessitano di rilascio di parere da parte della Direzione Generale menzionata. Dalle interviste emerge la prassi delle questure di attendere l'emissione del parere positivo da parte della Direzione Generale competente ai fini della conversione del permesso, mentre la richiesta di parere, secondo le Linee Guida¹³³ della Direzione Generale per l'Immigrazione e le politiche di integrazione, deve essere corredata da una "Copia del passaporto e/o attestato d'identità rilasciato e/o convalidato dall'Ambasciata/Consolato del proprio Paese d'origine" in allegato. Benché dalle interviste emerga la pratica di inviare la richiesta anche in assenza di tutti gli allegati richiesti, con successiva integrazione "in corso d'opera", l'obbligo di mostrare copia dei documenti identificativi citati rimane vigente pertanto coloro i quali hanno ricevuto parere positivo, avendo inviato la documentazione richiesta, possono essere esclusi dal rischio apolidia.

¹³³ Si veda nota 38.

Difatti, il rilascio del parere positivo indica la presenza dei requisiti formali atti al rilascio del parere stesso, fra questi assume particolare importanza proprio l'essere in possesso di un documento attestante l'identità del minore come un passaporto (o come sottolineato in precedenza anche un'attestazione di cittadinanza con obbligo di integrazione del passaporto). Le autorità di pubblica sicurezza competenti per il rilascio del nuovo permesso non potranno infatti rilasciarlo ove manchi un documento di identità come il passaporto che attesti e identifichi il neomaggiorenne presente sul territorio. Nella tabella 4 colpisce quindi l'assenza delle nazionalità ivoriane, eritree e somale negli anni, tale assenza sembra essere un fattore indicativo di una potenziale impossibilità dei neomaggiorenni provenienti da quei territori ad attestare la propria cittadinanza.

3.6 La protezione internazionale per i MSNA

Ai fini di una identificazione dei percorsi di integrazione dei neomaggiorenni ex-MSNA provenienti dalle nazionalità indicate, è necessario appurare se tali persone al momento dell'ingresso e dell'identificazione alla minore età come MSNA abbiano ottenuto un permesso per protezione internazionale. Secondo i dati della Commissione Nazionale per le richieste d'asilo, a fronte di una richiesta complessiva in decrescita, le richieste con esito positivo sono state all'incirca negli anni di poco inferiori al 40%. Difatti, sia nel 2019 che nel 2020, le tipologie di decisioni adottate dalla Commissione territoriale risultano per lo più di carattere negativo, pari al 58% delle richieste, a fronte del 40% di riconoscimenti dello status di protezione internazionale, mentre nel 2018 solo nel 26,4 % dei casi è stato dato esito negativo. La decrescita nelle richieste di protezione internazionale da parte di minori, dal 2014 in poi, sembra essere dovuta sia ad un generale calo negli arrivi e alla scomparsa del permesso umanitario, sia all'applicazione della legge N.47/2017 che ha chiarito la possibilità di richiedere il permesso per minore età nei casi di minore straniero non accompagnato. La richiesta di protezione internazionale comporta una maggiore difficoltà per l'emersione del fenomeno dell'apolidia in quanto, coloro che richiedono il riconoscimento dello status di rifugiati o altro, non hanno un obbligo di presentare documenti identificativi ed inoltre l'elemento di apolidia, emerso nel corso dell'iter di riconoscimento della protezione internazionale, sarebbe ricondotto alla confidenzialità dell'interlocuzione e pertanto avrebbe natura riservata. Inoltre, si rileva che in alcune circostanze, la discriminazione alla base della negazione della cittadinanza fondata sull'appartenenza a un determinato gruppo sociale può arrivare a rispondere alla definizione dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951¹³⁴ e di conseguenza comportare il riconoscimento dello status di rifugiato.

Nella tabella sono evidenziate le richieste per protezione internazionale provenienti da alcuni dei Paesi di provenienza di interesse per la ricerca. Mentre nei casi, come nel caso del Myanmar o nei casi in cui il dato per il Paese riportato non è presente (segnalato come n.d. – non disponibile), tale dato non è stato esplicitato dalla Direzione Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in quanto non numericamente consistente, ed è ricompreso nel report ministeriale all'interno della categoria "altri". Da un'analisi dei Paesi di maggiore provenienza dei richiedenti asilo minori non accompagnati si evince che la maggioranza degli ivoriani, benché numericamente presente nel territorio, non richiede la protezione internazionale al momento dell'ingresso come minore, richiedendo pertanto il permesso per minore età o potenzialmente per motivi familiari.

¹³⁴ Secondo la definizione è rifugiato colui "che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

Le principali provenienze per le domande di protezione (2016-2020) – dati numerici e in percentuale Fonte: Report MSNA su dati della Commissione Nazionale					
Provenienza	2016	2017	2018	2019	2020
Afghanistan	n.d.	n.d.	n.d.	40 (6,1%)	46 (6,1%)
Bangladesh	438 (7,4%)	1.113 (11,4%)	275 (7,5%)	29 (4,4%)	152 (20,2%)
Costa d’Avorio	457 (7,7%)	742 (7,6%)	262 (7,1%)	n.d.	33 (4,4%)
Eritrea	n.d.	580(5,9%)	150 (4,1%)	68(10,3%)	n.d.
Somalia	n.d.	n.d.	n.d.	63(9,6%)	96 (12,7)
Totale	5.930	9.782	3.676	659	753

3.7 Alcuni casi di apolidia

In questo capitolo saranno esposti alcuni dei casi di minori rientranti negli indicatori evidenziati nei capitoli precedenti, le loro storie sono riportate in maniera da garantire il loro anonimato. Si ritiene importante trattare alcune delle storie riscontrate proprio al fine di evidenziare la diversità dei profili e le condizioni esterne che hanno portato all'emersione della potenziale apolidia dei minori stessi. In tali casi emerge la capacità degli operatori di identificare l'apolidia come possibile condizione della persona da esplorare e valutare, mentre i minori stessi non sembrano consapevoli della loro condizione e scoprono nel tempo la preoccupazione per i documenti all'approssimarsi della maggiore età. Ognuno dei casi evidenzia come l'apolidia possa scaturire da dinamiche e condizioni di vita completamente diverse e che sia pertanto complesso individuarne i potenziali rischi di fronte ai casi concreti. Il capitolo è stato pertanto ripartito in 3 macro-aree: la prima riguardante la natura del percorso migratorio del minore, la seconda la discriminazione dovuta a leggi nazionali sulla registrazione delle nascite o sull'acquisto della nazionalità, la terza per l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale. Nella tabella 6 è presente una sintesi degli indicatori, con relative note di precisazione, si precisa che la tabella non è esaustiva e che la casistica risulta variegata e complessa, pertanto la schematizzazione ha il fine di supportare l'analisi dei singoli casi e non è di per sé vincolante¹³⁵.

Indicatori di apolidia	
Indicatori	Note
Appartenenza a minoranze discriminate nel Paese d'origine	In presenza di gruppi discriminati su base etnica, linguistica, culturale.
Percorsi migratori complessi (ripetuti ed in giovane età)	Spesso accompagnata da assenza, per abbandono o morte, di entrambe le figure genitoriali.
Leggi discriminatorie nei confronti della donna	In assenza, per abbandono o morte, della figura paterna, così come nei casi di donne non sposate o sposate con una persona straniera (qualora il figlio non possa ereditare neanche la cittadinanza del padre secondo le leggi del paese in questione).
Assenza di registrazione al momento della nascita	-

¹³⁵ Si rimanda inoltre al lavoro di ASGI e Intersos, relativo al progetto Pass4You citato alla nota 10.

Legislazione del Paese d'origine ostacolante	Ci si riferisce ai casi in cui la richiesta di cittadinanza per i minori nati all'estero è vincolata a complesse regole che ostacolano di fatto la domanda e l'ottenimento di questa.
Condizione di orfano in un Paese straniero	-

3.7.1 Percorsi migratori complessi

La difficoltà di ricostruire il percorso migratorio del minore, sia per la persona stessa, sia per gli operatori dei centri di accoglienza, può portare gradualmente alla constatazione della condizione di non-cittadino di un minore non accompagnato. Ove non valutati per tempo la condizione e lo status giuridico del minore, il momento della maggiore età risulta essere determinante ma tardivo per la comprensione di un'eventuale criticità in tema di documenti identificativi e cittadinanza. In un caso emerso alla maggiore età, un ex minore non accompagnato, arrivato in Italia con un percorso complesso che lo ha visto divenire orfano per la perdita della madre lungo il viaggio, ha potuto comprendere la sua condizione a forte rischio apolidia solo alla maggiore età, quando si è palesato il problema di ottenere documenti come il passaporto dalla propria Ambasciata di provenienza. Il ragazzo è difatti nato in Togo, non possiede un certificato di nascita e in tenera età si è trasferito in Nigeria con la madre che purtroppo ha perso in breve tempo. La sua crescita in un orfanotrofio nigeriano è stata devastata dall'arrivo di Boko Haram che ha attaccato l'istituto e lo ha costretto a fuggire. Il minore solo ha trovato dapprima rifugio presso uno zio materno in Libia ed è poi arrivato orfano e non accompagnato in Italia in giovane età. Le tracce del suo percorso e delle sue origini familiari sono perdute proprio per il venir meno degli affetti e per la giovane età, difatti il ragazzo non ha ricordi della sua infanzia in Togo e non ha legami giuridici con la Nigeria. Gli operatori hanno con estrema difficoltà ricostruito la condizione giuridica dell'ormai ex minore e valutato le sue possibilità future di poter rimanere regolarmente sul territorio. I traumi vissuti in Nigeria hanno portato ad una richiesta di protezione internazionale che ha interrotto i rapporti con le rappresentanze diplomatiche (già non facili in precedenza vista la chiusura riscontrata). Anche in questo caso, come in molti altri, la comprensione della propria condizione viene percepita dalla persona con difficoltà e tristezza, date dalla percezione di un passato che ostacola il proprio presente e futuro in Italia.

3.7.2 Legislazioni discriminatorie

In tema di legislazioni discriminatorie è necessario precisare che la discriminazione riguarda la figura materna a cui in molti Paesi non viene concessa o viene ostacolata la registrazione della nascita dei figli o il trasferimento ad essi della propria. Nel primo caso rientrano gli Stati che prevedono la possibilità per la madre di registrare la nascita negli uffici preposti solo dietro presentazione del certificato di matrimonio o con la presenza del consorte. Le unioni extraconiugali sono pertanto fonte non solo di stigma per la donna, ma anche di conseguenze per i bambini. La storia della minore riportata rientra in questa casistica. Gli operatori legali sono venuti a conoscenza della bambina poco dopo l'arrivo in Italia, in tenera età. La bambina aveva infatti solo otto anni ed era stata condotta da loro dalla cugina della madre, la quale poco prima di morire in Libia aveva affidato la propria a figlia alla parente. La condizione della minore ha destato l'attenzione immediata degli operatori in quanto presentava vari elementi che rendevano il suo status giuridico complicato da discernere: la bambina era nata in Libia da una relazione extraconiugale della madre di nazionalità marocchina, la nascita non è stata registrata in Libia in quanto, proprio per la natura della relazione, la madre era impossibilitata a completare la procedura. Gli operatori legali hanno sin dall'inizio compreso la possibilità di un rischio apolidia e pertanto del problema di regolarizzare. La presenza della parente lontana, pur essendo fonte di sostegno prezioso e vitale per la minore, che difatti era completamente affidata a lei, la rendeva comunque minore straniera non accompagnata. Difatti la bambina era arrivata sul suolo italiano priva di assistenza e supporto dei genitori o di rappresentanti legali preposti. La minore è stata quindi seguita dagli assistenti sociali del Comune di arrivo come MSNA per svariati mesi, mesi nei quali il Comune e gli operatori legali hanno collaborato al fine di valutare le possibili opzioni per il futuro della bambina.

La questione apolidia prospettata inizialmente è stata sin da subito intesa dagli operatori come un'opzione residuale. L'esperienza maturata con casi di apolidia legati alla popolazione proveniente dall'ex Jugoslavia e da Cuba ha permesso agli operatori un'iniziale conoscenza del fenomeno strumentale a valutare correttamente i passi da effettuare prima di iniziare una procedura di riconoscimento dello status di apolide. Si è pertanto prodotto un permesso di soggiorno per la minore, alla quale in seguito il Comune di permanenza, nel caso specifico Palermo, ha rilasciato un atto di nascita. Gli operatori legali si sono quindi rivolti al consolato marocchino, il quale tuttavia non ha riconosciuto l'atto di nascita ed ha consegnato alla minore il certificato di non cittadinanza. Ufficialmente la bambina pertanto non era, e non è tutt'ora, cittadina marocchina, né può essere considerata libica o italiana, non avendo maturato i requisiti. Solo il riconoscimento dell'apolidia può permettere alla minore di regolarizzare la propria situazione senza perdere alla maggiore età la possibilità di un permesso di soggiorno e la continuità di quanto sta costruendo in Italia.

Un altro caso, avvenuto sempre nel territorio siciliano, concerne un neomaggiorenne arrivato in Italia come minore non accompagnato e proveniente dalla Mauritania. Gli operatori che hanno seguito il ragazzo hanno evidenziato la difficoltà di ricostruire insieme al diretto interessato il proprio percorso migratorio e la propria storia familiare. La condizione di apolidia del neomaggiorenne, di non facile individuazione, deriva dalla legge sull'acquisizione della nazionalità in Mauritania (Loi n. 1961-112), la quale non garantisce il diritto di ogni bambino ad acquisire una cittadinanza. Tale legge discrimina le donne nella possibilità di trasferire la cittadinanza al proprio figlio, limitando alla base le possibilità di conferimento rispetto a quelle che avrebbe il padre del bambino. Le madri mauritane possono conferire la cittadinanza nei casi in cui il bambino sia nato in Mauritania e il padre del bambino sia sconosciuto, apolide o straniero, ma tali bambini possono rinunciare alla cittadinanza nell'anno prima del raggiungimento della maggiore età. In caso di scelta, la rinuncia non è condizionata al possesso o all'acquisizione di altre nazionalità. In caso di figli nati all'estero da madri mauritane e padri stranieri, i minori possono optare per la cittadinanza mauritana solo nell'anno precedente al raggiungimento della maggiore età e non è chiaro dalla legge se tale diritto si estenda ai figli nati da padri apolidi o di nazionalità sconosciuta. Nei casi in cui un bambino nato all'estero non sia in grado di acquisire la cittadinanza del padre straniero, il bambino sarà quindi in una condizione di limbo protratta fino alla maggiore età, con gravi implicazioni per il godimento dei principali diritti fondamentali¹³⁶. Nel caso in cui per circostanze individuali o contingenti non riesca a fare domanda di cittadinanza prima del passaggio alla maggiore età, come ad esempio situazioni esterne che lo impossibilitano a fare richiesta, non conoscenza della possibilità, impossibilità oggettiva a fare richiesta (si pensi ai minori non accompagnati in viaggio), il passaggio alla maggiore età comporta la perdita di ogni possibilità per l'acquisizione della cittadinanza mauritana. La difficoltà di ricostruire tale processo sia per gli operatori, sia per le istituzioni competenti, sia per il minore stesso, ha portato ad un lungo e complesso anno in cui il ragazzo ha fatto richiesta di protezione internazionale senza ottenerla. In aggiunta a ciò, l'accettazione della propria condizione di apolidia è stata dolorosa e difficile, comportando un lavoro di supporto degli operatori, tuttora in corso.

In entrambi i casi la scoperta della condizione di apolidia sembra essere legata a fattori personali o aleatori più che a un meccanismo consolidato di individuazione di un rischio apolidia. Difatti nel primo caso la segnalazione agli operatori è arrivata per vie indirette attraverso una rete di accoglienza locale, mentre nel secondo caso per l'individuazione dell'apolidia è stata decisiva l'esperienza professionale e personale di una delle operatrici.

3.7.3 Minoranze discriminate ed errata attribuzione di nazionalità

In questo paragrafo si evidenziano i casi di minori stranieri non accompagnati appartenenti ad un determinato gruppo o minoranza riconosciuta internazionalmente come apolide in quanto discriminata all'interno dello Stato di provenienza. L'arrivo in Italia e la conseguente necessaria identificazione del minore all'ingresso del territorio comporta per il minore la necessità di palesare la propria appartenenza ad un determinato gruppo discriminato nel proprio Stato di provenienza. **In molti casi per i minori non è facile segnalare la propria appartenenza per il timore di eventuali ripercussioni o per la convinzione che il palesare un'altra cittadinanza sia maggiormente sicuro per loro.**

¹³⁶ UNHCR Submission for the Universal Periodic Review of Mauritania, 2nd Cycle, 23rd Session, November 2016. Citato in <https://equalnationalityrights.org/2-uncategorised/70-gender-discrimination-in-mauritania-s-nationality-law-unhcr-upr-submission-excerpt>

In altri casi, invece, viene rilevata una cittadinanza errata dalle stesse autorità pubbliche al momento dell'identificazione del minore, errore che accade non solo in Italia ma anche in altri Paesi. La scarsa conoscenza delle situazioni di alcune comunità, storicamente discriminate e costrette ad abbandonare i propri luoghi per trovare rifugio in altri Paesi, può portare a registrare erroneamente i minori con una cittadinanza che non è la loro, creando problemi alla persona al momento della maggiore età e oscurando ulteriormente un fenomeno di così difficile rilevazione come l'apolidia. L'UNHCR e l'UNICEF hanno riportato il caso di Ahmed, arrivato in Europa nell'estate del 2017 come minore non accompagnato. Lui e la sua famiglia sono Bidoon¹³⁷, sebbene abbia vissuto in Kuwait per tutta la vita, non gli è stata concessa la nazionalità dallo Stato. Quando è arrivato in Europa ha informato le autorità della sua situazione, ma è stato erroneamente registrato come cittadino iracheno¹³⁸.

In Italia, dalle interviste con esperti e operatori per l'accoglienza e integrazione dei minori non accompagnati, emerge che l'apolidia, proprio in quanto fenomeno non conosciuto, non viene analizzata dalla maggioranza delle autorità incaricate di identificare il minore al momento della rilevazione del territorio. In numerosi casi, infatti, specie nel confine orientale, nella Regione Friuli-Venezia Giulia, minori appartenenti al gruppo Rohingya¹³⁹, gruppo storicamente discriminato in Myanmar e costretto, in buona parte, ad emigrare in Bangladesh dove vive in condizioni precarie, sono identificati come cittadini del Bangladesh. Gli intervistati hanno riportato che in alcuni casi i minori stessi, su suggerimento della famiglia d'origine, dichiarano di essere bengalesi proprio perché ritengono che sia più sicuro per loro stessi dichiararsi tali. La mancata identificazione come Rohingya comporta che il minore non verrà incanalato verso la procedura di accertamento dell'apolidia prima della maggiore età e, se non posto a conoscenza di tale possibilità, anche nella maggiore età non avrà riconosciuta la propria condizione. In alcuni casi riscontrati al confine, l'errata registrazione dei minori come bengalesi non ha avuto modo di essere corretto, stante la fuoriuscita dei minori dal circuito di accoglienza.

In un altro caso invece, il minore, pur avendo dichiarato successivamente la propria appartenenza alla minoranza, non ha avviato la procedura di riconoscimento dell'apolidia, per una scarsa conoscenza della procedura da parte degli operatori che lo assistevano. In quel frangente il minore, che aveva visto riconoscersi la protezione internazionale, avrebbe potuto essere supportato per la richiesta dell'accertamento della propria condizione di apolide mentre gli operatori, giudicando che non fosse necessario, non hanno proseguito la procedura. Si sottolinea che le procedure sono compatibili l'una con l'altra e che solo il riconoscimento ufficiale dell'apolidia potrà permettere al minore ormai maggiorenne una piena regolarizzazione della propria condizione di non-cittadino. La protezione internazionale, difatti, sebbene garantisca un elevato standard di protezione non sana la condizione di apolide.

3.8 Le criticità legate all'emersione del problema apolidia fra MSNA

Dalle interviste raccolte emerge la mancata consapevolezza dei minori non accompagnati della propria condizione di apolide e degli ostacoli, dettati dall'assenza di documenti identificativi, alla maggiore età per la prosecuzione del proprio percorso di integrazione in Italia o in Europa. La scoperta avviene pertanto tardivamente, quando si prospetta il problema di una conversione del permesso dalla minore alla maggiore età. Questo comporta per i minori una dura consapevolezza della propria condizione e porta a provare incertezza per il proprio presente.

¹³⁷ Minoranza araba apolide in Kuwait non inclusa fra i cittadini al momento dell'indipendenza del paese. Minority Rights Group International, Bidoon, in <https://minorityrights.org/minorities/bidoon/>

¹³⁸ UNHCR, UNICEF (2019), Ending childhood statelessness in Europe.

¹³⁹ I Rohingya sono un gruppo di fede musulmana che risiede principalmente in Myanmar nello stato di Rakhine, al confine con il Bangladesh. Minority Rights Group International, Muslims and Burma, <https://minorityrights.org/minorities/muslims-and-rohingya/>

Da parte degli operatori emerge la scarsa conoscenza del fenomeno tale che, nei casi emersi, con difficoltà si è arrivati alla conclusione che il minore o la minore fossero apolidi o a rischio apolidia. Il processo che ha portato alla scoperta segue quindi le logiche scientifiche di progressiva esclusione delle possibilità e comporta la perdita di tempo prezioso per il minore. Difatti, ove individuato per tempo, ci sarebbe lo spazio sufficiente per affrontare la procedura di riconoscimento dell'apolidia durante la minore età. In altri casi l'apolidia è emersa per le capacità del singolo operatore, sia dovute ad esperienze personali e professionali pregresse. Inoltre, sono stati segnalati problemi di mancato coordinamento fra operatori nel trasferimento del minore in un diverso centro, in questi casi il mancato passaggio del fascicolo e lo scarso dialogo possono portare gli operatori a non proseguire percorsi iniziati nella sistemazione precedente, fra cui la ricostruzione dello status giuridico del minore, di estrema importanza per l'individuazione della cittadinanza e l'ottenimento dei documenti. In alcuni casi, specie riguardanti i Rohingya, individuati erroneamente come bengalesi, gli intervistati hanno evidenziato possibili preconcetti da parte degli operatori che si interfacciano con il minore con concezioni pregresse non legate all'individuo specifico. Si riconduce pertanto il minore nel gruppo dei migranti economici e in alcuni casi, guardando con sfiducia alla sua dichiarazione di minore età, questa modalità di relazionarsi può portare a non creare un legame di fiducia tale da permettere al minore di dichiarare la propria appartenenza al gruppo discriminato. Sicuramente la presenza di mediatori è di fondamentale importanza nella creazione di un clima di aperto dialogo.

Una delle maggiori criticità rilevate è legata proprio alle procedure e alle difficoltà connesse, oltre alla confusione fra il ricorso alla protezione internazionale e la possibilità del formale riconoscimento dell'apolidia. Dalle interviste si riscontra una prassi che porta gli operatori e gli esperti legali a non approfondire la possibile condizione di apolidia di un soggetto, a seguito della richiesta di protezione internazionale, non valutando l'opzione di perseguire entrambe le vie. Il riconoscimento dell'apolidia è difatti compatibile con il procedimento che segue alla richiesta di protezione internazionale, ma non viene intrapreso perché lo si considera erroneamente superfluo e perché complicato e lungo nell'ottenimento. Le procedure previste per il riconoscimento dell'apolidia, come segnalato dal Tavolo Apolidia¹⁴⁰, pur essendo due e pur rappresentando una buona pratica rispetto al contesto internazionale, sono complesse e presentano criticità in termini di costi, oneri probatori e lunghezza. Fra le due strade percorribili per ottenere l'apolidia, sicuramente la procedura presso le autorità giudiziarie (Tribunale ordinario) risulta essere la più agevole per via dei requisiti di più facile accesso, non viene infatti richiesto il certificato di nascita o un permesso di soggiorno valido¹⁴¹ anche se onerosa per i necessari costi legali da sostenere¹⁴². Le difficoltà esplicitate in precedenza per l'ottenimento dei documenti necessari alla maggiore età, per la conversione del permesso per minore età, come il passaporto, portano in molti casi a scegliere le uniche vie possibili in quel momento per permettere all'ex minore una presenza regolare sul territorio. Fra queste sicuramente la richiesta di protezione internazionale è una strada percorsa, come emerso in varie occasioni dalle interviste avute, in quanto non comporta la presentazione del passaporto per l'ottenimento del permesso¹⁴³. In alcuni casi invece, risulta complesso portare avanti una procedura di riconoscimento dell'apolidia per i fattori legati alla concezione personale dei minori, legati ad esempio al proprio senso identitario e al proprio riconoscimento in un determinato gruppo e/o comunità sociale. Nei casi di due minori accolti, provenienti dall'Etiopia dell'Est, dalla città di Giggiga ove vive una forte e prevalente componente somala, l'ottenimento della protezione internazionale ha portato gli operatori a non proseguire nella valutazione di un rischio apolidia. Tale rischio è presente proprio per gli elementi individuati in precedenza rispetto alle legislazioni sulla cittadinanza sia etiope che somala. Il forte senso di identità somala dei due minori, che hanno subito pressioni e incarceramento per spingerli all'arruolamento nelle milizie militari dell'Ogaden National Liberation Front (pressioni subite anche dalle famiglie), pone un ostacolo personale alla richiesta di apolidia. I minori

¹⁴⁰ Il Tavolo Apolidia è coordinato dall'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite – Ufficio Regionale per l'Europa del Sud e ne fanno parte: A Buon Diritto Onlus; Associazione 21 luglio Onlus; Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione; Avvocato Paolo Farci; Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus; Comunità di S. Egidio; Croce Rossa Italiana – Comitato Area Metropolitana di Roma Capitale; European Roma Rights Centre; Human Rights and Migration Law Clinic dell'Università di Torino/Università del Piemonte Orientale/International University College; JUSTROM-Italia, programma pilota del Consiglio d'Europa/Unione Europea per l'Accesso alla Giustizia delle Donne Rom, Sinte e Caminanti; Save the Children Italia.

¹⁴¹ Tavolo Apolidia (2020), Raccomandazioni sulla protezione degli apolidi e sulla riduzione dell'apolidia in Italia, aprile.

¹⁴² Si ricorda la possibilità di accedere all'istituto del gratuito patrocinio anche se possibile, nei casi di difficoltà ad avere documenti di identificazione e per l'impossibilità di dimostrare i redditi dal Paese di provenienza, per buona prassi degli Ordini degli Avvocati presenti nel territorio nazionale. Si veda G. Perin (2017), La tutela degli apolidi in Italia, ASGI.

¹⁴³ A titolo di esempio si rimanda alla Relazione sul fenomeno dell'Apolidia tra i MSNA in Italia delle Cliniche Legali dell'Università di Torino, in: https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/unitorino_-_relazione_apolidia_e_msna.pdf

non si sono mostrati favorevoli a valutare un percorso di apolidia proprio per la forte identità somala che contrasta con la realtà dei fatti, visto il non riconoscimento del loro status da parte dell'Etiopia.

Altri fattori che portano alla mancata individuazione dei casi di apolidia sono ricollegati alle procedure di accertamento dell'età, ancora non uniformi in tutto il territorio nazionale e in alcuni casi non rispettose delle norme nazionali; agli errori materiali dei funzionari concernenti l'attribuzione errata di nazionalità, anche dovuta al possibile tentativo del minore di nascondere per timore la propria appartenenza ad un determinato gruppo. Inoltre, il ricorso a procedure informali per l'ottenimento dei documenti, come il certificato di nascita, ostacola l'emersione del fenomeno in quanto la produzione di certificati non ufficiali attestanti il luogo e la nascita della persona può facilitare il raggiungimento dell'ottenimento di un passaporto nel breve termine, ma può portare successivamente ad ulteriori problemi relativi alla scoperta della non autenticità dei documenti stessi. Secondo alcuni degli intervistati, ricorrere a procedure informali per l'ottenimento di certificati di nascita "autentici" è una prassi conseguente all'eccessiva burocratizzazione delle procedure riguardanti il passaggio alla maggiore età, caratteristica che contrasta nettamente con la natura e le modalità più flessibili dell'identificazione della persona alla minore età. Come evidenziato in precedenza, proprio questo contrasto porta, alla maggiore età, non solo a rallentamenti e ostacoli per la correzione degli errori compiuti al momento dell'identificazione del minore (banalmente l'aver sbagliato in ogni documento del minore la scrittura del nome e cognome da parte degli ufficiali preposti), ma a vere e proprie impasse con le rappresentanze diplomatiche dei Paesi di provenienza, che si mostrano non dialoganti con i neo-maggiorenni stessi.

3.9 Un focus sulla Costa d'Avorio

L'arrivo di un forte numero di minori di provenienza ivoriana e la contemporanea scarsità di minori ivoriani nelle richieste di conversione del permesso alla maggiore età, hanno fatto emergere il dubbio concernente gli ex-MSNA ivoriani e le problematiche che possono avere nel passaggio alla maggiore età, tali da non convertire il permesso di soggiorno. Si è ipotizzato che tale problema potesse essere riconducibile alla possibile richiesta di protezione internazionale del minore, che rende pertanto non necessario il parere per la conversione del permesso dalla minore età a studio/lavoro/attesa occupazione da parte della Direzione Generale per l'Immigrazione e le politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali preposta. Tuttavia, come evidenziato dai dati relativi ai minori richiedenti protezione, non emerge fra i minori ivoriani una percentuale considerevole di richieste di protezione internazionale. Ad esempio, nel 2020, anno in cui l'arrivo dei minori non è stato in generale considerevole, anche per la diffusione del virus Covid-19, su 313 minori non accompagnati ivoriani solo 33 hanno chiesto la protezione internazionale, ovvero circa il 10%. Se si esclude tale fattore, una ipotesi plausibile, che si è cercato di indagare, è che i minori, nella richiesta del permesso per studio/lavoro/attesa occupazione legata al passaggio alla maggiore età, siano ostacolati proprio dalle difficoltà ad ottenere un passaporto dimostrante la nazionalità ivoriana.

La Costa d'Avorio presenta una larga parte della popolazione di origini o di provenienza non ivoriana, secondo gli ultimi dati dal censo disponibili (1998): la percentuale di immigrati, rispetto alla popolazione totale, al tempo raggiungeva il 26%¹⁴⁴. Proprio dal 1960, anno di indipendenza della Costa d'Avorio dalla Francia, la presidenza di Félix Houphouët-Boigny, per facilitare lo sviluppo del Paese, ricco di risorse e beni primari, supportò l'immigrazione delle popolazioni confinanti. Immigrazione non certo iniziata nel 1960, bensì molto prima, fin dall'epoca coloniale, con lo sviluppo del settore delle piantagioni. L'economia del paese è quindi stata in gran parte dipendente dalla forza lavoro straniera¹⁴⁵. I lavoratori dei paesi vicini, con risorse naturali limitate e una sovrabbondanza di

¹⁴⁴ IOM (2015), *A Survey on Migration Policies in West Africa*, p. 132.

¹⁴⁵ S. Abi (2018), *Ivory Coast a Country of Hospitality*, ottobre in <http://www.obsmigration.org/en/2018/10/ivory-coast-a-country-of-hospitality/>

forza lavoro, come il Burkina Faso, il Mali, il Benin e il Ghana hanno contribuito notevolmente allo sviluppo economico della Costa d'Avorio. Dopo la sua indipendenza nel 1960 e fino all'inizio degli anni '90, quando il paese fu colpito dalla crisi economica, l'immigrazione fu promossa dalle autorità nazionali. Queste ultime però tennero ben ferma, nel tempo, la distinzione fra ivooriani e stranieri, non concedendo neanche alla nascita dello Stato, nel 1960, la cittadinanza per *ius soli* ai figli dei migranti. Come riscontrato dalle interviste svolte, la possibilità di lavorare nelle piantagioni dell'Ovest o, in generale, verso il Sud del Paese maggiormente ricco di opportunità di lavoro e di risorse naturali hanno portato sia gli ivooriani del Nord che le popolazioni confinanti, a trasferirsi in tali aree. La provenienza da un altro luogo, in entrambi i casi (quindi anche per gli ivooriani) rende le persone immigrate “straniere” agli occhi degli autoctoni, pur non comportando particolari motivi di conflittualità o opposizione. La convivenza, ad eccezione della decade degli anni '90, anni in cui era molto forte un sentimento xenofobo legato alla crisi economica e alla scarsità di lavoro generale, è stata perciò possibile negli anni, ma non ha portato ad un'integrazione formale degli “stranieri” che hanno continuato, sin dal 1960 ad essere considerati tali. Un fattore importante da tenere in considerazione è legato al fatto che la maggioranza degli immigrati, specie i burkinabé, hanno un livello di istruzione inferiore rispetto agli ivooriani, e sono spesso impiegati nelle piantagioni¹⁴⁶. Vivono nei *campement*, piccoli villaggi vicino alle piantagioni di cacao e caffè, dove lavorano. Tali fattori fanno sì che una forte maggioranza della popolazione non procede alla registrazione della nascita dei propri figli al momento del parto. In aggiunta recarsi presso le autorità locali, lontane dal proprio *campement*, presenta costi sia di viaggio, legati alla presenza di piccole strutture informali di controllo non autorizzate dal Governo, *check point* che necessitano di un pagamento per permettere il passaggio, sia un mancato guadagno per la giornata di lavoro persa.

Il riconoscimento degli ivooriani della componente della popolazione straniera è molto forte, come riscontrato dalle interviste svolte. Anche se tale nozione non ha una connotazione negativa, l'effetto è che coloro che richiedono dall'estero documenti di identità alle rappresentanze diplomatiche ivooriane possono non essere ivooriani. Difatti “anche se si è fatta la scuola in Costa d'Avorio, non sei ivooriano”, mentre, secondo alcuni, affermare di essere ivooriani assume una funzione securitaria o valorizzante per le persone che giungono in Europa. Il fattore identitario, rispetto all'essere o meno ivooriani, ha portato a due sanguinose guerre civili che non hanno risolto la questione, mentre la presenza di una forte percentuale di immigrati ormai stabili, ha creato un'ampia fascia di popolazione apolide, all'interno dello stesso Paese. A nulla sono valsi i tentativi che nel corso degli anni – pur timidamente – il Governo nazionale ha portato avanti, non da ultimo con una legge del 2013¹⁴⁷. Nel tentativo di facilitare la richiesta di cittadinanza, la legge ha previsto la possibilità di acquisire la cittadinanza tramite dichiarazione a chi ne avesse fatto richiesta in un lasso di tempo determinato (gennaio 2014 – gennaio 2016), tali persone dovevano avere determinati requisiti specifici: nate in Costa d'Avorio da genitori stranieri e alla data del 20 dicembre 1961 avere meno di 21 anni; con residenza abituale ininterrotta in Costa d'Avorio prima del 7 agosto 1960 e, ove vi siano figli, questi devono essere nati in Costa d'Avorio; nate in Costa d'Avorio tra il 20 dicembre 1961 e il 25 gennaio 1973 da genitori stranieri. Una circolare interministeriale del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Interno ha chiarito che beneficiari della legge erano anche i discendenti delle tre categorie menzionate dalla legge speciale, escludendo invece i bambini nati all'estero.

Nel 2020, anche in virtù di una collaborazione iniziata con l'UNHCR, il Governo ha rinnovato gli sforzi per far emergere gli apolidi presenti, attraverso la creazione di un procedimento di riconoscimento dell'apolidia, per la prima volta in un Paese africano. Risulta tuttavia complesso per le autorità nazionali raggiungere gli apolidi e creare, dopo le guerre civili del recente passato, un sentimento di fiducia che può portare gli stessi individui a voler dichiarare la propria identità¹⁴⁸. Dalle interviste emerge un fenomeno di ottenimento dei documenti da parte delle persone che ne sono sprovviste tramite metodi informali e non ufficiali, tale fattore rende ancora più complesso comprendere quanti siano effettivamente non-cittadini in Costa d'Avorio. Proprio la presenza così consistente di non ivooriani all'interno del Paese, lasciati fuori dalla possibilità di ottenimento della cittadinanza ivooriana, popolazione caratterizzata da condizioni socio-economiche inferiori porta a ipotizzare che a tale gruppo siano appartenenti gli individui che migrano in Italia ed in generale in Europa. Tuttavia, secondo alcuni intervistati, gli ivooriani che partono per l'Europa non sarebbero parte dell'immigrazione interna, non sarebbero quindi ad esempio burkinabé o maliani o in generale coloro che non hanno documenti ivooriani, ma sarebbero piuttosto cittadini ivooriani in

¹⁴⁶ *Ibidem*, 3/4 della popolazione immigrata secondo il censo del 1998 è illetterata, rispetto al 57% degli ivooriani, p. 133.

¹⁴⁷ Loi n° 2013-653 du 13 septembre 2013 portant dispositions particulières en matière d'acquisition de la nationalité par déclaration (Disposizioni particolari in materia di acquisizione della nazionalità per dichiarazione).

¹⁴⁸ M. Adjami (2018), Statelessness and Nationality in Côte d'Ivoire, in <https://www.refworld.org/pdfid/58594d114.pdf>

condizioni socio-economiche migliori, i quali spinti da un forte senso di dovere familiare e da una fierezza personale, ricercano in Europa maggiore fortuna economica.

Ci sono elementi che lasciano propendere per una presenza, tra coloro che vengono segnalati come ivoriani, di persone rientranti nel gruppo storicamente escluso dalla cittadinanza ivoriana e quindi a forte rischio apolidia, stante la difficoltà di conversione dei permessi e la bassa presenza di richiedenti protezione internazionale. Al tempo stesso, altre considerazioni portano a ritenere che tale gruppo migratorio sia in realtà composto da ivoriani in condizioni economiche e sociali più elevate rispetto agli stranieri (come i maliani e i burkinabé lavoratori nei *campement* citati). Pertanto, al presente stato della ricerca non è possibile affermare con certezza se e in quale misura gli ivoriani, fra cui anche i minori non accompagnati, presenti in Italia siano appartenenti alla popolazione a rischio apolidia o apolide presente in Costa d'Avorio. Sarebbe necessario un approfondimento qualitativo sulla comunità immigrata proveniente dal Paese tale da permettere un'analisi relativa alla presenza di non-ivoriani per comprendere se vi siano persone riconducibili al gruppo apolide di provenienza ivoriana.

3.10 Conclusioni e raccomandazioni

Come emerso da quanto approfondito in questo rapporto, il fenomeno dell'apolidia è sfuggente e difficile da "afferrare" sia in termini numerici, sia attraverso le interviste effettuate. Proprio tale caratteristica, che lo porta ad essere generalmente concepito come un fenomeno complesso e di difficile soluzione, rende in realtà il problema più grave, perché l'apolidia, se non affrontata rischia di essere trasmessa ai propri discendenti. La mancanza di riconoscimento della condizione di apolide, infatti, comporta nel contesto normativo italiano e vista l'applicazione restrittiva delle vigenti salvaguardie contro l'apolidia alla nascita, che anche i figli non potranno ottenere la cittadinanza e seguiranno il destino dei propri genitori. Com'è noto, il riconoscimento dell'apolidia, pur essendo l'Italia uno dei pochi Paesi con due procedure dedicate, è in realtà difficile nella concreta esperibilità e pertanto risulta poco utilizzato.

La poca consapevolezza dei minori della propria condizione di apolide si abbina ad una mancata conoscenza del fenomeno e della gravità di questo da parte degli operatori, connubio che porta ad un evidenziarsi della problematica solo successivamente, quando il minore è ormai neomaggiorenne e si trova a dover convertire il proprio permesso per minore età. Minori e soprattutto operatori maggiormente consapevoli del fenomeno potrebbero individuare per tempo elementi ed indicatori, palesanti un possibile rischio apolidia ed iniziare le procedure di riconoscimento in una fase meno caotica, come è quella del passaggio alla maggiore età, già fonte di incertezze per il minore riguardo al suo status giuridico in Italia e il suo futuro.

La tendenza da evitare è proprio quella palesata in alcune interviste, e cioè di richiedere la protezione internazionale, ove vi siano elementi in tal senso, nei casi di complessa ricostruzione della documentazione attestante la cittadinanza dell'interessato, abbandonando l'analisi dell'esistenza di un possibile status di apolidia. Come emerso dalle interviste, molti operatori non conoscono la possibilità di intraprendere entrambe le strade volendo anche contemporaneamente, quella della richiesta di protezione e quella del riconoscimento dell'apolidia, ritenendo pertanto superfluo o impossibile il perseguire anche la seconda.

Per evitare un ricorso immotivato alla richiesta di protezione internazionale è necessario un miglior dialogo fra gli operatori competenti per la presa in carico dei soggetti, soprattutto nei casi di trasferimento del minore in vari centri, evitando di dover ricostruire la storia del minore ad ogni arrivo in ogni struttura. La necessità di una migliore collaborazione fra i diversi livelli coinvolti si evidenzia anche con riferimento ad attori di rilievo, come le autorità di pubblica sicurezza, al momento della conversione del permesso di soggiorno (nei casi di impedimento oggettivo ad ottenere il passaporto), oltre che le rappresentanze diplomatiche. Tale collaborazione aiuterebbe a ridurre l'incertezza insita nel passaggio alla maggiore età e a individuare in funzione preventiva i casi di apolidia minorile o di rischio apolidia.

In accordo al V Piano Infanzia, Azioni 22 e 30, al fine di approfondire la comprensione del fenomeno e di garantire un effettivo monitoraggio, sarebbe opportuno prevedere la costituzione di meccanismi di scambio fra le

istituzioni coinvolte. L'identificazione dei casi potrebbe essere facilitata ad esempio attraverso la predisposizione di un meccanismo che evidenzia, nelle basi dati dei Ministeri competenti riferite ai minori non accompagnati e MSNA richiedenti protezione internazionale, i casi in cui si siano riscontrati criticità rilevanti per la produzione di documentazione utile a confermare il possesso di una cittadinanza. Tale segnalazione, svolta per ogni singolo minore, porterebbe a comprendere facilmente la provenienza e le problematiche legate al fenomeno, facilitando l'accesso dei minori o neomaggioranni, ove adeguato, alle procedure di riconoscimento dell'apolidia. Il riconoscimento dei casi di rischio apolidia potrebbe essere facilitato nelle prime fasi iniziali di identificazione e accoglienza del minore attraverso la costituzione di un set di indicatori con cui valutare l'indice di rischio del minore non accompagnato.

Si ritiene inoltre di fondamentale importanza, come sottolineato anche dal V Piano infanzia all'azione 22, "l'adozione di disposizioni legislative volte a migliorare le procedure di determinazione dell'apolidia in conformità con gli standard internazionali", in particolare predisponendo specifiche garanzie procedurali rivolte ai minori non accompagnati, che incorporino il principio del superiore interesse del minore e che facilitino, per esempio, un esame prioritario delle loro richieste.

In ultimo, si ritiene di estrema utilità proseguire la ricerca sul fenomeno apolidia fra i minori non accompagnati, con un'analisi focalizzata sul caso dei minori non accompagnati della Costa d'Avorio attraverso una ricerca qualitativa specifica.

BIBLIOGRAFIA

ASGI (2018), *Quali percorsi per i minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari? Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati* (aggiornata al 12.12.18).

ASGI, Intersos (2021), *Scheda Apolidia, progetto Pass4you, Never Alone*.

Bosniak L. (2000), 'Citizenship denationalized', *Indiana Journal of Global Legal Studies* 7(2), pp. 447-509.

Campbell J.R. (2005), *The Enduring Problem of Statelessness in the Horn of Africa: How Nation-States and Western Courts (Re)Define Nationality*.

CEDAW, CRC (2021), *Afghanistan: UN committees urge Taliban to honour their promises to protect women and girls*.

CIR (2015), *Ending Childhood Statelessness: A study on Italy*, ENS, Working Paper 07/15.

CIR, ENS (2018), *Italy Country Survey Data*.

EASO (2019), *Costa d'Avorio notizie sul Paese. Informazioni sui Paesi di origine*, Giugno.

ENS (2020), *No child should be stateless: Ensuring the right to a nationality for children immigration in Europe*.

ENS (2020), *Literature review and mapping study: risks of statelessness among the children of refugees in Europe*.

Hoque R. (2016), *Report on Citizenship law- Bangladesh 2016/14*, Country Report, European University Institution.

IOM (2015), *A Survey on Migration Policies in West Africa*, Settembre.

ISI (2018), *Statelessness & Human Rights, The Convention on the Elimination of all forms of discrimination against women*.

ISI (2019), *32nd Session of the Universal Periodic Review. All country summary and recommendations related to the right to a nationality and the rights of stateless persons*.

ISI (2020), *Statelessness in numbers: 2020 An overview and analysis of global statistics*, Agosto.

Manby B. (2018), *Statelessness and Citizenship in the East African Community*, UNHCR, Novembre.

Perin G. (2017), *La tutela degli apolidi in Italia*, ASGI.

Perle Diaha L. A. (2021), *Rapport sur le droit de la nationalité: Côte D'Ivoire* RSCAS/GLOBALCIT-CR 2021/9 Marzo.

SPT (2021), *Afghanistan: Authorities must prohibit torture in any circumstances* UN torture prevention body.

UNHCR (2014), *Global Action Plan to End Statelessness*, Novembre.

UNHCR (2014), *Manuale per la protezione delle persone apolidi*.

UNHCR (2015), *I am here i belong*.

UNHCR (2016), *Submission for the Universal Periodic Review of Mauritania*, 2nd Cycle, 23rd Session, November.

UNHCR (2017), *Good Practice Paper – Action 7, Ensuring birth registration for the prevention of statelessness*.

UNHCR (2019), *Cote d'Ivoire – Bulletin Apatridie Octobre– Décembre*

UNHCR (2020), *The impact of statelessness on access on human rights in Italy, Spain and Portugal*.

UNHCR (2020), *L'impatto del Covid-19 sulle popolazioni apolidi*.

UNHCR (2020), *Background note on gender equality, nationality laws and statelessness*.

UNHCR (2020), *Global trends, forced displacement in 2019*.

UNHCR (2021), *Quick Guide: Researching Statelessness*, Marzo.

UNHCR, UNICEF, OIM (2019), *A un bivio La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*.

UNHCR, UNICEF (2018), *Minority Children and Statelessness*.

UNHCR, UNICEF (2019), *Ending childhood statelessness in Europe*.

UNHCR, UNICEF (2021), *Background Note on Sex Discrimination in Birth Registration*, Luglio.

UNICEF (2008), *Birth registration and armed conflict*.

UNICEF (2019), *Birth Registration for Every Child by 2030: Are we on track?*, Dicembre.

United Nations Committee on the Rights of the Child (2017), *General Comment No. 21 (2017) on Children in Street Situations*.

UNHCR (2021), *Positions on returns to Afghanistan*.

SITOGRAFIA

Adjami M. (2018), *Statelessness and Nationality in Côte d'Ivoire*, in <https://www.refworld.org/pdfid/58594d114.pdf>

Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Somalia: Whether persons born in Somaliland and in the Ogaden region of Ethiopia are entitled to Somali citizenship; citizenship status of women married to foreign nationals; requirements and procedures to obtain and reacquire Somali citizenship (2015–November 2017)*, 3 April 2018, SOM106079.E, available at: <https://www.refworld.org/docid/5ac386b74.html>

Global Campaign for Equal Nationality Rights – <https://equalnationalityrights.org/>

IRB – Immigration and Refugee Board of Canada, *Information regarding the possibility and procedure for a Somali citizen to obtain Ethiopian citizenship. This individual was born in the Ogaden (Ethiopia) of Somali citizens, but was brought up in Somalia*, in <https://www.ecoi.net/de/dokument/1150170.html>

La Depeche – Côte d'Ivoire : un refuge pour les enfants "maudits", available at : <https://www.ladepeche.fr/article/2016/12/21/2483234-cote-d-ivoire-un-refuge-pour-les-enfants-maudits.html>

Minority Rights Group International – <https://minorityrights.org/>

Observatory on Migration, www.obsmigration.org

Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'adolescenza, *5° Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* – <https://famiglia.governo.it/media/2360/5-piano-infanzia-e-adolescenza.pdf>

Perle Diaha L. A., *La loi n. 2013-653 du 13 septembre 2013 portant dispositions particuliers en matière d'acquisition de la nationalité par déclaration : incidence sur la résolution de cas d'apatridie en Cote d'Ivoire*, in <http://citizenshipprigh-tsafrica.org/wp-content/uploads/2020/09/Diaha-Yao-Perle-M%C3%A9moire-Loi-2013.pdf>

Save the Children, *Minori stranieri non accompagnati accolti in Italia: il rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età*, in <https://legale.savethechildren.it/minori-stranieri-non-accompagnati-accolti-italia-rilascio-del-permesso-soggiorno-alla-maggiore-eta/>

The Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT) - <https://globalcit.eu/>

Tavolo Apolidia - <https://tavoloapolidia.org/>

UNHCR - <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

CAPITOLO 4

L'evoluzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati. Spazi giuridici, azioni e rappresentazioni del tutore volontario nel sistema della presa in carico

A cura di Irene Carbone, Sebastiano Ceschi e Marianna Lunardini

4.1 Introduzione

Com'è noto, una delle novità più significative della lodevole legge 47/2017, meglio conosciuta come “Legge Zampa”, riguarda l'introduzione e l'inquadramento giuridico della figura del tutore volontario. Si tratta, senza dubbio, di uno degli aspetti più qualificanti del quadro di garanzie stabilito da questo nuovo ordinamento per i minorenni stranieri soli in Italia, anche per la risposta civile e l'ondata di mobilitazione di privati cittadini suscitata da questa nuova opportunità di impegno e di utilità sociale. Il primo periodo successivo alla promulgazione della Legge fu infatti caratterizzato dall'adesione entusiasta di centinaia di aspiranti tutori e dagli sforzi del sistema della presa in carico dei “minori stranieri non accompagnati” (MSNA), complesso ed eccessivamente variegato, di dare riconoscimento formale e *agency* concreta alla figura dei tutori volontari. Naturalmente, questa fase “pionieristica” ha evidenziato luci ed ombre di diverso tipo. Se alla partecipazione dei cittadini, all'impegno di molti Garanti regionali, alla mobilitazione di diverse istituzioni e alla disponibilità qualificata di tanti soggetti del mondo sociale, educativo, associativo possiamo senz'altro dare una valenza positiva, diverse sono state le difficoltà e le debolezze

di questa fase. Dai tempi lunghi della burocrazia per la selezione e la nomina dei tutori, alle carenze nella formazione e, soprattutto, alle difficoltà nell'accompagnamento strutturato dei tutori nel loro difficile lavoro, dalla scarsa chiarezza sui rispettivi ruoli e sulle modalità di interazione tra tutori e attori della rete, alla mancanza di autonomia politica e finanziaria e di "esclusività del compito" da parte dei Garanti.

I contraccolpi della pandemia di Covid-19 sui percorsi di inclusione dei minorenni e neomaggioranni, e nello specifico sul sistema della tutela volontaria e sulle relazioni concrete tutore-tutelato, sono stati significativi e ben descritti da diversi documenti¹⁴⁹. I ragazzi sono rimasti chiusi per lungo tempo nelle strutture, i rapporti esterni ed interni in presenza con i tutori sono pressoché scomparsi, così come tutte le occasioni di uscita comune per disbrighi di pratiche ed accompagnamenti. Tra le principali criticità rilevate dalla Helpline minori migranti di Save the Children Italia, vi è stato proprio il mancato incontro tra i minori stranieri soli e i loro tutori volontari, in quanto non ritenuti, dalle autorità e dagli operatori, "congiunti", sebbene figure potenzialmente più prossime ai minori. Nel periodo di *lockdown*, l'impossibilità di incontrarsi è stata dunque il principale ostacolo nel rapporto tutore/tutelato, soprattutto nei casi di recente abbinamento.

I corsi per formare i tutori si sono bruscamente interrotti pressoché ovunque, e le assegnazioni di ragazzi ai tutori già formati hanno subito ulteriori ritardi o, in alcuni territori, si sono del tutto bloccate. La macchina si è dunque arenata e solo da poco ha ricominciato a funzionare quasi a pieno regime. In particolare, si segnala la ripresa delle attività di formazione, nella prima metà dell'anno corrente, in Abruzzo, Veneto, Friuli-Venezia Giulia; a ridosso dell'estate in Sicilia, Puglia, Liguria. Entro la fine dell'anno verranno attivati nuovi corsi anche nel Lazio e nella Provincia Autonoma di Trento. Va comunque ricordato che, nell'anno dell'inizio della pandemia da Covid-19, i corsi per aspiranti tutori sono proseguiti a distanza in Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Calabria. Inoltre, dopo la prima ondata dell'epidemia, le Unità operative locali presso gli "Sportelli FAMI" – previsti dal progetto "Monitoraggio della tutela volontaria per MSNA in attuazione dell'art. 11 L. 47/2017", finanziato all'interno del FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) – hanno continuato, in presenza o da remoto, le loro attività di ascolto e consulenza e organizzato numerosi seminari online di aggiornamento. I tutori volontari hanno potuto altresì contare sul supporto degli sportelli socio-legali gestiti da operatori delle organizzazioni del Terzo settore, che hanno anche realizzato attività di informazione e sensibilizzazione sul tema della tutela volontaria.

È ancora presto per capire quali aggiustamenti ci saranno e come le carenze e le problematiche evidenziate da più parti verranno assorbite dai diversi territori regionali e dalle realtà locali. È tuttavia sempre opportuno che la ricerca dia il proprio contributo analitico e intensifichi gli sforzi per collaborare alla costruzione comune di conoscenza, riflessione, consapevolezza delle pratiche.

La pubblicazione di quattro rapporti di monitoraggio qualitativo all'interno del Progetto FAMI in capo all'autorità del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ha rappresentato uno stimolo per la presente ricerca. Nella prospettiva di sviluppare ulteriormente lo snodo della tutela all'interno di un progetto di ricerca più esteso sugli attori socio-educativi che sviluppano un interscambio fondamentalmente relazionale con il minore (CeSPI, 2020), abbiamo sviluppato una prima breve sessione di indagine insieme ad alcuni attori diversamente implicati nella tutela volontaria¹⁵⁰, allo scopo di sondare le questioni che ci sembravano degne di interesse in questo momento di "ripartenza".

¹⁴⁹ Si vedano sul tema: ASGI (2020), Emergenza Covid-19 e percorsi dei minori non accompagnati dopo i 18 anni, Scheda tecnica, marzo; CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati (2020), L'emergenza sanitaria Covid-19 e gli effetti sui minori stranieri non accompagnati, Scheda tecnica, aprile; Defence for Children International (2020), The Impact of Covid-19 on Children's Rights, aprile; Save the Children Italia (2020), Helpline Minori Migranti. Report 2020, maggio; Save the Children Italia (2020), Superando le barriere. Percorsi di accoglienza e inclusione dei giovani migranti, giugno; S., La Placa, (2020), "Migrazioni, Minori e Covid-19", in *Pediatria*, dicembre, pp. 14-23; CeSPI, Defence for Children Italia (2021), Rapid Assessment su accoglienza e integrazione dei MSNA a Roma, Genova, Bologna, Palermo, Ancona, febbraio.

¹⁵⁰ Per l'elenco delle persone intervistate si veda in fondo al documento.

4.2 Caratteristiche, funzioni e motivazioni dei tutori volontari

Pur in presenza di un quadro descrittivo non aggiornato al 2021¹⁵¹ e tutt'altro che esaustivo anche a causa dell'emergenza pandemica (si tenga conto che l'indagine di AGIA a cui facciamo qui riferimento, ha riguardato soltanto 4 Regioni, ovvero Sicilia, Abruzzo, Toscana e Friuli-Venezia Giulia e ha visto un numero limitato di rispondenti ai questionari di ricerca¹⁵²), dai risultati dell'indagine AGIA e delle indagini qualitative condotte dal Garante Nazionale attraverso le UOL¹⁵³, si ricavano alcune informazioni che meritano di essere riprese e sviluppate e da cui si possono trarre alcune considerazioni di base.

Dalle testimonianze dei ragazzi con tutore volontario emerge che tale figura continua ad avere una funzione importante e multiforme nello svolgimento della vita del tutelato. Anche se nelle opinioni dei minori si registra un'oscillazione tra il riconoscimento di una o più funzioni e la sensazione di una presenza e azione non affatto risolutive, i benefici concreti, emotivi e psicologici che si ricavano dalla sua vicinanza non sono trascurabili, anche quando non riescono realmente a "fare la differenza". In effetti, i minori senza tutela (si veda AGIA 2020b) sembrano più esposti a sfruttamento, disorientamento personale, razzismo. Più forte appare la presenza e l'autorità della famiglia di origine, che spesso determina scelte improntate al lavoro e/o al reddito, a detrimento dello studio e della formazione. Più accentuato il senso di smarrimento e abbandono nel rapporto con le istituzioni. Minore la comprensione interculturale della società di accoglienza, anche per il limitato coinvolgimento del mediatore culturale rispetto ai MSNA con tutore. Minore la conoscenza dei propri diritti, in particolare del diritto all'ascolto e della possibilità di essere assistito/accompagnato dal punto di vista psicologico e affettivo da adulti di riferimento nei procedimenti giudiziari o amministrativi. Rispetto ai MSNA con tutore abbinato, quelli senza tutore appaiono meno propensi a rimanere in Italia e meno ottimisti rispetto alla realizzazione dei propri progetti di vita.

I compiti formalmente assegnati al tutore, almeno sulla carta, sono effettivamente centrali e coprono diversi ambiti di azione e sostegno:

- assicurare che sia garantito alla persona di minore età l'accesso ai diritti senza alcuna discriminazione;
- promuovere il benessere psico-fisico della persona di minore età;
- seguire i percorsi di educazione e integrazione, verificando che si tenga conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni;
- vigilare sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione;
- amministrare l'eventuale patrimonio della persona di minore età¹⁵⁴.

Dai report AGIA (in particolare da quello riguardante i minori con tutore, AGIA 2020a) si evincono almeno 5 grandi dimensioni o forme di aiuto/sostegno svolte dai tutori:

- 1) *intermediazione* pratica e socio-culturale con le istituzioni e la società ospitante;
- 2) *guida esistenziale* rispetto a scelte, dubbi e smarrimenti nel percorso di vita del ragazzo;
- 3) *protezione* da difficoltà burocratiche e giuridiche, problematiche relazionali, discriminazioni e razzismo;
- 4) *ricostituzione di un nucleo affettivo* di tipo "familiare", in grado di accogliere e creare vicinanza emotiva con il minore;

¹⁵¹ I dati della ricerca sono stati raccolti tra il novembre 2019 e il febbraio 2020.

¹⁵² Anche la Liguria figurava originariamente tra le Regioni oggetto di rilevazione, tuttavia non ha potuto fornire i dati necessari all'indagine proprio a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

¹⁵³ UOL – Unità Operative Locali, incaricate tra l'altro della gestione e del monitoraggio della tutela volontaria nell'ambito del progetto di monitoraggio della tutela volontaria finanziato dal FAMI (2014-2020), con partner Istituto Don Calabria, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza CNCA, Associazione Avvocato di Strada Onlus. Per maggiori informazioni: <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/>

¹⁵⁴ <https://www.garanteinfanzia.org/content/come-diventare-tutore-volontario>

- 5) *sostegno e intervento economico*, attraverso aiuto nei momenti di difficoltà e acquisto di beni necessari e/o di consumo.

Spesso i tutori sono in grado di ricoprire in maniera adeguata o comunque convinta molte di queste funzioni, pur in presenza dei limiti di azione che li caratterizzano. D'altronde, si conferma non solo la loro prevalente estrazione sociale da una classe medio-alta, fortemente istruita e sensibile ai temi sociali, di genere maggioritariamente femminile, ma anche le loro forti motivazioni e aspettative nello svolgere tale ruolo¹⁵⁵. I tutori si dicono desiderosi e in grado di offrire e guadagnarsi fiducia, confidenza, empatia, comprensione, e gli stessi tutelati riconoscono nei tutori le qualità di pazienza, affidabilità, amicizia (20-24 anni), cura, ascolto, supporto affettivo e morale (15-19 anni).

Se in generale il tutore sembra coltivare il senso della propria missione e adoperarsi per svolgere al meglio il suo compito, il suo retroterra motivazionale può presentare diverse spinte o correnti di coinvolgimento. In un pregevole studio sul tema (Peris Cancio 2018; 2019), rispetto alla volontà dei tutori volontari di voler assumere tale incarico, vengono evidenziate tre fondamentali "matrici/fonti di motivazione", in parte sovrapponibili tra loro:

- 1) una volontà "solidaristica", impegnata nella lotta per i diritti dei migranti e in forme di militanza a vari livelli (sindacale, politica, religiosa, associazionistica), che vede nella tutela volontaria la possibilità di rendersi attivi nella difesa dei diritti su un singolo caso;
- 2) una volontà "para-professionale", da parte soprattutto di avvocati esperti di diritto minorile, che abbinano tale esperienza alla loro professione (ad es. esercitando il ruolo di curatore) e che vivono la funzione del tutore anche come occasione di crescita e conoscenza professionale;
- 3) una volontà "para-genitoriale/familiare", laddove la tutela viene interpretata secondo una modalità vicina a un "progetto di famiglia", condivisa da persone che si candidano ad avere un'adozione, un affidamento o pensionati, con figli grandi, che decidono di investire affettivamente in questa esperienza.

Secondo Peris Cancio, queste motivazioni comportano differenti "stili di gestione della tutela" che coniugano o si incentrano su una o più dimensioni motivazionali, a volte con equilibrio e flessibilità, a volte invece con tendenze accentuate e non sempre commisurate alla volontà del tutelato.

4.2.1 Il tutore "genitore" e la/e dimensione/i familiari della vita del minore

L'autore appena menzionato, peraltro, evidenzia che un problema che si riscontra tra i tutori è quello della "co-dipendenza", atteggiamento animato da un forte investimento soggettivo, che si "pretende" sia accettato e restituito dall'interessato e dal bisogno di sentirsi utili e importanti legando a sé la persona aiutata. In particolare, ciò che sembra verificarsi con frequenza è la volontà di coinvolgere il minore in relazioni *para-familiari*, di fargli frequentare spazi domestici e reti parentali e, soprattutto, di suscitare nel rapporto con lui un attaccamento affettivo e psicologico incanalato sul *pattern* genitore/figlio. A fronte di numerosi racconti positivi di incontro ed adesione dei ragazzi ai meccanismi di affetto, protezione, educazione e ospitalità tipici di una famiglia¹⁵⁶, si segnalano anche situazioni di distanza e incomprensione. In diversi casi i ragazzi non hanno né intenzione, né disponibilità psicologica ed emotiva per aderire alla proposta di avere una nuova famiglia, e cercano di sottrarsi, a volte con l'assenso della propria comunità di accoglienza, alla frequentazione della casa, degli eventi familiari e dei parenti del loro

¹⁵⁵ I numeri riportati nella Relazione al Parlamento 2020 da parte di AGIA, relativi al periodo maggio 2017-giugno 2019, sembrano indicare che nonostante le difficoltà ed un certo grado di dispersione, complessivamente la grande maggioranza di chi ha intrapreso il percorso arriva fino alla fine: "Rispetto ai 2967 aspiranti tutori volontari selezionati, infine, 2739 hanno effettivamente iniziato il corso. Di questi l'89,5% ha concluso la formazione e oltre il 95% ha superato il test finale. Tra le persone risultate idonee, solo il 9,3% non ha confermato la propria disponibilità all'iscrizione negli elenchi tenuti dai tribunali per i minorenni" (AGIA 2020c, pp. 88-89). Tuttavia, il lungo periodo di sconvolgimenti dovuti alla pandemia di Covid-19 ha decisamente fiaccato lo slancio istituzionale e civile che aveva animato il primo periodo dopo l'approvazione della legge 47 e rende necessario un rilancio della sensibilizzazione, della promozione, e dell'attivazione di nuovi corsi per tutori su tutto il territorio nazionale.

¹⁵⁶ Oltre che in alcune delle interviste realizzate nell'ambito dell'approfondimento in oggetto, questi elementi sono anche presenti nelle storie di tutela presentate in un recente testo curato da Jacopo Marzetti, Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Regione Lazio (Marzetti 2021).

tutore volontario. Uno dei motivi di tale ritrosia, che può naturalmente generare frustrazione nel tutore a tendenza “para-genitoriale”, è che il minore possiede già e può ancora contare su una propria famiglia nel Paese di provenienza e, talvolta, sullo stesso territorio nazionale¹⁵⁷, dove possono essere presenti anche altri punti di riferimento “più autorevoli”, quali familiari e amici connazionali. Per diversi, personali e validi motivi, il minore non sente quindi il bisogno di immergersi all’interno di una famiglia che ai suoi occhi può apparire come “surrogata” o addirittura inopportuna. Vista la forte prevalenza di migrazioni di minori di tipo “economico” e a progetto migratorio familiare (ad esempio nel caso di albanesi, egiziani, pakistani, tunisini e anche sub-sahariani) non sempre la dimensione para-familiare appare adeguata alle circostanze vissute dal giovane ed al suo contesto di vita (trans-nazionale). D’altronde il minore, dovendo rispondere ad una relazione quasi sempre costruttiva ma anche inevitabilmente asimmetrica, potrebbe sentirsi in dovere di corrispondere, anche contro voglia, alle aspettative di legame e intimità del tutore.

Considerare come questa asimmetria di potere e di libertà che caratterizza le due figure – sia in termini di età, condizione socio-economica, *status* giuridico, appartenenza linguistica e culturale al contesto, sia rispetto alla forma stessa di vincolo presente nella tutela volontaria – possa ripercuotersi ed influenzare la relazione tutore-tutelato è un passaggio necessario se si vuole agire con maggiore consapevolezza sia all’interno che all’esterno dell’istituto della tutela.

È dunque legittimo domandarsi se e quando la ricerca di una relazione intensa e profonda da parte del tutore risulti funzionale al rafforzamento del ragazzo ed il legame creato venga vissuto dalle parti, ed utilizzato dal minore, in chiave di autodeterminazione e indipendenza e quando, invece, non risulti soffocante, infantilizzante se non addirittura nocivo per il suo percorso. Dalle interviste effettuate in questa fase iniziale (non ricomprendenti minori non accompagnati ma attori fondamentali per la presa in carico) sono state riportate situazioni nelle quali, a fronte di un “genitore onnipotente”, “fagocitante ed oppressivo”, il minore vive una condizione di “incastro”, tra gratitudine, ribellione e richiesta di autonomia, che può sfociare in un senso di colpa e un intorpidimento del ragazzo rispetto alla sua *agency* personale, con una forte riduzione della sua sfera volitiva¹⁵⁸.

Le numerose sfaccettature della tutela volontaria sono percepite con chiarezza dai tutori stessi che, infatti, appaiono consapevoli di alcune variabili fondamentali per l’efficacia e il buon andamento di una tutela: vi sono variabili contestuali (rispetto allo specifico territorio e alla presenza o meno degli attori della presa in carico, ma anche di una comunità di connazionali); soggettive (relative al carattere del minore, la presenza di una famiglia d’origine, la condizione psico-fisica del minore) e temporali (non solo per i tempi reali di tutela fino alla maggiore età, ma anche per i tempi di maturazione soggettiva del minore)¹⁵⁹.

All’interno di una casistica che presenta ogni tipo di gradazione – dall’assenza alla troppa presenza della dimensione familiare, dal rifiuto all’adesione entusiasta del minore – le problematiche principali in tal senso sono due. Da una parte, la disponibilità affettivo-familiare, quando presente e riuscita, rischia seriamente di interrompersi bruscamente al momento del raggiungimento della maggiore età e di lasciare un vuoto non facile da gestire nel ragazzo¹⁶⁰. A volte si propongono opportunità estremamente elevate (vacanze studio all’estero, viaggi dispendiosi) – che poi scompariranno di lì a poco, o che addirittura non potranno essere concretizzate – senza comprendere che la propria “offerta” deve essere commisurata al passato, al presente ed al futuro del giovane migrante¹⁶¹. Legami e affetti della relazione tutore-tutelato, quindi, andrebbero anche gestiti, da parte soprattutto del tutore, con la consapevolezza del cambiamento imminente e, possibilmente, con gli accorgimenti necessari ad attutire il decadimento formale del rapporto, da dispiegare sia prima che dopo di esso. L’aspetto transitorio della relazione tutore-tutelato, connaturato alle relazioni di tutela e affidamento, è sicuramente un elemento con un forte impatto sul

¹⁵⁷ Intervista all’Associazione Tutori Volontari Toscana, 6 luglio 2021.

¹⁵⁸ Intervista a CivicoZero Roma, 14 maggio 2021.

¹⁵⁹ Intervista a CivicoZero Roma, 14 maggio 2021.

¹⁶⁰ La transitorietà del ruolo porta a interrogarsi sull’appropriatezza dello stesso concetto di “genitore” sociale, usato per definire il tutore volontario (si veda più avanti), rappresentando questi una figura molto distante rispetto a quella di un genitore biologico, o adottivo, che si presume essere duratura nel tempo.

¹⁶¹ Intervista a Stefano Eleuteri, 7 Luglio 2021.

lavoro di tutela volontaria, che si traduce a volte in meccanismi di attenzione unicamente incentrati sull'immediato, senza una visione di medio-lungo termine.

Un lavoro importante da fare in futuro è dunque quello di problematizzare, trasformare e fare utilmente “tesoro” della “transitorietà” che caratterizza il proprio mandato, disinnescandone i contraccolpi e cercando soluzioni, legislative e relazionali, per risolvere tale questione. La possibilità di trovare un equilibrio fra transitorietà e sviluppo del minore, teso alla ricerca del suo supremo interesse, richiede formule condivise che accompagnino e formino gli attori responsabilizzati nell'accoglienza del minore stesso.

L'altro terreno di rischio è quello di sviluppare una sorta di avversione per la presenza della famiglia di origine nella vita del proprio minore, vissuta come un disturbo, un elemento perturbante il rapporto con il ragazzo e dannoso per i suoi processi di crescita. Ciò può portare, nei casi più estremi, a vedere la famiglia biologica in patria – ed anche i suoi membri già presenti in Italia o in altri Paesi di immigrazione – come contrapposta e “rivale” sul piano affettivo ed educativo rispetto a quella “sociale”, lontana ed opposta nelle scelte di vita e nella ricerca del “supremo” interesse del ragazzo. Ciò può comportare il rischio che si prediligano assegnazioni di ragazzi realmente soli, bisognosi e “docili” rispetto alla nuova dimensione pseudo-familiare, introducendo distorsioni nella disponibilità e nei meccanismi stessi della tutela poiché portano potenzialmente a rifiutare tutele considerate complicate da parte del tutore¹⁶². Le conseguenze a valle di tali distorsioni sono direttamente impattanti e possono tradursi anche in un grave disequilibrio “omeostatico” tra contesto di provenienza e di destinazione. Tale disequilibrio, nel quale non avviene o si inceppa la composizione tra spinte e valori appartenenti ai due contesti di vita, comporta una seria minaccia per la crescita adeguata del ragazzo e per la sua consapevole interazione con le opportunità e gli schemi di vita presenti nel contesto di approdo.

Le esperienze raccolte dicono che, quando la famiglia è naturalmente presente, o laddove è stata rintracciata attraverso indagini familiari di tipo anagrafico ed orientate al dare continuità alla vita affettiva del minore, e non intese unicamente come condizione per decretare il suo statuto di “non accompagnato” e la sua eventuale “rimpatriabilità”¹⁶³, questa rappresenta spesso un'arma in più anche nelle mani dei diversi soggetti della tutela, tutore volontario compreso. Secondo Peris Cancio, quando i minori si sentono liberi di parlare con la propria famiglia, e non autorappresentarsi più per forza come “non accompagnati”, si può creare con loro un rapporto autentico¹⁶⁴.

Naturalmente, ciò richiede alcune condizioni di base (volontà e buona qualità delle relazioni del minore con i familiari; stabilità, sicurezza e reperibilità del suo nucleo; condivisione di una positiva visione dei rispettivi ruoli etc.) ed alcune doti di disponibilità, comunicazione, capacità di mediazione e dialogo non sempre presenti “naturalmente” nei tutori abilitati. Secondo alcuni intervistati, molti tutori si rivelano, per quanto “zelanti”, notevolmente inesperti, a volte impreparati al compito in quanto sprovvisti di conoscenze adeguate sull'infanzia e l'adolescenza e scarsamente capaci di rispettare valori e desideri della persona. Queste forme di “genitorialità (sociale) alle prime armi” tendono spesso a proiettare sul minore i propri desideri e ad applicare sul tutelato lo stesso approccio, offerta e richieste che si darebbero al proprio figlio italiano. Tanto più alla luce della transitorietà del proprio incarico, la funzione di “guida esistenziale” e, come si vedrà di seguito, il ruolo di “accompagnamento educativo” possono quindi rappresentare un terreno molto scivoloso per i tutori, che tendono spesso a imporre ai ragazzi, anche inconsapevolmente, la propria visione, i propri valori e le proprie aspettative, talvolta con maggiore rigidità rispetto ad altri attori della presa in carico¹⁶⁵.

¹⁶² Dalle interviste emerge che, pur senza malizia, i tutori si scambiano opinioni informali rispetto a nazionalità, provenienze e tipologie di minori più favorevoli e “fortunate” (per il tutore) rispetto alla presenza/assenza e al ruolo della famiglia di origine, in funzione di valutare le diverse possibilità per ricreare una propria dimensione familiare accettata dal ragazzo.

¹⁶³ Le cosiddette “indagini familiari”, che costituiscono materia per uno specifico articolo della legge 47 (Art. 6), devono essere richieste entro i cinque giorni successivi all'esperimento del colloquio identificativo. Esse vengono svolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni - OIM, su proposta del tutore o del facente funzioni, i risultati devono essere trasmessi al Ministero dell'Interno. Durante il rapid assessment condotto l'anno scorso, insieme a Defence for Children Italia, nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati” (CeSPI 2020), è stato segnalato l'utilizzo, nel Comune di Bologna, di canali anagrafici per rintracciare e coinvolgere la famiglia di origine nell'interazione col minore.

¹⁶⁴ Intervista a Lluís Francesc Peris Cancio, 15 luglio 2021.

¹⁶⁵ Intervista a Stefano Eleuteri, 7 Luglio 2021.

4.2.2 Uno sguardo multisituato e di frontiera

È invece necessario considerare sempre il minore come una persona, oltre che impegnato in una “triplice transizione” (ISMU, 2019), anche agganciata ad una pluralità di riferimenti territoriali, affettivi, valoriali ed educativi. Un adolescente straniero con sofferenza alle spalle che sfugge, che ha il diritto di sfuggire, alle consuete categorizzazioni, a parametri e percorsi prestabiliti con cui pensiamo ed organizziamo le nostre azioni sui giovani minorenni e di esprimere la sua appartenenza ad una condizione transnazionale.

Se, come diceva il grande sociologo algerino Abdelmalek Sayad, “un immigrato è prima di tutto anche un emigrato” (Sayad 2002), non è solo perché nei luoghi di emigrazione il migrante ha lasciato legami e persone di riferimento, ma anche perché, pur se orfano, spiantato, formalmente o sostanzialmente “apolide”, continua a rispondere a richiami, *habitus* e a volte progettualità che fanno riferimento ai luoghi di origine. I giovani migranti si muovono *in e attraverso* dimensioni che rispondono a diversi territori e producono istanze e desideri multi-locali, cioè dislocati in più luoghi significativi. Si tratta di una visione delle migrazioni incentrata sull’idea di transnazionalità, molto discussa all’interno dei *migration studies* (Vertovec & Cohen, 1999; Vertovec 1999, 2004; Ambrosini 2007; Riccio 2007; Ceschi 2011), ma rimasta evidentemente marginale nel mondo istituzionale, educativo e sociale italiano.

Non necessariamente tali istanze saranno prevalenti e ostacoleranno il suo desiderio di ricominciare un ciclo di vita altrove e di inserirsi nel nuovo tessuto sociale, lavorativo e culturale. Tuttavia, esse sono parte integrante dei suoi processi di autodeterminazione, soggettivazione e maturazione personale, sono ingredienti importanti della sua dinamica trasformativa e di crescita e non possono venire denigrate, trascurate o, peggio, espunte dalla relazione con lui. Spetta dunque anche al tutore volontario assumere, quando opportuno, un’ottica multisituata e consapevole rispetto al fatto che una riuscita integrazione, osmosi e sovrapposizione tra i diversi contesti a cui risponde il minore può apportare grandi benefici.

L’intero sistema della presa in carico, ma nello specifico il tutore volontario, è perciò chiamato ad una complicata operazione di assemblaggio di diverse componenti di vita del proprio tutelato, nel quale potrebbe emergere come una delle figure più adatte, predisposte e “disinvolte” nel portare avanti questa operazione di ricucitura e rinforzo delle diverse dimensioni esistenziali del giovane migrante. Appare suggestiva, in questa direzione, la concettualizzazione dei tutori, proposta da Peris Cancio, come “cellule di co-sviluppo”, figure consapevoli del fatto che stanno “svolgendo un lavoro” non solo per l’Italia, ma anche per il Paese di provenienza del migrante, in un’ottica di “tutela transnazionale condivisa” del minore (Peris Cancio, 2018), il quale deve poter considerare i luoghi di provenienza e/o di vita della propria famiglia, se non come posti dove tornare a vivere concretamente, come sponde significative con cui co-costruire le sue scelte future.

Questa funzione di connessione transnazionale, che il tutore potrebbe svolgere in maniera più accompagnata e riconosciuta, rimanda e si collega ad un orizzonte più articolato di azione. La funzione evidenziata più sopra di “intermediazione pratica e socio-culturale con le istituzioni e la società ospitante” richiede l’attivazione di competenze e la presa in carico consapevole di un compito interculturale, rispetto al quale il tutore è generalmente poco preparato. È evidente che non si tratta solamente di spiegare al minore come funzionano le cose nel nostro Paese ed aiutarlo a comprendere codici di comportamento, regole e valori della nostra società, quanto operare come operatori di scambio, regolatori di equilibri omeostatici tra i diversi orizzonti di riferimento del minore e valorizzatori delle sue diverse risorse sociali e culturali.

Come anche sottolineato in uno dei report AGIA¹⁶⁶ (AGIA 2020d), il tutore ha bisogno di creare ed esercitare uno spazio negoziato e dialettico in grado di costruire una “comprensione interculturale” basata non tanto sulla valorizzazione astratta della “cultura” di provenienza del proprio tutelato, quanto sull’apprezzamento/riconoscimento della storia e la messa in circolo del bagaglio e delle risorse del minore all’interno del nuovo contesto di vita.

¹⁶⁶ AGIA 2020d, Monitoraggio qualitativo sul sistema della tutela volontaria. Minori stranieri non accompagnati: relazioni interculturali e tutela volontaria.

La sua funzione “interculturale” non deve basarsi sull’idea di incontro tra culture supposte come omogenee, discrete e diverse tra di loro, ma tra persone in carne ed ossa che si trovano a interpretare, spesso con difficoltà, sistemi giuridici, organizzativi e valoriali non uguali (non necessariamente diversi e/o incommensurabili) e che sono chiamati ad uno sforzo nel riconoscimento reciproco. In tal senso, un compito vitale del tutore volontario è anche quello di impedire meccanismi di autosvalutazione e incapsulamento del ragazzo tutelato, impedire l’introiezione dello stigma, del disconoscimento e dell’inferiorizzazione di se stessi e del proprio passato/vissuto da parte del minore.

Se dunque già il minore, similmente ma anche diversamente dal giovane figlio di immigrati, si trova nella condizione di “equilibrata interculturale” (Granata, 2011), il tutore deve fornire il giusto ed equilibrato supporto alle sue complesse navigazioni esistenziali, accogliendo il suo zigzagare, segnalando gli scogli pericolosi e superando le tempeste e, soprattutto, valutando ed utilizzando tutti i venti possibili, da qualsiasi direzione provengano, per dare nuovo slancio alla sua rotta.

Per fare ciò, tuttavia, il tutore avrebbe bisogno di una comunità ospitante accogliente e preparata, in cui anche il proprio ruolo e prerogative fossero chiare e formalmente riconosciute da autorità pubbliche e attori educativi e sociali pubblici e privati (dalle scuole ai centri di accoglienza, dai servizi sociali comunali alle questure). E per fare meglio ciò, il tutore avrebbe bisogno di acquisire capacità profonde ed efficaci anche sul piano educativo, di una specifica preparazione, non tanto o non solo sugli aspetti legali, quanto rispetto alla possibilità di interpretare con cognizione e strumenti adeguati il proprio ruolo di integrazione e mediazione socio-culturale.

Da questo punto di vista appare evidente come ci sia ancora un importante lavoro da fare per raggiungere un’inclusione più organica, organizzata e armonica del tutore volontario all’interno del sistema della presa in carico e, più concretamente, per perfezionare l’impianto della Legge ed aprire ulteriori spazi di partecipazione qualificata e incisiva.

4.3 Tutore volontario e sistema della presa in carico. Risorse, carenze e proposte per la sua migliore partecipazione

Dall’approvazione della legge 47/2017, il sistema di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati ha subito un profondo cambiamento, nelle modalità, nelle tempistiche, negli attori, ma soprattutto nei principi guida regolanti la tutela dei minori non accompagnati. Sebbene molte delle normative che concernono l’accoglienza dei migranti e richiedenti protezione internazionale fossero già in vigore e discendessero dalla necessaria attuazione di normative europee, l’accoglienza di un gruppo doppiamente vulnerabile, come quello dei minori migranti e non accompagnati, era regolata da disposizioni specifiche contenute in tali normative e solo con la legge del 2017 ha visto una sistematizzazione volta ad assicurare una tutela integrata in ogni suo aspetto. La legge 47/2017 è in primo luogo una dichiarazione di principi, e proprio l’enunciazione iniziale posta all’art. 1 ricorda le ragioni sottese alla legge stessa: “I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell’Unione europea. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità”.

Con tale spirito la legge ha istituito la figura del tutore volontario, in risposta alla procedura di infrazione della Commissione Europea proprio per le mancanze del sistema di tutela pregresso, in cui troppo spesso la figura pubblica del tutore era inesistente o di fatto assente¹⁶⁷. La creazione dei tutori volontari (art. 11) ha portato una risposta concreta ad una falla del sistema, un *vulnus* nella tutela dei minori accompagnati. Un cambiamento normativo necessario per la chiusura della procedura che incombeva sull’Italia con tutti i possibili risvolti in termini sanzionatori. La legge, con riferimento all’istituto della tutela, prende ispirazione dalle esperienze locali precedenti, come quelle di Palermo e di Bari, in cui già si era sperimentato l’apporto dei privati per la tutela dei minori stranieri non accompagnati. Richiamandosi a tali esperienze positive ha promosso l’intervento dei privati cittadini volenterosi

¹⁶⁷ La procedura di infrazione 2014/2171 è stata chiusa solamente nel gennaio 2018, a seguito dei passi in avanti a livello legislativo per la pronta nomina di un tutore e per la riduzione dei tempi nell’accoglienza.

nel complesso sistema preesistente atto a garantire e tutelare i minori migranti. Una legge nazionale di principi, ma anche di norme ben precise che dettano i tempi vincolanti dell'accoglienza – 30 giorni per la prima accoglienza, 10 giorni per l'identificazione del minore ad esempio (art. 4) – che obbligano i Tribunali per i Minorenni (a seguito del decreto legislativo n. 220/2020) ad istituire un elenco per tutori volontari, ad emettere provvedimenti di attribuzione dell'età, ad approvare prosiegui amministrativi (art. 13).

4.3.1 Il sistema di accoglienza alla prova della legge 47/2017: pratiche consolidate e innovazione

L'azione del tutore volontario si inserisce pertanto in un sistema già esistente ma anch'esso modificato dalla legge, con il passaggio di competenza dal tribunale ordinario al tribunale competente per i minorenni, con il cambiamento del sistema di accoglienza verso una struttura nazionalizzata (il SIPROIMI e il SAI successivamente), ma con centri dedicati ai MSNA. Del sistema previamente vigente rimane quanto era già attivo a livello locale, il ruolo dei servizi sociali per ogni Comune di accoglienza, delle reti di accoglienza, del Terzo settore, dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA). In questo coacervo di attori vecchi e nuovi, il tutore volontario si inserisce come figura di estrema innovazione e forte carica performativa, grazie ad una legge che non ne descrive nello specifico i doveri e le competenze e al tempo stesso non prevede quasi fondi aggiuntivi.

Se si analizzano questi due fattori, volontarietà della figura e assenza di risorse economiche allocate per sostenere le disposizioni normative, i richiami a pregresse esperienze e ad una certa prassi normativa italiana sono evidenti. Ad esempio, si pensi alla legge Pedini del 1966 (la n. 1033/1966): una legge che proprio per rispondere alle nuove istanze della società, volte all'aiuto ai Paesi in via di sviluppo, e per seguire l'operato di Stati più strutturati a livello amministrativo, come gli Stati Uniti (con i *Peace Corps*), istituì la possibilità di sostituire il servizio militare di leva con il servizio di assistenza tecnica ai cosiddetti PVS. Un *escamotage* in assenza di fondi se vogliamo, ma, come con la Legge Zampa, un segnale di presenza solidale della società civile partecipe (Benci, 2016).

Per i minori stranieri non accompagnati la società civile ha infatti risposto con prontezza pur in assenza di indicazioni specifiche e linee guida. I rapporti di monitoraggio quantitativo¹⁶⁸ segnalano che dal 6 maggio 2017 al 30 giugno 2019 sono stati organizzati sia dai Garanti regionali e sia da AGIA (nei casi di assenza della figura a livello regionale) 70 corsi di formazione, in tutta Italia, mentre dal 1° luglio 2019 al 31 dicembre 2020 sono stati 10 (di cui 3 in Liguria) i corsi proposti. Il totale dei tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i Tribunali per i minorenni al 31 dicembre 2020 è di 3.469 individui, in aumento rispetto ai 2.960 del giugno 2019 (anche se il rapporto di monitoraggio presenta *deficit* nella mancata partecipazione di tutte le realtà regionali)¹⁶⁹. I Tribunali in cui risultano iscritti più di 100 tutori sono: Roma, Torino, Catania, Palermo, Milano, Firenze, Perugia, Salerno, Bologna, Genova, con le prime due città che presentano un raddoppio delle tutele dal 2018 al 2019. Da tali dati si conferma una realtà non omogenea, che la Legge Zampa ha voluto con validi motivi uniformare a livello nazionale, ma che risulta ancora ad oggi difforme nelle realtà regionali e ancor più locali.

La legge, creando una figura di supporto per i minori quale quella del tutore volontario, lo concepisce nel quadro della normativa codicistica relativa alla tutela ordinaria, ma non ne specifica le peculiari competenze, richiedendo solamente, agli attori già esistenti e già coinvolti nella presa in carico (quali gli organi giudiziari) la creazione di un elenco di tutori per ogni Tribunale. La figura presenta notevoli innovazioni rispetto al concetto civilistico di tutela consolidato nell'ordinamento giuridico italiano, in primo luogo per quanto riguarda la relazione fra tutore e tutelato: difatti nella tutela civilistica, il giudice provvede ad assegnare la tutela alla persona più prossima al minore, mentre in quella volontaria, l'estraneità è quasi connaturata alla figura creata dalla legge 47/2017. Se quindi la

¹⁶⁸ Nell'ambito del già citato progetto FAMI su "Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017", con partner Istituto Don Calabria, CNCA, Avvocato di Strada.

¹⁶⁹ Secondo quanto riportato nel terzo Rapporto "Le informazioni al 31.12.2020 non sono disponibili per i tribunali di Sassari e Caltanissetta, mentre le informazioni al 30.06.2019 non erano disponibili per i tribunali di Napoli, Reggio Calabria, Cagliari e Caltanissetta, infine il dato del tribunale per i minorenni di Ancona riferito al 30.06.19 non è riportato poiché non confrontabile".

manca di dettagli nella ripartizione dei doveri e delle possibilità del tutore è insita nella stessa legge, a cui certo hanno fatto seguito prontamente le linee guida di AGIA¹⁷⁰, il *vademecum* per i tutori è stato piuttosto un'elaborazione del Terzo settore e dell'esperienza degli stessi tutori¹⁷¹. Le linee guida dell'AGIA sono infatti rivolte non ai tutori ma a chi andrà a selezionarli, formarli e a iscriverli, come si legge nel titolo delle stesse: un prezioso supporto per gli enti pubblici che hanno ricevuto tali nuove competenze. Dal punto di vista del tutore, l'Autorità Garante nazionale ha promosso la figura come simbolo di "genitorialità sociale", richiamando pertanto la società a valori e principi di cura e tutela dei più vulnerabili.

Certo, nell'istituire una figura che ha natura volontaria, possiamo affermare che sarebbe forse difficile creare delle disposizioni normative che impongano rigidamente dei doveri e delle competenze a chi sceglie di dare volontariamente il proprio apporto alla società e alla tutela di minori non accompagnati. Difatti, da un lato la figura del tutore è concepita secondo il modello della tutela civilistica (art. 348 c.c.), che presenta gli stessi doveri genitoriali di "educare e istruire il minore conformemente a quanto prescritto dall'art. 147 c.c.", dall'altra il tutore volontario ha un innegabile slancio sociale, essendo egli o ella posto all'interno di una rete di attori e operatori professionisti nell'accoglienza e integrazione. Uno slancio che la legge ha pertanto promosso giustamente il più possibile, cercando con una figura non rigidamente definita ed in evoluzione, come quella del tutore volontario, di promuovere l'adesione della società e al tempo stesso uniformare le buone pratiche a livello locale.

Dobbiamo inoltre evidenziare la natura estremamente volontaria di tale ruolo, dimostrata anche dalla gratuità del suo operato. Come affermato dalla Corte Costituzionale¹⁷² l'operato del tutore risponde, infatti, ad "un dovere sociale di alto valore morale". Al momento della sua introduzione la Corte (2018) prevedeva che in nessun caso vi potesse essere un rimborso delle spese, precisando, in merito alla natura e ai principi che sorreggono l'istituzione della tutela di un MSNA, che "la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta"¹⁷³. Eppure, l'evoluzione della figura nel tempo è palesata anche in questo aspetto, dato il riconoscimento per legge nel 2019 di un rimborso delle spese e dei permessi lavorativi, indispensabili per operare nel migliore dei modi la propria tutela (purtroppo l'assenza di un decreto attuativo non ha portato alla realizzazione della disposizione)¹⁷⁴. D'altronde, anche la legge sul volontariato civile prevede la possibilità di rimborsi spesa e, pertanto, sembra legittimo e doveroso che anche i tutori volontari possano accedervi¹⁷⁵.

Ad ogni modo, la figura sta maturando nel tempo, con un riconoscimento progressivo all'interno del sistema di accoglienza, rispetto ad un proprio ruolo e valore. D'altra parte, il suo intervento è vitale in ogni procedura riguardante il minore; ricordiamo che i Tribunali devono assegnare le tutele il prima possibile a seguito di rintraccio del minore non accompagnato sul territorio. La Legge Zampa richiama la doverosa presenza del tutore, o del rappresentante del tutore in sostituzione sino a che non sia nominato, in ognuno dei momenti centrali della presa in carico: ad esempio, nel colloquio identificativo (art. 5), per le richieste del permesso di soggiorno o protezione internazionale (art. 6), per la valutazione di un rimpatrio assistito (art. 8), per informare il minore in caso di assistenza legale (art. 16), nei casi di prosieguo amministrativo (art. 13). Il tutore è inoltre coinvolto dai centri di accoglienza nella redazione del PEI – Progetto Educativo Individuale, relativa all'accoglienza e all'integrazione del minore, quindi in tema di percorsi formativi, professionali etc.

La presenza di un tutore volontario è legata, in primo luogo, alla minore età della persona ed alla necessità giuridica di un adulto che supporti le azioni legali/burocratiche necessarie per il buon andamento della convivenza. Pertanto, il testo normativo non legifera sulla relazione fra tutore e minore. Il tempo della tutela è un tempo ristretto all'accompagnamento dell'individuo ai 18 anni. È un tempo necessario e funzionale, così come quello degli operatori dell'accoglienza e dei servizi sociali, che hanno un ordine temporale che esorta ad agire nel migliore dei

¹⁷⁰ https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2019-09/Linee-guida-tutori-volontari_0.pdf

¹⁷¹ Cfr. Defence for Children Italia (2019), *Manuale operativo per tutori volontari*, elaborato nell'ambito del progetto europeo); Melting Pot Europa (2020), *Manuale di sopravvivenza per il minore straniero non accompagnato (e per il suo tutore)*, maggio; J., Long, (2018), (a cura di), *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*, CEDAM.

¹⁷² Con sentenza n. 218 del 2018, giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della L. 47/2017.

¹⁷³ M., Lunardini, (2020), *Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati: una definizione innovativa*, CeSPI.

¹⁷⁴ L. 27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, GU Serie Generale n. 304 del 30, 12, 2019.

¹⁷⁵ Si segnala la nota di sollecito alle autorità istituzionali dell'AGIA proprio per l'approvazione del decreto attuativo, in <https://www.garanteinfanzia.org/news/la-garante-nazionale-sollecita-rimborsi-ai-tutori-volontari-di-minori-stranieri-non>

modi e nel supremo interesse del minore in un tempo ristretto, definito dal passaggio alla maggiore età per lo più. Il tutore volontario ha però, per la maggior parte delle esperienze, un altro orizzonte. D'altronde, se valutiamo uno dei suoi compiti – che, come definito anche dal Consiglio Regionale del Friuli-Venezia Giulia, consiste anche nel “promuovere il benessere psico-fisico della persona di minore età”¹⁷⁶ – non è difficile comprendere perché per il tutore il margine temporale sia spostato su orizzonti di più lungo termine, non per forza vincolati al passaggio ad una maggiore età. Il benessere psico-fisico non segue, infatti, le logiche temporali relative al divenire adulti e prevede una valutazione personale del tutore, frutto di una relazione ed osservazione ravvicinata del minore.

L'inserimento del tutore volontario nel sistema di presa in carico, in un'accoglienza che proprio nell'esperienza locale ha avuto un notevole impatto positivo, è stato perciò connaturato a una costruzione progressiva e flessibile di relazioni con attori istituzionali e reti locali. Lo stesso Garante Nazionale ha, con decreto successivo alla legge (il d.lgs. 220/2017), ottenuto la competenza al monitoraggio dell'implementazione dell'art. 11 relativo alla tutela. L'Autorità nazionale presenta dei limiti di autonomia in termini di risorse e di capacità di azione, come palesato nelle Relazioni annuali dello stesso organo¹⁷⁷, e tale criticità si riflette nella sua possibilità di monitorare, tanto che l'attività che ha portato all'elaborazione dei rapporti qualitativi e quantitativi è legata ad una progettualità determinata nel tempo (che si spera possa essere rinnovata).

Come riscontrato da eminente dottrina¹⁷⁸, la legge che istituisce l'Autorità nazionale (l. 112/2011) ha previsto un sistema gerarchizzato nei confronti dei Garanti regionali, prevedendo come strumento di raccordo la Conferenza nazionale per la Garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in cui vengono adottate le linee comuni di azione a livello regionale e nazionale. Il Garante regionale non è titolare di attribuzioni in merito a competenze esclusivamente assegnategli e, pertanto, il rispetto del principio di sussidiarietà viene rilegato alla considerazione che l'Autorità ha il dovere di assicurare un'idonea collaborazione con le “figure analoghe” regionali.

All'approvazione della legge a livello regionale, d'altronde, non tutte le Regioni avevano disposto l'istituzione di organi per l'infanzia o – ove anche questi fossero stati istituiti – non presentavano un Garante in carica: si possono citare ad esempio la Sicilia, la Toscana, il Molise, la Sardegna, la Valle d'Aosta e l'Abruzzo. Tale mancanza è stata sopperita in parte e temporaneamente dall'Autorità nazionale, ma comporta in generale un'assenza di strutture previamente organizzate che possano guidare l'operato, sul singolo territorio, dei tutori volontari, soprattutto nel delicato compito della formazione di questi ultimi¹⁷⁹. Non è difficile comprendere perché l'apporto conoscitivo del singolo tutore si sia rivelato fondamentale nell'esperienza diretta con un minore non accompagnato, e al contempo, in molte realtà regionali, si siano rapidamente create forme associative spontanee di reciproco supporto¹⁸⁰. Gruppi di messaggistica tramite telefono, *social network* e altre forme di supporto, oltre a sportelli di aiuto organizzati dalle associazioni del Terzo settore, organizzazioni internazionali e da Ordini professionali sono stati strumenti necessari sin dalle prime fasi dell'attuazione della legge, non potendo il tutore orientare la propria azione su esperienze pregresse. La formazione, che in base al Secondo report quantitativo di AGIA ha avuto un *range* compreso tra le 14 e le 40 ore nelle diverse Regioni¹⁸¹, non ha potuto in nessun caso ritenersi esaustiva, in quanto immersa in un sistema solo parzialmente consolidato che, con i cambiamenti legislativi pregressi e successivi, si è modificato nel tempo.

In questo senso, il rapporto “personale” ha potuto forse sopperire a competenze e burocrazie ad effetto sommergente: lo scambio, ad esempio, fra Presidenti dei Tribunali per Minorenni con i singoli tutori e gli sportelli creati all'interno dei Tribunali (si vedano ad esempio le esperienze di Firenze, Genova, Roma e Catania per citarne alcune)

¹⁷⁶ <https://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pagine/garante-diritti-persona/TUTORI/FAQ.html>

¹⁷⁷ Si veda ad esempio la Relazione al Parlamento per l'anno 2017, p. 109.

¹⁷⁸ R., Medda, (2017) “L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia”, in Istituzioni del federalismo, vol. 4, p. 936.

¹⁷⁹ https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Tutori%20Volontari_AvvPubb%20AGIA.pdf

¹⁸⁰ Intervista all'Associazione di tutori volontari in Toscana del 6 luglio 2021.

¹⁸¹ AGIA (2021), Rapporto di monitoraggio quantitativo sul sistema di tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitativi. 1° semestre 2019, maggio, p. 14. Si specifica che la maggior parte dei corsi organizzati hanno in realtà una durata che varia dalle 24 alle 30 ore, con una media di 26,4 ore, scesa a 26,1 ore, secondo l'ultimo Rapporto di monitoraggio quantitativo. Cfr. AGIA (2021), Rapporto di monitoraggio quantitativo sul sistema di tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitativi. 1° luglio 2019 – 31 dicembre 2020, luglio, p. 14.

hanno avvicinato istituzioni lontane nell'immaginario dei singoli tutori, permettendo un rapporto dialogante. Anche in questo senso, le persone di riferimento variano a seconda delle esperienze specifiche: la legge non dispone una ripartizione precisa delle competenze anche all'interno dei Tribunali, ognuno degli organi ha pertanto risposto all'art. 11 della legge 47/2017 nelle proprie modalità e possibilità.

Inoltre, il rapporto con i servizi sociali dei singoli Comuni e con i centri di accoglienza è rimasto territorio inesplorato all'interno delle disposizioni normative ed è stato lasciato alle singole sensibilità. Anche in questo l'associazionismo dei tutori ha svolto e svolge tuttora un ruolo di preparazione a gestire una "macchina che va da sé", un sistema di accoglienza che, pur nelle possibili storture e criticità, potrebbe continuare a funzionare anche senza la figura del tutore volontario. I tutori, nel rispondere alle competenze, quali ad esempio quella relativa alla valutazione del benessere psico-fisico del minore ed in ultimo a valutare il raggiungimento del supremo interesse, svolgono delle competenze che sono loro assegnate da strumenti di *soft law* non vincolanti (come i manuali o la Carta Etica¹⁸²). La legge, non specificando complessivamente tutte le attività oggetto del suo operato è stata integrata da manuali e linee guida sia istituzionali che del terzo settore, strumenti supportati dai decisori pubblici. Tali strumenti si sono inseriti in uno spazio appunto non normato da disposizioni vincolanti, ma a cui gli stessi tutori sono orientati. Tale struttura normativa si riflette nella pratica con esempi molto concreti: ad esempio il monitoraggio dei tutori rispetto al benessere dei minori viene anche svolto attraverso una funzione di vigilanza sugli altri attori, quali ad esempio i centri di accoglienza, un'attività non delineata da una norma ma ispirata dagli strumenti citati in precedenza. Si pensi infatti al caso abbastanza consueto della supervisione – da parte del tutore o tutrice – sulle condizioni di vita del minore all'interno del centro, come la qualità del cibo o l'accesso a determinati servizi.

4.3.2 L'associazionismo locale dei tutori nella rete dell'accoglienza

La testimonianza dell'associazione dei tutori volontari toscani¹⁸³ dimostra come il consolidarsi nel tempo delle esperienze dei singoli tutori riduca il rischio di cadere in comportamenti segnati da scarso equilibrio, quali ad esempio gli "eccessi genitoriali", ponendo il tutore ad acquisire una maggiore consapevolezza, nel proprio ruolo e nella relazione con i servizi sociali e i centri di accoglienza. Non solo un "vigile" esterno al sistema, ma parte di un sistema multiforme e multilivello. L'associazionismo in questo senso, anche quello informale, è difatti promosso dagli stessi attori istituzionali di riferimento, in quanto elemento facilitatore nelle relazioni fra attori della presa in carico, come per certi versi è anche il singolo tutore. Non possiamo ritenere, infatti, che la volontarietà del tutore lo ponga al di fuori di un sistema complesso, in cui è necessario dialogare senza quel mero "trasferimento di emotività"¹⁸⁴ che impedisce ad attori diversi ma complementari di svolgere la propria funzione. In questo spazio normato, ma oggetto di interpretazione e relazione fra attori, proprio il caso del prosieguo amministrativo è un esempio di disposizione normativa in cui l'azione dei singoli attori risulta determinante per la costruzione di realtà (Cancio, 2019): il prosieguo amministrativo (art.13) presuppone la decisione del Tribunale su richiesta dei servizi sociali e/o del minore, supportato dal tutore, rispetto al prolungamento di una presa in carico del minore da parte dei Servizi stessi. Il prosieguo, pertanto, comporta la valutazione dei servizi sociali rispetto al perpetuarsi di un bisogno e di vulnerabilità specifiche del singolo minore, tali da non renderlo pronto alla fuoriuscita dal sistema come adulto. Eppure, nel caso dell'art. 13, dalle interviste dei tutori volontari emerge in molti casi la convinzione – anche in funzione protettiva – che si tratti di un passo amministrativo da percorrere a maggiore tutela del ragazzo nel passaggio all'età adulta. In questo spazio interpretativo, la sensibilità dei singoli e le relazioni fra i diversi attori sviluppano analisi che si riflettono sulla portata del disposto normativo, portando significati diversi al testo letterale: valutare quando richiedere un prosieguo amministrativo è pertanto un'attività che presuppone un dialogo fra tutore, servizi sociali e centri di accoglienza. L'esempio del prosieguo permette, quindi, di comprendere come la

¹⁸² Dal sito dell'AGIA si legge che: "La Carta etica del tutore volontario di minori stranieri non accompagnati è promossa dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (Agia), l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia (Aimmf) e Save the Children. La funzione della Carta è quella di fornire ai tutori volontari un orientamento per assumere decisioni nell'interesse del minore in situazioni di incertezza. Allo stesso tempo la conoscenza della Carta da parte dei minori stranieri potrà renderli consapevoli dei compiti dei tutori affinché i ragazzi possano essere messi nella condizione di godere dei propri diritti". Cfr.: <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/carta-etica-del-tutore-volontario>

¹⁸³ L'Associazione dei Tutori Volontari di Minori Stranieri Non Accompagnati Regione Toscana si costituisce a Firenze il 9 febbraio 2019. Si veda <https://www.tutorivolontaritoscana.it/chi-siamo/>

¹⁸⁴ Intervista all'Associazione Tutori Volontari Toscani, 6 luglio 2021.

relazione fra i singoli attori sia vitale per dare senso alla norma e valore al supremo interesse del minore. La stessa esperienza di mutuo soccorso dei tutori, fra gruppi informali o più strutturati, permette di facilitare la comprensione dei ruoli e degli istituti in cui prende vita l'accoglienza del minore.

Pur nella volontarietà della figura e nella sua incompleta regolamentazione, un associazionismo di livello regionale, con un coordinamento su scala nazionale (seppur non ancora realizzato ma presente solo in fase di progettazione iniziale) è infatti promosso dalle autorità e dagli attori istituzionali e non, replicando lo schema regionale/nazionale che vige nella normativa (l. 47/2017) regolante la tutela stessa¹⁸⁵. I tutori in maniera autonoma, ma sostenuti a più livelli, si adoperano per promuovere le proprie istanze e tutelare il buon svolgimento delle proprie competenze, fattori ribadiamo non normati nella loro interezza, ma costruiti nel tempo, avendo compreso quali fossero le modalità migliori per svolgere la loro funzione, quali gli ostacoli da porre in evidenza ai decisori pubblici, dove poter agire insieme per ottenere un risultato. Ad esempio, in Toscana, la giovane associazione – Associazione Toscana Tutori Volontari Minori Stranieri non Accompagnati – ha svolto un lavoro di *advocacy* atto a sensibilizzare le istituzioni sia regionali che comunali su vari temi, in particolare: nel caso di trasferimenti impropri da una comunità all'altra, senza il previo coinvolgimento dei tutori volontari e senza tener conto del percorso del singolo ragazzo¹⁸⁶, per una impropria gestione delle uscite dei neomaggiorenni senza prosieguo amministrativo dalle comunità durante la pandemia, per le lunghe attese davanti alla Questura per la richiesta di permesso di soggiorno, per la questione dell'accesso problematico ai tirocini professionalizzanti da parte dei minori e neomaggiorenni.

Un ruolo di *advocacy* costruito e da costruire nel tempo, nato all'interno di una forma di associazionismo spontanea, per così dire “dal basso”, frutto di una maturazione progressiva della figura, internamente allo stesso gruppo di tutori.

4.3.3 Il passaggio alla maggiore età e le forme innovative di accompagnamento

Anche in questo è sintomatico l'emergere della figura del “tutore sociale”, successiva all'espletamento della tutela volontaria fino ai 18 anni. La tutela volontaria evolve verso forme di supporto che rispecchiano gli orizzonti temporali più propri a quelli della tutela del benessere psico-fisico individuale, rispetto alla rappresentanza e garanzia del minore in quanto tale. Proprio negli ultimi mesi, rafforzate da una pandemia che ha reso ancora più complesso il passaggio all'età adulta, si sono sviluppate nuove forme di tutela che oltrepassano la barriera immaginaria della maggiore età: ci si riferisce alle forme di *mentoring* e di tutela sociale, sostenute da iniziative come Never Alone – Per un domani possibile¹⁸⁷, organizzazioni internazionali come UNICEF¹⁸⁸ e da alcuni Tribunali per i Minorenni (Messina, Firenze e Genova). Il “tutore sociale” svolge un'azione di accompagnamento nel percorso di inserimento socio-culturale intrapreso dal neomaggiorenne; spesso (come evidenziato dai report AGIA) tale figura viene ricoperta proprio da chi, durante la minore età del ragazzo o della ragazza, svolgeva il ruolo di tutore volontario. Un segnale in direzione di un “percorso umano” più che di una rappresentanza legale, che però, se da un lato può contribuire a supportare un giovane nel suo percorso di autonomia, dall'altro potrebbe rafforzare la difficoltà,

¹⁸⁵ Il riferimento è al progetto Tutori in rete, promosso dalle associazioni AccoglieRete, Tutori Volontari di Minori Stranieri Non Accompagnati della Regione Toscana e CNV, che punta alla costruzione di una Rete nazionale di tutori volontari e prevede la partecipazione di circa 6 associazioni e diversi gruppi informali di tutori (in Sicilia, Lombardia, Marche, Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia, Campania).

¹⁸⁶ In un caso di trasferimento irruento di circa una decina di minori da Firenze, per problemi relativi a risorse economiche mancanti a livello comunale.

¹⁸⁷ La figura del “tutore sociale” è stata oggetto della sperimentazione sostenuta dagli enti promotori dell'iniziativa Never Alone avviata a marzo 2020 in tre Regioni (Sicilia, Toscana, Piemonte) da parte di 16 enti.

¹⁸⁸ Si vedano ad esempio: il progetto Fianco a fianco: cittadini e giovani migranti insieme, promosso da Refugees Welcome Italia e dall'UNICEF in collaborazione con il Comune di Palermo; il progetto Xing – Crossing, ente Programma Integra, con cui sono stati avviati 11 micro-progetti di mentoring; il programma di mentoring di Defence for Children Italia, nell'ambito del progetto europeo ReGenerations.

da parte di molti tutori, ad accettare una nuova tutela volontaria, per non vanificare il prezioso “investimento” fatto fino a quel momento¹⁸⁹. Si evidenzia, quindi, quanto sia necessaria la formazione di nuovi aspiranti tutori per i processi fisiologici di arrivo di nuovi minori, e di fronte a un problema di “ricambio” di tutori¹⁹⁰, legato alle ragioni anzidette, che nel tempo potrebbe configurarsi come un’ulteriore criticità del sistema di tutela.

4.3.4 Un’evoluzione costante dal 2017 ad oggi

Dall’approvazione della Legge Zampa ad oggi, la figura del tutore volontario è quindi riuscita, in linea generale, a farsi strada e a guadagnarsi un sempre maggior riconoscimento all’interno del sistema di protezione dei MSNA. Inizialmente, il suo ruolo non era ben chiaro agli occhi degli stessi tutori e a quelli degli altri attori del sistema, anche per questo i rapporti tra le due parti erano spesso di diffidenza e chiusura. In particolare, si pensava che i tutori volontari volessero esercitare primariamente un ruolo di controllore sulle strutture di accoglienza e sostituirsi al loro operato e a quello dei servizi sociali. Se da un lato si venivano a innescare spesso dinamiche di contrapposizione, dall’altro si assisteva a una sorta di “sfruttamento” della nuova figura, in quanto i tutori venivano eccessivamente gravati di compiti che prima erano svolti dagli operatori di comunità. Nel corso del tempo la percezione e l’auto-percezione di tale figura appare molto modificata, ora viene vista come un’importante risorsa per il minore e per le stesse istituzioni, un “operatore *super partes*”¹⁹¹ a cui poter delegare alcuni compiti nel momento del bisogno, e a cui spettano decisioni e competenze cruciali per il minore, da interpellare su scelte importanti e dubbi che riguardano il percorso del minore e con cui confrontarsi costantemente. Il tutore volontario è quindi diventato un interlocutore da chiamare in aiuto e tenere in considerazione sia per gli operatori delle strutture di accoglienza, che per i servizi sociali e i Tribunali per i minorenni. Inoltre, il tutore si interfaccia con altri funzionari pubblici, come gli insegnanti o gli operatori sanitari, ma anche con altre figure della rete relazionale del minore, quali amici e parenti, oltre che il datore di lavoro.

Una relazione di fiducia e cooperazione con gli altri attori della presa in carico dei MSNA si rivela essenziale per l’efficacia e l’efficienza dell’azione del singolo tutore volontario, che tra l’altro deve spesso fare i conti con le carenze strutturali, in termini di risorse umane e strumentali, delle realtà territoriali in cui si ritrova ad operare. Anche in contesti con maggiori risorse a disposizione, al tutore volontario è richiesta una certa abilità di movimento, per orientarsi e accedere ai servizi offerti dal territorio al suo tutelato¹⁹². Oltre alle risorse ambientali, il tutore volontario fa affidamento alle proprie risorse personali, intese come conoscenze e competenze professionali, ma anche disponibilità di tempo e denaro, motivazione, valori personali, attitudini caratteriali, comportamentali, relazionali e organizzative, in particolare la capacità di ascolto e mediazione. Nonostante la buona volontà, la serietà e la perseveranza con cui molti tutori volontari svolgono il proprio incarico, come riconoscono tra l’altro gli stessi attori del sistema, essi esercitano un potere discrezionale che può essere visto come un elemento di rischio per il superiore interesse del minore. Il tema è stato approfondito in uno studio di Peris Cancio, incentrato sull’analisi della figura del tutore volontario secondo la prospettiva della *street-level bureaucracy* (Cancio, 2019). I tutori volontari possono essere infatti visti come “burocrati di strada” che, con il loro agire discrezionale, con le strategie operative che scelgono di mettere in atto e con le risorse che hanno a disposizione, danno concreta attuazione alla legge e la rimodellano. La legge 47 sembrerebbe infatti lasciare a questa nuova e innovativa figura un ampio “spazio di discrezionalità”.

Seppur formalmente e giuridicamente rilevante, il ruolo del tutore volontario non si limita alla semplice “rappresentanza legale”, ovvero al solo “potere di firma”, che tra l’altro si interrompe con il raggiungimento della maggiore età del minore non accompagnato. Anche se venendo meno a questo compito il minore può vedersi negare importanti diritti, lo spazio di discrezionalità del tutore volontario, in quanto rappresentante legale, appare molto ristretto, perché la legge disciplina nel dettaglio il suo ruolo giuridico.

Lo spazio di discrezionalità è invece molto più ampio per quanto riguarda un ruolo se possibile più rilevante svolto dal tutore, ovvero quello di “accompagnamento educativo”, che rimane un campo scoperto della legge.

¹⁸⁹ Intervista a Claudio Maricchiolo, 23 giugno 2021.

¹⁹⁰ Intervista a Defence for Children Italia, 6 luglio 2021.

¹⁹¹ Intervista all’Associazione Tutori Volontari Toscana, 6 luglio 2021.

¹⁹² A questo riguardo, è da accogliere positivamente la mappatura regionale dei servizi di orientamento dedicata ai tutori volontari realizzata dall’Associazione Tutori Volontari Toscana, nell’ambito del progetto In Transito, con capofila Oxfam.

Rispetto alla possibilità di orientare il percorso educativo del proprio tutelato si riscontrano, infatti, atteggiamenti molto diversificati da parte dei tutori.

Alcuni di loro sembrano dare poco rilievo alla relazione educativa, preferendo concentrarsi su aspetti ritenuti “più utili”, ovvero quelli amministrativo-burocratici. L’atteggiamento di alcuni tutori, che restringono la portata della loro azione all’espletamento delle funzioni citate (amministrativo/burocratiche), con delega espressa agli operatori, risulta, per stessa ammissione di alcuni operatori, maggiormente funzionale, in quanto permette alla già menzionata “macchina” dell’accoglienza di procedere secondo le sue tempistiche e modalità. I tutori, a maggior ragione se inesperti, sono impacciati nelle procedure amministrative e non hanno quella fluidità d’azione che i centri di accoglienza vorrebbero e che prediligono. Dalle interviste emerge infatti che il tutore “navigato”, in quanto ha già espletato numerose tutele, è preferito non solo dai centri di accoglienza ma anche dagli operatori dei Tribunali. Ove non vi siano esperienze pregresse che consolidano la sua azione, tali attori preferirebbero un tutore maggiormente predisposto alla fiducia verso gli attori già attivi nel sistema dell’accoglienza e portati quindi a delegare nei passaggi più farraginosi. Proprio la maggiore esperienza, incrementando la fiducia fra gli operatori, faciliterebbe quel dialogo necessario e indispensabile che rende più fluide le procedure e orienta gli attori verso soluzioni ottimali nelle problematiche anche più quotidiane. In alcuni casi, invece, emerge in altre modalità la volontà forte di partecipazione del tutore nella vita anche quotidiana del minore, ad esempio con il rifiuto del tutore rispetto alla prassi di delega generica al centro di accoglienza (una prassi in uso poiché agevola e velocizza alcune procedure amministrative) e la richiesta espressa di prevedere deleghe specifiche per ogni singola azione. Tale pratica, sebbene possa apparire una forma di controllo per il centro, è in realtà anche una forma di partecipazione più coinvolta del tutore stesso.

Altri tutori sono invece molto focalizzati sul proprio ruolo di aiuto, in particolare sull’accompagnamento educativo; tuttavia, non sempre hanno gli strumenti per gestire al meglio un rapporto educativo, in quanto fanno affidamento su “fattori soggettivi”, ovvero sui propri valori, i propri criteri e la propria esperienza. Poiché, le diversificate modalità di intervento psico-sociale ed educativo del tutore volontario sono molto impattanti sul percorso del ragazzo, si pone in questi casi il problema di come arginare il potere discrezionale del singolo tutore.

Agli occhi degli assistenti sociali, il modo di agire del tutore è visto in alcuni casi come “in contrasto con l’etica professionale, improvvisato, distorto da una mentalità assistenzialista, non coordinato con quello degli altri attori della presa in carico”¹⁹³. Ma anche gli stessi tutori ammettono di sentirsi impreparati su questi aspetti per diversi fattori come “la differenza di età, il poco tempo a disposizione, le differenze linguistiche/culturali, le caratteristiche dello stadio di sviluppo del minore in quanto adolescente, la brevità della relazione, la compresenza di adulti nel Paese d’origine, la mancanza di supporto dai servizi sociali”¹⁹⁴. Nel suo agire, specie se concepitosi come un controllore del sistema accoglienza, il tutore può rafforzare visioni negative degli attori quali i servizi sociali e i Tribunali per i minorenni, aumentando la sensazione del minore di sfiducia e di austerità nelle istituzioni preposte all’attuazione delle disposizioni che sono a sua garanzia¹⁹⁵.

Proprio in un’ottica di monitoraggio e controllo della tutela, si evidenziano le criticità di un sistema nazionale ancora incompleto, nello specifico ci si riferisce alle autorità a garanzia dell’infanzia. Ai Garanti regionali e nazionali – che dovrebbero essere rafforzati e adeguati ai Principi di Parigi in tema di Autorità a garanzia dei diritti fondamentali¹⁹⁶ e dunque riformati secondo i principi di autonomia, indipendenza, *accountability* e pluralismo – mancano mezzi e competenze atte a svolgere una funzione di controllo sulla tutela, a garanzia del superiore interesse del minore¹⁹⁷. Tale funzione permetterebbe ai tutori un meccanismo di *accountability*, necessario per ogni organo,

¹⁹³ L. F., Peris Cancio, (2019), “Voluntary Guardians as Street-level Bureaucracy Agents in the Implementation of Unaccompanied Minors' Reception”, *Social Policies* 6 (3), p. 479.

¹⁹⁴ Ivi, p. 477.

¹⁹⁵ Intervista a Stefano Eleuteri, 7 luglio 2021.

¹⁹⁶ I Principi di Parigi sono stati approvati dall’Assemblea Generale con Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

¹⁹⁷ In particolare, l’*accountability* del tutore viene richiamata anche dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa. Principle 4, Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2019) 11 of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration, 11 Dicembre 2019. “States should ensure

specie se svolge attività con minori doppiamente vulnerabili, quali i minori stranieri non accompagnati. Al momento, infatti, l'esclusione dall'elenco dei tutori (ex art. 11, l. 47/2017) avviene su segnalazione e non prevede particolari linee guida per i Tribunali per i minorenni, mentre una struttura maggiormente organizzata, sia a livello dei Garanti regionali che per le autorità nazionali (Garante nazionale o la futura Autorità per i diritti umani), potrebbero portare alla creazione di strumenti di monitoraggio fra loro coordinati.

Inoltre, dalle interviste, emerge la necessità di un rafforzamento dei servizi sociali, di cui i tutori sono i primi a riconoscere l'importanza, e a cui, con il loro agire, si sostituiscono in termini di rappresentanza legale, si sovrappongono nella relazione d'aiuto e di cui sono al servizio in termini di *networking*¹⁹⁸. Gli intervistati hanno espresso il bisogno di un riconoscimento alla figura del tutore volontario in quanto soggetto collettivo, e non solo individuale, tenuto conto della sua capacità di fare *advocacy* e cittadinanza attiva, di cui si è parlato.

L'esigenza di rafforzare il ruolo educativo del tutore deriva anche dal fatto che, diversamente dalla rappresentanza legale, può avere una prospettiva più a lungo termine, in quanto può continuare anche dopo la fine della tutela formale.

4.4 Tutori e supremo interesse del minore. Una prima esplorazione

Nel Primo Report dell'Osservatorio Nazionale Minori Stranieri Non Accompagnati (CeSPI, 2020) si metteva in evidenza la difficile "collocabilità" dei minori soli della *teen immigration* (Granata, 2019), il loro essere "fuori luogo e fuori tempo", e dunque non definiti, perturbanti (De Micco, 2019) per la nostra società e le sue griglie di analisi e di azione, tendenzialmente rigide, normative, parametriche¹⁹⁹. Eppure, percorsi incentrati su "risultati" e "indicatori" di "autonomia", "età adulta", "progettualità", "futuro" vengono normalmente applicati, a volte in modo standardizzato a volte personalizzato (come nei PEI - Progetti Educativi Individualizzati), su ragazzi confusi, con storie traumatiche e rotture, dallo statuto e dalla personalità ancora incerti. Tali procedure formali ed educative rischiano sovente di risultare estranee al ragazzo, nella forma e nella sostanza, provocando l'instaurarsi di dinamiche parassitarie e rivendicative, confondendo il processo di autonomia e di autodeterminazione e provocando nel ragazzo una ambivalenza interna tra adattamento passivo, ribellione, insofferenza e smarrimento²⁰⁰.

Tuttavia, quando si attivano percorsi più calibrati sulla persona, quando si conquistano margini per approcci flessibili e negoziati con l'interessato, nello specifico, quando le polarità più socio-educative e vicine al minore, tra cui certamente il tutore volontario, si accordano su una comune visione di supporto all'autodeterminazione, si creano i presupposti per la riuscita dell'esperienza di inclusione ed auto-inclusione del minore migrante nella nostra società e si riducono drasticamente i rischi della reciproca incomprensione. Anche se la questione della temporalità emerge in ogni progettualità, la valutazione del superiore interesse non può scollegarsi da una progettazione ben determinata nel tempo che, come suggerito dagli stessi operatori psicologi, non può superare i due anni come orizzonte.

A fronte di modalità e impostazioni estremamente diversificate secondo gli attori implicati, i territori, le circostanze, tutti i soggetti in campo affermano di rifarsi ad una superiore istanza, sintetizzata nel concetto di *Best Interest of the Child* (BIC).

Come è noto, il superiore (o "supremo") interesse del minore, sancito dall'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, costituisce una clausola generale, un principio ispiratore dell'azione del giudice

that each guardian enjoys the independence and impartiality appropriate to their role, to ensure freedom from undue influence or interference, and that they are accountable. In particular, guardians should not exercise any other responsibility which might lead to any actual or potential conflict of interest in their support, assistance and representation of the child".

¹⁹⁸ L.F., Peris Cancio, (2019), "Voluntary Guardians as Street-level Bureaucracy Agents in the Implementation of Unaccompanied Minors' Reception", *Social Policies* 6 (3), p. 483.

¹⁹⁹ In particolare, si vedano, all'interno del Cap. 4, le pagine 133-137.

²⁰⁰ Si può perciò manifestare una più o meno sotterranea resistenza all'assimilazione messa in atto dai giovani ospiti, che scorre parallela all'attitudine mimetica.

e, a cascata, anche delle altre organizzazioni che prendono in carica il minore, tenute ad adottare decisioni ed azioni ispirate dalla adeguata valutazione del suo benessere e sviluppo, della sua identità e dei suoi bisogni di protezione, salute, affetti, educazione, anche attraverso l'ascolto delle opinioni del diretto interessato (Articolo 12 della suddetta Convenzione di New York dell'ONU del 1989). Tuttavia, pur rappresentando il principio informatore di tutta la normativa a tutela del fanciullo (Di Lorenzo, 2015), l'interesse del minore è stato definito come un meta-principio non determinato, un contenitore prendi-tutto in cui convergono questioni, richieste ed attori di diversa natura, a cui è difficile offrire risposte chiare, univoche e "razionali" (Favretto, 2000; Elster, 1989). Di fatto il BIC è dunque un orientamento che deve ogni volta declinarsi contestualmente e sul singolo caso, un'attitudine ed una prospettiva da conquistare ogni volta attraverso l'attento bilanciamento dei diversi elementi che compongono la vita del fanciullo e grazie alla mediazione e collaborazione dei diversi attori coinvolti.

La presente ricerca sulla tutela – ed in prospettiva quella che seguirà più estesamente – è interessata ad indagare questo spazio aperto di interpretazioni e di pratiche a partire dalle concezioni e dall'azione dei quattro soggetti socio-educativi identificati²⁰¹, esplorando riflessioni, valutazioni e declinazioni concrete date alle attività quotidiane in nome del principio del BIC che, se non esiste in termini di indicatori e parametri univoci e condivisi, esiste senza dubbio come aspirazione.

Come questa aspirazione esiste e si manifesta nel lavoro dei tutori? In quale modo e su quali piani/circostanze esso differisce e si discosta, più o meno conflittualmente, dalle correnti interpretazioni e prassi degli altri attori?

Abbiamo cominciato ad esplorare il tema, per la cui trattazione più articolata ed approfondita rimandiamo a lavori futuri.

Anche se ancora non ben integrato nella rete e rimasto sospeso in un processo ancora incompleto e problematico di incorporazione nel sistema della presa in carico, per alcuni versi il tutore risulta "interno" al sistema, ai suoi codici, alle sue procedure. Per altri versi, tuttavia, (si) pensa e agisce come un *outsider*, un soggetto diverso e non appartenente alla categoria degli attori istituzionali e socio-educativi della tutela. Dalle testimonianze raccolte sembra emergere che, per gli altri soggetti parte del sistema di accoglienza, la figura del tutore sia percepita come quella con la visione più personale, idiosincratica, creativa (magari anche "caotica" nel suo agire), proprio per il suo approccio non "professionista", che lo porta ad espletare il proprio mandato e, allargando lo sguardo, a realizzare il superiore interesse del minore.

Tale differenza emerge, ad esempio nella relazione fra tutori e comunità di accoglienza, in genere risolti attraverso il confronto e lo scambio, ma anche più "strutturalmente" segnati da differenze posizionali, procedurali e organizzative. I centri hanno bisogno di insistere su regole, prescrizioni, senso collettivo e rispetto della comunità e vedono il minore come parte di un tutto più ampio, articolato e comunicante, mentre il tutore viaggia su una dimensione fondamentalmente interpersonale, centrata su un tempo extra-ordinario e fuori dalla quotidianità, in cui non esiste una regola o una procedura standard, quanto un rapporto unico fondato su comprensione e rispetto e sulle qualità umane di chi lo vive.

I tutori, infatti, a volte percepiscono chiaramente il "pilotaggio di quegli operatori che ritengono di decidere cosa è meglio per il ragazzo", indirizzandolo verso percorsi *standard* e promuovendo la sua passività²⁰². Tali procedure predeterminate e impersonali, secondo alcuni, si possono anche profilare come violazioni del diritto d'ascolto del minore e del dovere di tenere in conto la sua opinione. I tutori si dovrebbero collocare invece su una diversa polarità di azione pedagogica e integrativa, più ispirata alla capacità di mediazione e di negoziazione col minore, passando anche attraverso l'attivazione di funzioni autocritiche, autoriflessive e trasformative nell'incontro col tutelato e confrontarsi con una visione plastica e dinamica del suo "supremo interesse"²⁰³.

In questo caso l'aspirazione al *best interest* appare più come un'alchimia da trovare insieme, un risultato complesso e incerto di una relazione aperta, piuttosto che un presupposto della propria azione o un obiettivo prefissato attraverso una *road map* di azioni/strumenti/approcci già delineati e concordati con il sistema della presa in carico.

²⁰¹ Si tratta, oltre che del tutore volontario, dei centri/comunità educative, dei CPIA e dei centri diurni a carattere interculturale.

²⁰² Intervista a CivicoZero Roma, 14 maggio 2021.

²⁰³ Intervista a CivicoZero Roma, 14 maggio 2021.

Il tutore è perciò, *de facto*, dentro una rete di tutela più ampia con cui deve fare i conti – con un rapporto ambivalente di richiesta di maggiore assistenza e attenzione, ma anche di maggiore autonomia e di rivendicazione di diversità/unicità – e al contempo, per sua natura, è una figura nuova, anomala, fortemente implicata soggettivamente e segnata da una adesione volontaria alla causa (sia nel senso che lo fa per vocazione sia in quanto non retribuito).

Questa *differenza/unicità* si sviluppa e dispiega in un diverso spazio/tempo rispetto al sistema di accoglienza residenziale e alle attività quotidiane del minore (studio nei CPIA, attività formative e lavorative; tempo libero passato con i coetanei etc.). Da un punto di vista spaziale, avviene in luoghi altri: la/e casa/e del tutore, i posti frequentati dalle famiglie italiane, i luoghi di incontro della rete parentale e amicale del tutore. Da un punto di vista temporale, si tratta di un tempo “speciale”, estratto dalla *routine*, o comunque dalla cornice delle consuetudini giornaliere, che presenta spesso altri ritmi e andamenti temporali e, con ogni probabilità, anche una diversa percezione dei modi e dei tempi di “crescita” del minore. Mentre la percezione e la pratica dei centri e di tutto il complessivo sistema amministrativo e giuridico che li circonda è incentrata su scadenze e tappe obbligate ed è segnata da urgenza, fretta e gabbie giuridiche, il tutore può permettersi una visione più aperta, elastica, e meno condizionata dalla stessa rigidità esistente nel sistema di protezione e tutela istituzionale preposto. Anche se la tutela in senso stretto si dissolve con il compimento della maggiore età, il tutore in molti casi non concepisce questo passaggio di *status* come una cesura netta della relazione. Il fatto che, in circa la metà dei casi esaminati nell’indagine su alcune regioni compiute da AGIA, il rapporto tra tutori e tutelati sia proseguito anche dopo la fine formale della tutela, mostra come per la tutela volontaria tempi burocratici e tempi relazionali spesso non coincidano.

Ciò naturalmente depone in favore di un’azione legislativa che associ più stabilmente l’ottenimento del prosieguo amministrativo a forme di prosecuzione, sotto altre spoglie (“tutela sociale”, *mentorship*), della relazione di sostegno e protezione messa in campo dall’ex-tutore volontario.

4.5 Conclusioni

Il presente percorso di analisi e riflessione sulla figura del tutore volontario è stato stimolato dal confronto con differenti attori che ruotano attorno a tale figura – tra cui referenti di strutture di accoglienza, assistenti sociali, psicologi, giudici onorari, operatori socio-legali di associazioni del Terzo settore e centri diurni interculturali, presidenti di TM – nonché con gli stessi tutori volontari.

Il lavoro, oltre ad alcune interviste più recenti, si è avvalso anche della rilettura delle interviste effettuate lo scorso anno nell’ambito della prima annualità di attività dell’Osservatorio Nazionale Minori Stranieri Non Accompagnati del CeSPI, e sarà ampliato nel corso di un’indagine qualitativa focalizzata sul tema del *best interest* del minore, che proseguirà nei prossimi mesi. Si tratta di un lavoro a carattere “polifonico”, che raccoglie racconti e testimonianze di attori diversi per ruolo, posizionamento e approcci, che restituiscono la complessità delle realtà e delle rappresentazioni del tutore. Un limite della ricerca è senz’altro costituito dalla mancanza del punto di vista del minore sul tema, che è stato ricostruito in base a informazioni reperite dalla letteratura o mediate dagli attori della presa in carico e dagli stessi tutori. Nel prosieguo del lavoro, ci proponiamo di includere la voce degli stessi minori e di confrontare le visioni differenti che questi hanno rispetto alle relazioni con gli altri soggetti.

L’approfondimento, che ha voluto fornire un primo sguardo su funzioni e ruoli del tutore volontario, nel rapporto con gli attori del sistema e con gli stessi minori e neomaggiorenni, restituisce solo in parte la complessità di una figura dal carattere ricco e sfaccettato, che sta diventando sempre più centrale nel sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Si è visto come al tutore volontario siano essenzialmente demandati per legge compiti di rappresentanza legale del minore straniero privo di figure adulte di riferimento sul territorio nazionale. L’assenza di tale figura, il ritardo nella sua nomina o una sua smaccata incapacità o superficialità nel portare avanti l’incarico, comporta infatti una lesione dei diritti fondamentali del minore.

Attraverso il suo “potere di firma”, in cui si traduce l’obiettivo di tutela dei diritti del tutelato, il tutore può permettere, tra l’altro, di sgravare da molti oneri burocratici gli operatori delle comunità di accoglienza, consentendo loro di concentrarsi meglio sul percorso educativo del ragazzo. Anche laddove siano le comunità ad occuparsi primariamente del disbrigo delle pratiche amministrativo-burocratiche, il tutore può esercitare con la sua firma

una “funzione di controllo” che può esser letta anche come un positivo segnale di “attenzione” verso il singolo minore²⁰⁴.

Ma il tutore non rappresenta unicamente un “punto di riferimento per garantire diritti e doveri”²⁰⁵. Infatti, offre al proprio tutelato anche “spazi e tempi individualizzati”, nei quali non solo lo aiuta a decifrare codici culturali della nuova società di arrivo e propone occasioni ludiche e ricreative fuori dalla *routine* della comunità di accoglienza, ma dà anche consigli, conforto e aiuto – anche economico – nel momento del bisogno, costruendo con lui nel tempo una relazione di fiducia e di amicizia, che può trasformarsi in un sincero rapporto affettivo, talvolta di tipo familiare²⁰⁶, che in molti casi prosegue anche dopo la conclusione della tutela formale, segnata dal passaggio alla maggiore età.

Il tutore è un “nodo di una rete di relazioni” che egli stesso aiuta a sviluppare per il minore per lo più privo di figure di riferimento sul territorio nazionale, il quale il più delle volte ha però una famiglia alle spalle che lo guida a distanza. La famiglia d’origine può rappresentare una sponda su cui lo stesso tutore e gli altri attori della presa in carico possono poggiarsi per aiutarlo nel suo percorso di inclusione e crescita personale. Il tutore, in quanto figura potenzialmente più prossima al minore, oltre che punto di raccordo *super partes* tra i diversi attori del sistema della tutela dei MSNA, può quindi fungere anche da “mediatore transnazionale”.

Le recenti aperture da parte di alcuni Tribunali per i Minorenni rispetto alla legittimità del cosiddetto “tutore sociale”, figura che accompagna il minore nel suo percorso di inserimento socio-culturale anche in seguito al raggiungimento della maggiore età, non fanno che confermare il successo delle azioni di “accompagnamento educativo” svolte con molta dedizione da tanti tutori volontari. Inoltre, chiamano a un maggior riconoscimento delle doti e dell’apporto euristico che il tutore può fornire al sistema, sia in quanto “speciale antenna” sul travaglio, i dilemmi e le istanze del ragazzo, sia in quanto portatore di un’idea aperta e processuale del *best interest*. Di fronte alle rappresentazioni, alle affermazioni teoriche e alle declinazioni che vengono fornite da soggetti che esprimono una visione del lato adulto, professionista e in larga maggioranza autoctono della nostra società, il tutore potrebbe candidarsi a interpretare il lato “emico” del processo di ricerca del superiore interesse: dando voce al ragazzo, interpretando i suoi bisogni e scelte in chiave transnazionale e interculturale, aprendo con lui un campo continuo di mediazione, connessione tra elementi, fusione di orizzonti.

Nonostante il maggior riconoscimento della figura nel corso del tempo, il suo ruolo non può dirsi tuttavia ancora pienamente riconosciuto e integrato nel sistema della presa in carico²⁰⁷. Ciò è vero soprattutto per i tutori che assumono per la prima volta tale incarico e/o non fanno parte di reti formali e informali tra tutori, ma anche i tutori più esperti e preparati hanno difficoltà a capire come interagire al meglio con il sistema, essendo efficaci ed evitando, per quanto possibile, frizioni. Il ruolo è infatti pieno di insidie e richiede un delicato equilibrio tra attenzione e discrezione. I tutori possono, inconsapevolmente, finire col danneggiare e infantilizzare il proprio tutelato, laddove impongano i propri valori, le proprie aspettative e i propri standard di vita e culturali, non necessariamente corrispondenti ai bisogni e agli interessi del minore stesso, né replicabili nel futuro. La tutela può infatti diventare uno “spazio immaginifico”²⁰⁸ che rischia di creare un vuoto molto profondo nel ragazzo nel momento in cui egli compirà 18 anni, o di ingabbiarlo in percorsi non rispondenti al suo “superiore interesse”. Tutte le parti condividono quindi la consapevolezza della necessità di un maggior dialogo, confronto e collaborazione, a partire dai momenti di formazione.

Una soluzione per contenere l’agire discrezionale del tutore volontario potrebbe consistere nell’integrare maggiormente nella formazione dei tutori volontari – perlopiù incentrata su aspetti giuridici – aspetti psicologici ed educativi, che potrebbero rivelarsi molto utili per muoversi più agevolmente in una “relazione d’aiuto” con un

²⁰⁴ Intervista a Barbara Bussotti, 5 luglio 2021.

²⁰⁵ Intervista all’Associazione Tutori Volontari Toscani, 6 luglio 2021.

²⁰⁶ Intervista a Elisabetta Manella, 24 giugno 2021.

²⁰⁷ Intervista a Defence for Children Italia, 6 luglio 2021.

²⁰⁸ Intervista a Stefano Eleuteri, 7 luglio 2021.

adolescente e guidarlo nelle proprie scelte. Mentre un rafforzamento dell'associazionismo dei tutori potrebbe rafforzare le forme di aiuto e guida interne agli stessi tutori.

Al tempo stesso sarebbe necessario prevedere meccanismi di accompagnamento e monitoraggio dei tutori volontari, sull'esempio di esperienze positive come quella dei gruppi di accompagnamento e mutuo aiuto, sperimentata in Piemonte²⁰⁹. Inoltre, la formazione potrebbe essere interamente affidata – come già accade peraltro nel contesto europeo – ad organizzazioni del Terzo settore, che potrebbero provvedere ad accompagnare e supportare i tutori anche nel post-formazione.

La Legge Zampa ha esteso con portata nazionale quanto sperimentato in alcune località in merito alla tutela volontaria, trovando terreno fertile in una società civile coinvolta e partecipe nelle questioni migratorie e nella tutela dei vulnerabili. Proprio grazie a tale pregressa presenza, si è potuta sviluppare una tutela volontaria anche nelle mancanze già menzionate delle disposizioni normative. L'associazionismo emerge quindi forte, sia quello del Terzo settore pregresso che quello nascente dei tutori volontari, bilanciando una concezione forse eccessivamente individualizzante della l. 47/2017. Il tutore sembra essere concepito dalla normativa, come una figura solitaria che interviene per supportare un minore straniero non accompagnato nel momento del bisogno. L'unico articolo espressamente dedicato alla tutela volontaria è quello che crea gli elenchi dei tutori volontari (art. 11) presso ogni Tribunale: curioso che proprio quell'unico articolo riporti una concezione aggregata della tutela, seppure come mero elenco, quando nella pratica ha una *ratio* molto individualizzante. L'associazionismo dei tutori volontari sembra rispondere quindi ad un bisogno di confronto, di cui sarà interessante valutare l'evoluzione, fra l'istituzionalizzazione e la temporaneità di una figura che interviene in un lasso di tempo e per un motivo ben determinato nella vita di un minore.

In conclusione, la figura del tutore, qualora adeguatamente riconosciuta, supportata e qualificata attraverso un processo che deve ancora compiersi appieno, potrà rappresentare una risorsa sempre più imprescindibile nell'opera di costruzione, riconsiderazione e “cucitura” tra i diversi poli della presa in carico e le diverse dimensioni di vita del minore.

BIBLIOGRAFIA

AGIA, 2020a, *Il monitoraggio qualitativo sul sistema della tutela volontaria. Indagine sui minori stranieri non accompagnati con tutore volontario abbinato*, novembre https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-02/DEFINITIVO%20Report%20monitoraggio%20qualitativo%20Minori%5B24411%5D_0.pdf

AGIA, 2020b, *Il monitoraggio qualitativo sul sistema della tutela volontaria. Indagine sui minori stranieri non accompagnati senza tutore volontario abbinato*, novembre <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-02/DEFINITIVO%20Report%20monitoraggio%20qualitativo%20Minori%20senza%20tutore%5B24410%5D.pdf>

AGIA, 2020c, *Il monitoraggio qualitativo sul sistema della tutela volontaria. Indagine sui tutori volontari*, novembre <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-02/DEFINITIVO%20Report%20monitoraggio%20qualitativo%20tutori%5B24418%5D.pdf>

AGIA, 2020d, *Monitoraggio qualitativo sul sistema della tutela volontaria. Minori stranieri non accompagnati: relazioni interculturali e tutela volontaria*, novembre <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-02/Sezione%20Intercultura%20Def.pdf>

AGIA, 2021, *Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitativi. 1° semestre 2019*, maggio <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-05/Rapporto%20monitoraggio%20QUANTITATIVO%20sistema%20tutela%20volontaria%201%20sem%202019.pdf>

²⁰⁹ Si veda in proposito: G., Gullace, E., Tuninetti, *Il supporto dopo la nomina dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*

AGIA, 2021, *Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitativi. 1° luglio 2019 – 31 dicembre 2020*, luglio <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/TERZO%20Rapp-Monit.pdf>

Ambrosini, M., 2007, “Prospettive transnazionali. Un nuovo modo di pensare le migrazioni?”, *Mondi Migranti*, n. 2, pp. 43-90.

ASGI, 2020, *Emergenza Covid-19 e percorsi dei minori non accompagnati dopo i 18 anni*, Scheda tecnica, marzo.

Benci, A., 2016, *Il prossimo lontano. Alle origini della solidarietà internazionale in Italia*, Milano, Unicopli.

Ceschi, S., 2011, “Guardare ai soggetti, dislocare gli sguardi. I processi migratori contemporanei e la lente della transnazionalità”, in A. Miranda, A. Signorelli (a cura di), *Pensare e ripensare le migrazioni*, Palermo, Sellerio.

CeSPI 2020. *Primo rapporto. Osservatorio Minori Stranieri non Accompagnati in Italia-Rapporto 2020* https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapportomsna_in_italia_2020_def.pdf

CeSPI, Defence for Children Italia 2020, *Rapid Assessment su accoglienza e integrazione dei MSNA a Roma, Genova, Bologna, Palermo, Ancona*, febbraio https://www.cespi.it/sites/default/files/approfondimenti/dci_-_crhd_assessment_-_web.pdf

CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati, 2020, *L'emergenza sanitaria Covid-19 e gli effetti sui minori stranieri non accompagnati*, Scheda tecnica, aprile.

Defence for Children Italia, 2019, *Manuale operativo per tutori volontari*, dicembre http://www.defenceforchildren.it/files/DCI_-_Asopag_handbook_Ita_Completo_2020.pdf

Defence for Children International, 2020, *The Impact of Covid-19 on Children's Rights*, aprile <https://defenceforchildren.org/wp-content/uploads/2020/04/DCI-Report-Final.pdf>

De Micco, V., 2019, “Fuori Luogo/Fuori Tempo. L'esperienza dei migranti minori non accompagnati tra sguardo antropologico e ascolto analitico”, in *Adolescenza e psicoanalisi*, N. 1, maggio, Roma, Edizioni Magi, Roma, p. 176.

EU FRA 2015, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union* <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-systems-children-deprived-parental-care-european-union>

Granata, A. 2011. *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, Roma, Carocci.

Granata, A., Granata, E., 2019, *Teen immigration. La grande migrazione dei ragazzini*, Milano, Vita e Pensiero.

Gullace, G., Tuninetti, E., *Il supporto dopo la nomina dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati* https://www.compagniadisanpaolo.it/wp-content/uploads/Il-supporto-durante-la-nomina-dei-tutori-volontari-di-minori-stranieri-non-accompagnati_27.04.21.pdf

ISMU, 2019, *A un bivio La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, UNICEF, UNHCR, OIM, p. 14 https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2020/12/A-un-bivio_Report_LONG_ITA_BouRE.pdf

La Placa, S., 2020, “Migrazioni, Minori e Covid-19”, in *Pediatria*, dicembre, pp. 14-23.

Long, J., 2018, (a cura di), *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*, Padova, CEDAM.

Lunardini, M., 2020, *Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati: una definizione innovativa*, CeSPI https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._2_-_tutori_volontari_per_minori_stranieri_non_accompagnati_def.pdf

Marzetti, J., (a cura di), 2021, *Dieci storie di tutori e minori stranieri non accompagnati*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

Medda, R., 2017, “L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia”, in *Istituzioni del federalismo*, vol. 4.

Melting Pot Europa, 2020, *Manuale di sopravvivenza per il minore straniero non accompagnato (e per il suo tutore)*, maggio

https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/manuale_sopravvivenza_illustrato_msna_21maggio2020.pdf

Peris Cancio, L. F., 2018, *Tutela senza confini per i minori non accompagnati*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editori, p. 216.

Peris Cancio, L. F., 2019, "Voluntary Guardians as Street-level Bureaucracy Agents in the Implementation of Unaccompanied Minors' Reception", *Social Policies* 6 (3), pp. 469-486.

Riccio, B., 2007, "Toubab" e "Vu cumprà". *Transnazionalità e rappresentazioni nelle migrazioni senegalesi in Italia*, Padova, Cleup.

Sayad, A., 2002, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Raffaello Cortina Editore.

Save the Children Italia, 2020, *Helpline Minori Migranti. Report 2020*, Maggio <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/helpline-minori-migranti-report-2020.pdf>

Save the Children Italia, 2020, *Superando le barriere. Percorsi di accoglienza e inclusione dei giovani migranti*, giugno https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/superando-le-barriere_0.pdf

Vertovec, S., 2004, "Migrant transnationalism and modes of transformation", *International Migration Review*, Vol XXXVIII, n. 3, pp. 970-1001.

Vertovec, S., 1999, "Conceiving and Researching Transnationalism", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, n. 2.

Intervistati	Funzione
Barbara Bussotti	CNCA Roma
Laura Cucinelli	Presidente CivicoZero Roma
Giulia Dagliana	Associazione Tutori Volontari Toscana
Stefano Eleuteri	Giudice onorario - psicologo
Francesca La Civita	Operatrice legale Defence for Children Italia
Elisabetta Manella	Tutrice volontaria
Claudio Maricchiolo	Tutore volontario
Rodolfo Mesaroli	Direttore delle attività di ricerca CivicoZero Roma
Laura Pecchioli	Associazione Toscana Tutori Volontari Minori Stranieri non Accompagnati
Lluís Francesc Peris Cancio	Giudice onorario - assistente sociale
Claudia Ruta	Operatrice legale Defence for Children Italia

CAPITOLO 5

Evoluzione e prime indicazioni dal rapid assessment 2021-22. Considerazioni metodologiche e programmatiche

A cura di CeSPI e Defence for Children International Italia – Child Rights Help Desk

5.1 Il rapid assessment sulla Legge 47 come metodo di analisi e azione

Giunti al secondo anno nella sperimentazione di questa particolare metodologia mirata a monitorare il grado e la qualità dell'applicazione della Legge 47 del 2017 sui minori stranieri non accompagnati in alcuni specifici territori italiani, in previsione dell'imminente rapporto completo relativo al 2021, riproponiamo alcune annotazioni relative alla natura di questa iniziativa e al suo progressivo affinamento.

Considerata genericamente la divergenza tra ciò che una specifica legge propone e la realtà dei fatti, l'intento centrale di quello che abbiamo definito "rapid assessment", per sottolineare il carattere rapido e immediatamente fruibile dell'informazione rilevata, è stato ed è quello di utilizzare le previsioni normative, tradotte in macro-indicatori interrelati, per osservare i limiti, le risorse disponibili, le prassi e le criticità relative al riconoscimento e all'attuazione dei diritti e delle garanzie che la nostra normativa prevede per i minorenni stranieri non accompagnati presenti in Italia.

La scelta di base è stata dunque quella di riaffermare il principio normativo come dispositivo primario utile ad analizzare, anche in sede extra-giuridica, il fenomeno stesso che lo ha informato nella sua genesi riqualificando, a partire dal riferimento normativo, la dimensione interdisciplinare e quella sistemica necessarie ad interagire con la complessità della situazione affrontata.

Certamente la proposta di un'osservazione che si potesse rendere utile sulla situazione dei minorenni stranieri non accompagnati scaturisce dal constatare come l'implementazione concreta di una legge necessiti sempre di una strategia e di una pianificazione tese a renderla applicabile in relazione alle molteplici variabili proposte dal fenomeno oggetto di attenzione. La continuità tra principi, previsioni e procedure attuative dovrebbe infatti costituire l'asse portante dei processi applicativi, a maggior ragione laddove si affrontino fenomeni complessi come quello della migrazione, della minore età e delle garanzie che il nostro sistema prevede per ogni persona minorenni sul territorio italiano.

Nel caso della Legge 47/2017, la distanza tra i principi enunciati e loro realizzabilità è apparsa subito come un elemento critico e cruciale nel consentire o meno le possibilità di realizzazione concreta. È stata proprio questa constatazione che ha condotto ad ideare un sistema che consentisse la rilevazione di informazioni e che, nel contempo, potesse indicare una struttura possibile per leggere e affrontare la complessità di intenzioni e mandati previsti dalla normativa. L'intenzione è stata rafforzata anche dalla quasi totale assenza di risorse economiche previste nel testo normativo, a fronte di un'esplicita previsione di un monitoraggio della sua applicazione. Un'assenza che si pone certamente come limite strutturale ma che deve altresì richiamare all'urgenza di una maggiore qualità di analisi e di programmazione applicativa.

La struttura sistemica predisposta per l'analisi condotta attraverso il rapid assessment si riferisce dunque alla necessità di considerare le specifiche prerogative della Legge ma anche le relazioni che ogni specifica prerogativa ha con tutte le altre e ancora, la necessaria relazione tra quanto avviene nella dimensione più prossima al minorenni (micro) e le condizioni generali predisposte su un livello nazionale che regolano e condizionano le possibilità di implementazione (meso). Le diverse competenze e i diversi mandati, che devono necessariamente interagire per rendere realizzabile quanto indica la normativa, propongono un ulteriore livello di complessità caratterizzato spesso da letture mono-disciplinari del fenomeno e della legge stessa. Il tutto in una situazione culturale, storica e politica nella quale risulta ben chiaro quanto la questione migratoria costituisca terreno sensibile nel dibattito generale economico-sociale e nella percezione dell'opinione pubblica (macro).

È evidente, dunque, quanto l'obiettivo posto dallo stesso primo articolo della Legge nel prevedere pari opportunità per ogni minorenni straniero sul territorio italiano si ponga come prospettiva di difficile realizzabilità nell'assenza di una strategia di analisi ed azione che possa ricostituire quella linearità tra principi (anche quelli relativi ad obblighi internazionali), previsioni, procedure e processi. Certamente l'articolato della Legge propone un sistema e un percorso che però deve essere declinato in modo più specifico per poter essere seguito.

La struttura e l'applicazione del rapid assessment nascono dunque come possibile contributo a questo difficile processo di implementazione, mantenendo una centrale attenzione sulla persona minorenni e sul suo superiore interesse in linea con la Convenzione ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata dallo stato italiano nel 1991, intendendo la Legge 47 come un ulteriore contributo nazionale, specificamente centrato sulle variabili proposte dalla presenza di minorenni provenienti da Paesi extraeuropei, al corpus normativo internazionale.

5.2 Lo strumento metodologico e i criteri di analisi trasversale di adeguatezza, conformità, effettività, sostenibilità.

L'individuazione degli indicatori principali del rapid assessment è stata realizzata considerando ogni specifica disposizione normativa in relazione ai diversi aspetti del fenomeno sulla base dell'esperienza concreta di relazione con i ragazzi, della letteratura esistente, di analisi preesistenti sulle criticità e le difformità già rilevate. Si è andata a costituire così una sorta di mappa che, una volta sintetizzato e tradotto il testo in 11 indicatori centrali, ha definito per ognuno di essi una serie di descrittori e specificazioni nel tentativo di "dare corpo" alla disposizione normativa e riconnetterla con il sistema nel quale doveva/poteva essere applicata. Nel 2021 il set di indicatori applicato nel 2020, come vedremo di seguito, è stato ridotto a 9 criteri generali di osservazione sulla base dell'esperienza e della necessità di specificare alcune dimensioni.

In molti casi nei quali il reperimento dei dati non è stato possibile per assenza di informazione disponibile o per assenza degli interlocutori a cui era stato richiesto un confronto, gli elementi descritti per ogni indicatore hanno dovuto avvalersi dell'esperienza diretta di lavoro sul territorio.

La revisione dell'impianto di analisi che ha condotto nel 2021 a modificare il numero di indicatori, la loro disposizione, prevede la rilevazione delle seguenti dimensioni:

1) Accoglienza: tipologie di accoglienza qualificata istituzionale, affidi e forme alternative

Il primo indicatore intende porre l'attenzione sugli standard psico-socio-educativi delle strutture che le qualificano come adatte all'accoglienza di minorenni e sulla loro necessaria connessione con il contesto territoriale regionale nell'assicurare la considerazione e la risposta ai bisogni dei ragazzi accolti. Ciò per garantire il superiore interesse del minorenne e la particolare situazione di vulnerabilità che deve essere considerata nella predisposizione delle condizioni e nei processi di accoglienza, anche in relazione alle misure e alle competenze di mediazione culturale che si rendono necessarie, tenuto conto eventualmente di bisogni educativi speciali, disabilità, protezione da forme di violenza, grazie ad una collocazione effettiva in luogo sicuro.

2) Presa in carico istituzionale



Il secondo indicatore concentra l'attenzione sui processi attraverso i quali ogni minorenne viene preso in carico e seguito dalle istituzioni competenti, in considerazione della sua peculiare situazione individuale e dei suoi specifici bisogni, in una prospettiva capace di considerare, oltre alla contingenza, gli elementi legati al suo passato e le prospettive attinenti allo sviluppo del suo progetto di vita. Esso è volto a verificare, inoltre, l'effettiva insistenza di politiche atte a garantire (con risorse sufficienti e l'eventuale presenza di protocolli inter-istituzionali) un'accoglienza in linea con le esigenze dei minorenni presenti sul

territorio.

3) Tutela volontaria: numero di tutori volontari per minorenne formati e attivi per territorio

Riconoscendo nell'istituto della tutela volontaria un elemento centrale di garanzia, il terzo indicatore intende osservare la qualità dei processi di formazione, selezione, supporto e abbinamento dei tutori così come il grado di attivazione e collaborazione delle istituzioni e delle agenzie competenti nel promuovere quanto prevede la specifica norma.

4) Prassi di ascolto e partecipazione attiva del minorenne nei procedimenti che lo riguardano

Considerando la partecipazione e l'ascolto del minorenne come imprescindibile elemento per garantire una risposta ai suoi bisogni, conformemente al dettato normativo, il quarto indicatore intende osservare come questa condizione venga applicata dai diversi attori, istituzionali e non, nel corso dei processi di accoglienza.

5) Colloquio di identificazione e indagini familiari

In considerazione del fondamentale passaggio relativo all'identificazione del minorenne, intesa come fase attraverso la quale è possibile individuare gli elementi rilevanti a garantire il riconoscimento e il mantenimento della sua identità e, da qui, il suo superiore interesse, il quinto indicatore intende osservare la qualità, le competenze, l'efficacia e l'efficienza delle pratiche e dei processi messi in atto dai diversi attori che interagiscono in questa fase cruciale. Ciò, da un lato considerando la continuità e l'integrazione delle specifiche prassi con le fasi successive dell'accoglienza e, dall'altro, se e come tale fase sia o meno specificamente idonea a orientare la progettazione del percorso di ciascun minorenne. La comprensione della storia e dei legami familiari di ciascun minorenne costituisce, inoltre, elemento essenziale per predisporre misure tese a tutelare il suo superiore interesse.

6) Accertamento dell'età

Laddove si renda necessario un processo di accertamento dell'età, il sesto indicatore intende osservare le modalità attraverso le quali tale esame viene disposto e operato per garantire il superiore interesse del minore, la dignità della persona così come l'applicazione di un procedimento olistico multidisciplinare e metodologie scientifiche adeguate, non discriminatorie e non lesive della sua integrità e dignità, in linea con le recenti modifiche introdotte in attuazione della L. 47/17.

7) Sviluppo: istruzione e formazione

Considerando il diritto all'istruzione e alla formazione come diritto fondamentale allo sviluppo di cui ogni minore è titolare, il settimo indicatore si propone di osservare le possibilità e le modalità di accesso ad opportunità formative inclusive tese a potenziare le possibilità di istruzione e apprendimento dei ragazzi e delle ragazze che considerino proattivamente le variabili e le particolari necessità derivanti dalla loro situazione, anche rispetto ad opportunità educative e ludico ricreative non formali.

8) Salute

L'ottavo indicatore si propone un'osservazione sull'accesso alle cure sanitarie e alla garanzia della salute applicando una prospettiva di carattere preventivo e una specifica attenzione a particolari necessità, anche in relazione alla recente e perdurante emergenza sanitaria legata alla diffusione del virus Covid-19, nonché a tutti gli elementi atti a garantire la fruizione di servizi volti al benessere di ciascun minore.

9) Transizione all'età adulta: conversione permesso di soggiorno e prosieguo amministrativo

Il compimento della maggiore età, le misure messe in atto per l'accompagnamento del minore a questa "scadenza" in una logica di sostenibilità e vicinanza, la conversione del permesso di soggiorno, il prosieguo dell'assistenza istituzionale negli anni immediatamente successivi al diciottesimo si pongono come le dimensioni osservate attraverso l'ultimo indicatore, considerando questo particolare momento come fondamentale nel definire l'azione di assistenza e supporto psico-socio-educativo messo in atto a favore del minore.

5.3 Evoluzione dello strumento ed elementi critici. Una prima disamina operativa e metodologica

Il sistema di analisi predisposto, soprannominato dai ricercatori "mandala", è stato inteso come strumento per rilevare ogni specifico indicatore in tutte le sue implicazioni fattuali, così come le sue interdipendenti relazioni con tutti gli altri. La visualizzazione del "mandala" si è dunque proposta come quadro concettuale di riferimento anche con gli interlocutori esterni, il più delle volte abituati a considerare il fenomeno esclusivamente attraverso i parametri relativi al proprio mandato e alla loro funzione, con tutto il limite che questo comporta.

Attraverso il sistema, nei territori è stata attivata un'interlocuzione con diversi attori istituzionali e non, nel tentativo di condividere un'analisi multi-prospettica che potesse avvalersi della specifica esperienza di ogni agente ed agenzia ma che, nel contempo, proponesse un campo di riflessione capace di relativizzare utilmente e sistematicamente il posizionamento di ogni attore in un quadro complessivo capace di sollecitare a cogliere le implicazioni derivanti dalla griglia di osservazione elaborata.

Nel corso del primo anno di lavoro abbiamo concentrato l'attenzione su 5 capoluoghi italiani (Roma, Palermo, Genova, Ancona e Bologna), mentre nella seconda annualità, avendo verificato l'efficacia dello strumento, è stato deciso di espandere la portata dell'analisi su scala regionale concentrando gli sforzi su Sicilia, Puglia, Marche e Liguria.

Nel secondo anno lo strumento è stato lievemente modificato e focalizzato, riducendo gli indicatori al numero di 9, ampliandone l'applicazione all'ambito regionale e incorporando nel sistema alcuni criteri di sintesi e osservazione trasversali che sostenessero l'analisi ma che, nel contempo, rinforzassero la proposta e gli orientamenti da essa derivanti. Per verificare la rispondenza di pratiche, procedure e mandati in base a ogni indicatore, il sistema ha dunque incorporato il criterio di "adeguatezza", inteso ad osservare il grado di congruità quantitativa e qualitativa tra ciò che prevede la norma e ciò che viene realizzato, considerando in questa valutazione anche la prospettiva del minore e della sua peculiare situazione personale, il criterio di "conformità" per verificare il grado di corrispondenza di prassi e servizi con quanto prevede esplicitamente ed implicitamente il dettato normativo, il criterio di "effettività" per osservare quanto le misure messe in campo corrispondessero a risultati concreti e misurabili e, in ultimo, il criterio di "sostenibilità", inteso ad osservare quanto le misure messe in campo potessero risultare possibili e durevoli nei contesti in cui vengono attuate.

Risulta chiaro come un'interlocuzione e un'analisi di questo tipo richiedano un approccio di carattere multidisciplinare, guidato da una chiarezza centrale su quali siano i criteri che possono valutare e determinare, sulla base della normativa internazionale e nazionale, il superiore interesse del minore. È proprio questo il principio base che lo strumento ha voluto incorporare come preminente rispetto ad ogni altra possibile considerazione. Come conferma anche la nostra analisi, i condizionamenti discriminatori legati allo *status* migratorio del minore finiscono spesso per prevalere sul rispetto alle garanzie che andrebbero obbligatoriamente assicurate al minore.

Il processo di osservazione ed analisi, volutamente concepito non tanto per fornire un quadro esaustivo della situazione ma per cogliere, quasi in tempo reale, gli elementi capaci di indicare le criticità per orientare strategie e misure da intraprendere, si è certamente scontrato con i diversi limiti del sistema, gli stessi limiti che determinano una profonda divergenza tra ciò che la norma propone e la realtà fattiva.

La frammentazione tra le competenze e i mandati chiamati ad operare, l'assenza e la scarsità di dati e informazioni omogenei e tempestivi, predisposti e condivisi sistematicamente per interagire con il fenomeno, la parzialità di competenze utili a comprendere la situazione particolare e generale relativa ai minorenni stranieri, la farraginosità dei procedimenti burocratici e la loro diversità nei territori sono solo alcuni degli elementi strutturali che criticamente si evidenziano nella gestione del fenomeno. È stata proprio questa difficoltà, caratterizzata dalla sovrapposizione di intendimenti e prospettive da parte dei diversi attori, che ha reso evidente la necessità di uno strumento sistemico e flessibile come quello elaborato per il rapid assessment. Uno strumento di osservazione capace di cogliere, nell'interazione con gli agenti centrali in ogni territorio, evidenze utili a riavvicinare il dettato normativo con il fenomeno complesso che si propone di governare.

Lo sviluppo del lavoro su specifici territori ha consentito di osservare le dinamiche peculiari che in essi si realizzano ma anche di individuare la rete attuale o potenziale di attori istituzionali e non necessaria ad implementare quanto viene proposto dalla Legge 47. In questo senso è possibile affermare che la prerogativa della ricerca e la costruzione di un contesto analitico è stata accompagnata da un'azione tesa a sostenere lo sviluppo di relazioni significative capaci di qualificare i processi di accoglienza e di garanzia previsti dalla normativa. Gli orientamenti derivanti dalla rilevazione sono certamente concepiti e proposti per supportare questo contesto, inteso come intreccio, nell'assenza del quale è impossibile concepire un piano applicativo.

5.3.1 Livelli e competenze sovrapposte

Come precedentemente ricordato, in questa edizione si è scelto di testare il rapid assessment su alcune Regioni, in tal modo rimodulando lo strumento su un territorio non solo più vasto per dimensioni e numero di attori in gioco, ma anche più complesso, stratificato e sovrapposto. In effetti l'approccio regionale ha contribuito ad evidenziare più chiaramente la sovrapposizione di differenti scale e competenze territoriali compresenti rispetto all'implementazione dei diversi articoli della Legge e dunque di vari istituti, procedure e prassi da essa derivanti o ad essa legati.

Indicatori e relativi soggetti implicati nella presa in carico si articolano su diverse dimensioni territoriali, da quelle nazionali a quelle più strettamente locali. La dimensione *nazionale* può riscontrarsi, ad esempio, nel caso delle indagini familiari, svolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) su impulso della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tuttavia, nella loro articolazione, vi può essere una relazione con il livello dei servizi sociali comunali, dato che può succedere che tali realtà diano impulso ad indagini familiari per via anagrafica e riducano drasticamente il ricorso all'OIM. Vi è poi una dimensione *regionale*, che coinvolge come è noto l'organizzazione del sistema sanitario o l'istituto della tutela volontaria, essendo i Garanti regionali responsabili della selezione e della formazione degli aspiranti tutori. Ad un livello *distrettuale* si inserisce l'operato dei Tribunali per i Minorenni, che riunisce solitamente due o più città capoluogo, mentre il livello *provinciale* può identificarsi nelle aree di competenza delle Prefetture. Ad un livello successivo si inserisce la dimensione *comunale*, forse la più rilevante per la quantità e la qualità delle azioni di tutela, che riguarda l'operato dei servizi sociali o delle Questure e in molti casi e per diversi aspetti l'organizzazione dell'accoglienza. Infine, il rapid assessment ha evidenziato l'importanza in alcuni territori di una dimensione che potremmo definire *intra-locale*, all'interno della quale alcuni Comuni scambiano prestazioni e

competenze e interagiscono attraverso progetti ed iniziative facendo spesso perno intorno ad una cittadina non capoluogo più popolosa ed importante (un esempio in tal senso può essere quello della mediazione interculturale).

La compresenza di diverse dimensioni territoriali non caratterizza esclusivamente differenti forme/istituti della presa in carico. Esiste infatti una sovrapposizione che può riguardare uno stesso istituto o servizio offerto, o una stessa procedura o prassi.

Un esempio su tutti può essere quello della gestione dell'accoglienza. Sappiamo come la competenza degli *hotspot* e dei centri di prima accoglienza spetti al Ministero dell'Interno, che gestisce anche a livello centrale i Centri di accoglienza straordinaria (CAS), strutture reperite dai Prefetti, inquadrabili come una forma ibrida tra prima e seconda accoglienza. Ad un secondo livello l'accoglienza è poi ripartita fra gli Enti locali, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), con il coordinamento del Ministero dell'Interno, per quanto riguarda la rete del Sistema Accoglienza Integrazione (SAI) e il Servizio Centrale di supporto al SAI, e gli stessi Enti Locali per quanto riguarda le comunità educative, le case-famiglia, i gruppi appartamento e gli affidamenti familiari al di fuori del sistema SAI. Come noto, nella pratica, la gestione di tali strutture e istituti e dei servizi offerti in tali contesti si avvale di una vasta rete territoriale di organi, enti non profit, aziende e privati cittadini.

La concreta attuazione della Legge sul territorio nazionale si riflette dunque in una frammentazione e una sovrapposizione di mandati e interventi che coinvolgono una molteplicità di attori istituzionali a diversi livelli territoriali, rendendo più complessa un'osservazione sistematica delle misure a tutela dei minori stranieri non accompagnati nelle realtà indagate. Al tempo stesso, tale osservazione può gettare luce sulle problematiche derivanti da mandati e competenze sovrapposte e confuse, da azioni non sinergiche tra gli attori, dalle differenze di impostazione, organizzazione ed efficienza tra i territori interni alla Regione.

5.3.2 Difficoltà e sfide processuali di un'indagine a livello regionale

Un'altra delle principali sfide che un'indagine a livello regionale di questo tipo comporta consiste anche nel riuscire a cogliere processualità di tipo *diacronico* (trasformazioni nel tempo, evoluzioni del sistema) e processualità di tipo *sincronico* (osservare le peculiarità attuali di ciascun territorio e individuare le interazioni tra diverse aree e ambiti).

I processi stratificati nel tempo che interessano i territori possono riguardare cambiamenti strutturali, quali le mutevoli caratteristiche quantitative e qualitative dei flussi in entrata, cambiamenti legislativi e istituzionali avvenuti a diversi livelli, ma anche tenere in conto peculiarità più locali, riguardando ad esempio le sperimentazioni e le pratiche precedenti alla Legge 47 intraprese dagli attori locali che ancora producono qualche tipo di azione, le collaborazioni fra gli enti consolidate negli anni, le interpretazioni differenti di alcune disposizioni normative che si sono succedute e che hanno portato a realizzare in maniera diversa la stessa norma.

I processi del presente, che vanno valutati attraverso la fotografia simultanea scattata dalla rilevazione sulle diverse scale territoriali elencate in precedenza, risultano arricchiti da un'ottica dinamica ed orizzontale che valorizza gli interscambi che si realizzano tra un territorio e un altro.

Le diverse aree regionali possono scambiare *expertise* e competenze, metodologie di lavoro e risorse umane, servizi specifici o di eccellenza, iniziative progettuali ed idee. Tuttavia, come emerge in particolare nel caso della Puglia, tale interscambio si verifica molto più in via informale e sotterranea, attraverso reti e interazioni storiche, situazionali o strategiche fra gli attori, che attraverso regie istituzionali, che siano tavoli, piattaforme, riunioni periodiche o altro. A titolo di esempio, le unità regionali o provinciali del sistema SAI non riescono ad assumere funzioni di coordinamento e fulcro di rete per le diverse strutture disseminate sul territorio, mentre all'interno dei CNCA regionali a volte non vi è traccia di forme di interazione strutturata tra le comunità ospitanti minori.

Invece, rispetto ad una collaborazione un po' più coordinata e "istituzionalizzata" tra attori pubblici e privati, nel corso dell'indagine pugliese, si è rilevato il ruolo che il livello intra-locale gioca nell'aggregare in modo maggiormente sistematico i vari soggetti incaricati a diverso titolo della presa in carico dei MSNA. In alcuni casi, è stato infatti possibile evidenziare come alcuni piccoli Comuni e realtà di prossimità scambino tra loro molto più che ad un livello territoriale superiore. Un esempio di questo tipo riguarda la scelta, da parte di alcune piccole realtà territoriali, del proprio CPIA di riferimento, che non è quello della Provincia di appartenenza, bensì quello dislocato a livello locale. Ricordiamo a questo riguardo che i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti si articolano in una sede centrale e in punti di erogazione di primo livello individuati dalle Regioni, volti ad assicurare una rete territoriale in grado di offrire agli utenti un servizio di facile accesso.

La complessità che emerge dalla sovrapposizione, diversificazione e interazione delle varie dimensioni territoriali nelle realtà oggetto di analisi è una sfida che potrà fornire interessanti spunti di approfondimento e forse, anch'essa, riversarsi sulla concezione ed organizzazione interna degli indicatori.

5.3.3. Esperienze territoriali ed indicatori, quale isomorfismo?

Nell'ambito del lavoro di ricerca empirica sono emerse alcune prassi territoriali in via di sperimentazione e (forse) consolidamento che si collocano a cavallo, o in alcuni casi anche oltre, il perimetro di azione indicato dalle disposizioni della Legge 47/2017 con cui si interfacciano in maniera dinamica gli indicatori del rapid assessment. Si tratta di azioni di tipo progettuale nate all'interno di contesti territoriali e partenariali limitati, che stanno trovando in parte riconoscimenti più ampi sia dal punto di vista della scala di azione che da parte di istituzioni pubbliche.

È questo il caso, ad esempio, della diffusione di forme di supporto da parte di privati cittadini al di là del termine del compimento della maggiore età. Tali iniziative hanno preso di volta in volta le sembianze di forme di tutela *light* chiamate, a seconda dei casi, "tutela sociale" o "*mentoring*", che rispondono al bisogno di continuare a garantire al neomaggiorenne un affiancamento e un supporto prolungato una volta cessata la tutela volontaria al compimento della maggiore età. Oggetto di sperimentazione in alcune realtà italiane e supportata più diffusamente attraverso l'iniziativa Never Alone, la tutela sociale ha recentemente beneficiato di pronunciamenti giurisprudenziali da parte di alcuni Tribunali per i Minorenni (Messina, Firenze, Genova) che hanno raccomandato che al prosieguo dell'affidamento ai servizi sociali si accompagnasse anche una prosecuzione sotto altre forme della tutela volontaria. In alcuni casi, tale figura è stata pensata e di fatto impersonata da privati cittadini che avevano svolto la tutela volontaria dello stesso minore, oppure in alcuni territori, come ad esempio in Sicilia, essa è stata riservata proprio a persone formatesi come tutori volontari ma mai assegnati. Anche la figura del *mentor*, introdotta attraverso alcuni percorsi di formazione di scala locale (Palermo con UNICEF, Catania, Roma, Torino, Genova) promuove l'assunzione di impegni di cittadinanza nei confronti dei giovani adulti stranieri arrivati da minori non accompagnati attraverso modalità libere e meno vincolanti della tutela volontaria.

Anche se entrambe queste figure, diversamente dal tutore volontario, sono ancora prive di un inquadramento giuridico formale, in quanto non prevedono la rappresentanza legale, esse esprimono istanze e bisogni reali che si articolano negli interstizi tra tutela volontaria e decadimento del rapporto formale.

Tale potrebbe essere anche il caso dell'affido familiare. In maniera analoga, forse anche in risposta al carico giuridico e materiale che questa comporta e ai bassissimi numeri della sua realizzazione, si sono sviluppate alcune buone prassi di cittadinanza attiva che testimoniano la sensibilità da parte di alcuni enti e comunità locali sui temi delle forme alternative di accoglienza e dell'accompagnamento all'inclusione sociale, quelle di cosiddetto "affido leggero". Un riferimento specifico in questo caso proviene dal territorio pugliese, oggetto di indagine in questa fase del lavoro. Il progetto "Famiglie senza confini" promosso dal Comune di Bari, che punta a incentivare l'accoglienza temporanea (per alcune ore e per un periodo determinato) in famiglia di MSNA e neomaggiorenni, offrendo occasioni di inclusione sociale e confronto interculturale.

L'emersione nel corso dell'attività di rapid assessment di istituti e procedure di difficile inquadramento come quelle illustrate rappresenta, senza dubbio, un ulteriore fronte di cui tener conto rispetto all'adeguatezza e alla funzionalità degli indicatori. Nel corso della valutazione in itinere dell'impianto metodologico, si pone dunque la questione di far spazio e di collocare adeguatamente tali forme "intermedie" ed emergenti, come quelle appena descritte, che esulano del tutto o parzialmente dal perimetro degli articoli della Legge. Si pone perciò il problema di ampliare indebitamente un indicatore che conserva una stretta relazione con un preciso istituto giuridico con i suoi limiti e i suoi vincoli normativi, oppure trasformare la natura stessa degli indicatori, svincolandola maggiormente dal dover ricalcare gli articoli della 47, per assumere invece la natura di categorie descrittive della realtà e dunque venire elaborati a partire dai compositi contesti di azione ed intervento esistenti. Al momento, il carattere ancora poco significativo dal punto di vista dei numeri e della diffusione indurrebbe ad un orientamento ancora cauto, nel quale tali esperienze possano ancora venire accolte e comprese nel sistema degli indicatori esistenti. Ciò, tuttavia, senza perdere di vista il fatto che i due terreni di sperimentazione descritti poco sopra e le prassi concrete che li accompagnano e sono state riscontrate sul terreno empirico, potrebbero anticipare e successivamente

provocare evoluzioni degli istituti e delle relative normative, prospettando, di conseguenza, anche successive trasformazioni dell'impianto stesso degli indicatori.

5.4 Prime indicazioni dai territori di lavoro regionali

Presentiamo qui di seguito una preliminare, provvisoria e parziale descrizione dei quattro territori regionali oggetto dell'attenzione del rapid assessment 2021-2022, frutto di una prima panoramica degli aspetti presi in esame e approfonditi nel corso dell'indagine, a margine delle difficoltà riscontrate nei singoli territori, spesso legate al perdurare dell'emergenza pandemica da Covid-19.

Le evidenze contenute nelle presenti schede rappresentano una prima sintesi del lavoro di raccolta di informazioni qualitative e quantitative attraverso gli indicatori presentati più sopra condotta da Defence for Children International Italia e CeSPI. Il lavoro condotto nell'ambito di questa attività di monitoraggio porterà alla redazione di un rapid assessment sullo stato di implementazione della Legge 47/2107 in Sicilia, Puglia, Marche, Liguria, che verrà pubblicato nel mese di marzo 2022²¹⁰.

Va evidenziato come la specifica analisi dei diversi territori conduca ad osservare alcune dimensioni che coinvolgono il piano nazionale e che dunque possono portare ad una generalizzazione del problema anche in Regioni che ad oggi il rapid assessment non è riuscito ad osservare direttamente. In linea con questa prospettiva, il rapporto di imminente pubblicazione proporrà una serie di focus tematici che trascendono l'osservazione regionale condotta. La relazione tra le dinamiche di accoglienza e il circuito della giustizia minorile, i fenomeni di sfruttamento e tratta derivanti da un'accoglienza mancata, i processi di accertamento dell'età, la necessità di una mediazione culturale nei servizi capace di reggere la sfida posta dal contatto con culture diverse dalla nostra, la qualità dell'accoglienza e dei servizi tesi all'integrazione, la necessità di qualificare e rendere finalmente pragmatica la nozione di superiore interesse del minore sono alcune delle traiettorie che verranno sollecitate a complemento dei risultati specifici di ogni analisi regionale.

5.4.1 Sicilia

Dal report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di Integrazione, aggiornato al 30 novembre 2021, su un totale di 11.159 minori stranieri non accompagnati accolti nel Paese, in Sicilia si rileva la presenza di 3.319 minori (29,7% del totale), di cui 130 di genere femminile (42,9% del totale)²¹¹.

Al fine di aumentare i posti in accoglienza per minori stranieri non accompagnati, a luglio 2021 sono stati finanziati dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, con risorse FAMI, 855 posti relativi a 51 nuovi progetti della rete SAI. Di questi posti, 221 sono stati approvati in Sicilia.

Inoltre, a seguito dell'avviso del 7 maggio 2021 dello stesso Ministero dell'Interno rispetto all'ampliamento dei posti della rete SAI riservati ai minori stranieri non accompagnati, per un totale di 1.500 posti, in data 10 agosto 2021 è stato approvato l'ampliamento della capacità di accoglienza per complessivi 797 posti e 37 progetti con ammissione al finanziamento sul Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA). Nello specifico, in Sicilia sono stati ampliati 234 posti²¹².

La rete di accoglienza SAI, prima degli ultimi ampliamenti, prevedeva 794 progetti ordinari di cui 148 dedicati ai minori stranieri non accompagnati. Nel 2020, posto che da febbraio a maggio gli ingressi e le uscite nei progetti

²¹⁰ In concomitanza con la conclusione del progetto internazionale Child Rights Helpdesk – Unità di supporto socio legale per minori stranieri non accompagnati.

²¹¹ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-novembre-2021.pdf>

²¹² https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-08/graduatoria_ampliamenti_msna.pdf

sono stati bloccati, sono state accolte oltre 37.000 persone, di cui 18.000 sono considerati nuovi arrivi che annoverano negli ultimi mesi 3.000 minori stranieri non accompagnati²¹³.

Secondo gli ultimi dati dell'Atlante SIPROIMI/SAI 2020, precedenti agli ultimi ampliamenti, nel 2020 in Sicilia vi erano 1.273 posti SAI per minori stranieri non accompagnati, distribuiti in tal modo: 268 posti a Palermo e Provincia; 111 posti ad Agrigento e Provincia; 96 posti a Caltanissetta e Provincia; 385 posti a Catania e Provincia; 148 posti a Ragusa e Provincia; 63 posti a Siracusa e Provincia; 132 posti a Trapani e Provincia; 70 posti a Messina e Provincia. Nella Provincia di Enna non vi erano posti disponibili.

Prime evidenze dal rapid assessment

Dalle ricerche e valutazioni fino ad ora realizzate, il primo aspetto emerso è connesso all'impossibilità di procedere ad una mappatura puntuale delle strutture di prima e seconda accoglienza, nonché di tutte le strutture – siano esse alloggi comunali o istituti religiosi – deputate all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Una tale difficoltà riflette la frammentarietà del sistema di accoglienza e una disomogenea applicazione dei diritti garantiti, unita alla difficoltà di rinvenire dati disaggregati e dettagliati in merito agli aspetti oggetto degli indicatori del rapid assessment.

I minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia, prima di essere collocati nelle strutture di prima e seconda **accoglienza**, devono essere sottoposti ad un regime di isolamento fiduciario dovuto al Covid. A seguito della decisione di non collocare più i minori sulle navi quarantena, così come avviene per gli adulti, il territorio siciliano non si è ancora dotato di strutture idonee a garantire un adeguato distanziamento sociale tra le persone accolte. Questa inidoneità implica in primo luogo una permanenza prolungata all'interno di strutture non qualificate, che si estende al di là dei quindici giorni previsti per la quarantena fiduciaria e può durare anche mesi. Ciò comporta una sospensione delle principali tutele che, ove non attivate tempestivamente, possono determinare una severa compromissione, se non in molti casi una perdita, dei diritti stabiliti in favore dei minori stranieri divenuti maggiorenni in attesa di essere trasferiti nelle strutture di accoglienza da dove solitamente viene segnalata la loro presenza al Tribunale per i Minorenni per l'apertura della tutela e la nomina di un tutore. Inoltre, non di rado avviene che a bordo delle navi quarantena persone che sono state identificate come maggiorenni si dichiarino minori. In tal caso l'attivazione della procedura di **accertamento dell'età** da parte delle ASP di riferimento avviene con estrema lentezza e nelle more dell'attribuzione dell'età non viene applicato il principio giuridico secondo il quale, in caso di dubbio sull'età, la persona deve essere considerata minore, comportando come diretta conseguenza o il prolungarsi della permanenza all'interno della nave quarantena o il trasferimento in una struttura detentiva o in un centro di accoglienza per adulti.

Una delle strutture dedicate all'isolamento fiduciario è quella di Ex Villa Sikanìa, in Provincia di Agrigento, da dove si sono registrati diversi allontanamenti a causa del lungo lasso di tempo trascorso prima di attuare i trasferimenti e della mancanza assoluta di un'adeguata gestione. All'interno della struttura, inoltre, non vi sono figure di riferimento a tutela delle condizioni di sicurezza dei minori presenti.

Tra le strutture dedicate alla quarantena dei minori stranieri non accompagnati, un caso emblematico è rappresentato dall'ex Centro per richiedenti asilo, il CARA di Contrada Pian del Lago di Caltanissetta, che da luglio 2020, a seguito del trasferimento in massa dei richiedenti asilo ivi accolti, funziona come centro quarantena. A seguito delle numerose criticità documentate dalle associazioni di tutela territoriali, quali la Federazione Provinciale stranieri e immigrati (CNL), il Movimento di Volontariato Italiano (MO.V.I.), la Casa delle Culture e del Volontariato, il Movimento Caltanissetta Antirazzista e l'Associazione Migranti solidali, da novembre del corrente anno i minori stranieri non sono ulteriormente sottoposti all'isolamento fiduciario in regime di promiscuità con gli adulti. Tuttavia, in attesa che venga individuato un posto deputato alla loro accoglienza, continuano a dover attendere di essere trasferiti anche oltre venti giorni dal termine della quarantena, in assenza dell'apertura della tutela e della conseguenziale nomina di un tutore.

²¹³ https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf

Al termine della quarantena i minori vengono trasferiti o in prima accoglienza in un centro FAMI o direttamente all'interno di un SAI. In Sicilia sono rimasti operativi 5 centri FAMI, collocati uno ad Agrigento, uno suddiviso in due strutture da 25 posti a Catania gestito dal Consorzio il Nodo, uno ugualmente suddiviso in due strutture da 25 posti a Trapani. Per questi progetti la scadenza è fissata al 31.12.2021, ma non si esclude una possibile proroga.

Il sistema dell'accoglienza continua a non presentarsi omogeneo, dal momento che a margine dei 5 centri Fami e dei SAI vi sono altresì comunità alloggio comunali che, dopo un'interruzione della propria attività, stanno tornando in funzione, contestualmente all'aumento degli arrivi dei minori stranieri, il cui numero negli anni precedenti aveva visto una contrazione.

Una tale organizzazione dell'accoglienza, rispondendo ad una logica emergenziale, è di impedimento all'affermazione di un modello unitario in grado di essere sostenibile a fronte delle circostanze esterne, che non dovrebbero causare la costante messa in discussione di un assetto precedentemente elaborato.

Se l'**affido familiare** a livello nazionale continua ad essere un istituto di rara attuazione, si segnalano per la realtà siciliana alcuni progetti volti ad un suo utilizzo, quali il progetto "Terreferme", realizzato a Palermo da UNICEF in collaborazione con il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA) e l'Autorità Garante per l'Infanzia, e le iniziative della Cooperativa Fo.Co, in Provincia di Ragusa, ugualmente attiva nella promozione dell'istituto dell'affido familiare anche all'interno di famiglie omoculturali.

In Sicilia vi sono quattro distretti di Corte d'Appello: Palermo, Caltanissetta, Catania e Messina. Il Tribunale per i Minorenni di Palermo ha competenza per Agrigento, Marsala, Sciacca, Termini Imerese e Trapani, il Tribunale per i Minorenni di Caltanissetta ha competenza per Enna e Gela, il Tribunale per i Minorenni di Catania per Caltagirone, Ragusa, Siracusa e il Tribunale per i Minorenni di Messina ha competenza per Barcellona Pozzo di Gotto e Patti.

Dagli ultimi dati che è stato possibile reperire (aggiornati al 31.12.2020), dal Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria inerente al progetto FAMI 2014-2020, in merito al numero dei **tutori volontari** iscritti negli elenchi istituiti presso i Tribunali per i Minorenni della Regione, è emerso quanto segue.

A Catania risultano 244 tutori, di cui 44 erano già iscritti prima dell'introduzione della L. 47/2017; a Palermo vi sono 241 tutori, di cui 172 precedentemente iscritti; a Caltanissetta 102 e a Messina 29, in entrambe le città tutti iscritti a seguito dell'introduzione della L. 47/2017²¹⁴.

Da una prima disamina dei dati, si può notare come l'introduzione della Legge 47/2017, ad eccezione di Catania, non abbia profondamente inciso sul quadro in precedenza esistente, posto inoltre che a livello territoriale si è assistito a una recente ripresa delle attività di formazione e conseguenti nomine dei tutori, a seguito di una lunga sospensione dovuta alla diffusione dell'emergenza legata al virus Covid-19. Ad eccezione della Sicilia occidentale dove il ruolo del tutore è ricoperto da privati cittadini, nella Sicilia orientale i tutori volontari sono quasi esclusivamente avvocati o nei casi in cui non si riesca ad individuare persone disponibili, si procede alla nomina del sindaco del Comune di riferimento o di un operatore dell'accoglienza. Difatti la maggiore criticità riscontrata si ha in relazione al numero dei tutori, che risulta inferiore al necessario, in particolar modo per le nomine relative ad accoglienze che hanno luogo nelle Province dei principali capoluoghi siciliani.

Una tale circostanza, unita altresì alla criticità di un servizio sociale assente in molti Comuni o con un organico di gran lunga inferiore ad un numero adeguato alla **presa in carico** individuale dei minori accolti, comporta che il luogo in cui viene attivato un progetto dedicato all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati abbia un'incidenza diretta in merito alla rete di attori che secondo la Legge 47/2017 è chiamata ad operare in maniera sinergica nella determinazione del percorso più idoneo verso l'autonomia.

Da una prima rilevazione regionale, l'istituto della tutela volontaria sembra essere ancora fragile e presentare diverse criticità. Oltre all'evidenziata difficoltà di reperire tutori volontari nei Comuni delle Province citate, un'ulteriore criticità è rappresentata dalla mancanza di una visione unitaria su quale debba essere il ruolo del tutore e su come vada esercitato, così come dalla difformità di prassi connessa a progettualità attivate da soggetti terzi solo su specifiche aree di competenza.

Per quanto attiene lo strumento della cartella sociale, si è rinvenuto come il suo utilizzo, oltre a non essere uniforme, non abbia raggiunto l'efficacia attesa. In molti casi il percorso delineato per il minore accolto, sembra

²¹⁴ <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/TERZO%20Rapp-Monit.pdf>

uniformarsi ad un modello tipizzato all'interno del quale non viene riconosciuta adeguata centralità all'**ascolto** del minore stesso.

A tal riguardo si ritiene fondamentale specializzare attraverso corsi di formazione il lavoro della mediazione culturale, svolto in molti casi ancora nella forma di interpretariato non sempre funzionale a favorire la comprensione delle specificità dei minori stranieri non accompagnati. Non a caso i presidi etno-psichiatrici presenti sul territorio riconoscono per una efficace presa in carico psicologica, assoluta centralità alla figura della mediazione culturale che risulta invece assente all'interno dei servizi psicologici offerti dai reparti di Neuropsichiatria infantile delle varie ASP presenti sul territorio.

Le **indagini familiari** risultano essere uno strumento raramente utilizzato. Tanto i ricongiungimenti familiari che le procedure Dublino sono provvedimenti inefficaci: il lungo lasso di tempo richiesto prima di essere realmente attuati comporta come conseguenza diretta un allontanamento del minore dalla struttura di accoglienza, con la decisione di proseguire autonomamente il proprio viaggio per raggiungere i familiari che sono presenti in altri Paesi dell'Unione Europea.

L'**accertamento dell'età** avviene secondo il protocollo multidisciplinare introdotto dalla L. 47/2017, tuttavia al momento risulta uno strumento che non viene molto utilizzato. Laddove utilizzato, si è riscontrato che nella Sicilia orientale, tra gli esami utilizzati dall'équipe multidisciplinare vi è anche l'esame mediante orchidometro, la cui invasività non risulta essere conforme al dettato normativo introdotto dalla Legge 47/2017.

Inoltre, si sono verificati casi di persone dichiaratesi minori che nell'attesa del provvedimento di attribuzione della loro età sono state trattenute, anche a seguito di udienza di convalida del Giudice di pace, all'interno del centro di identificazione ed espulsione di Trapani e di Caltanissetta. Durante l'udienza di convalida, ove fosse emerso il dubbio circa la loro età, si è stabilito di trattenerli all'interno del centro di identificazione ed espulsione, in locali separati dal resto della struttura destinata al trattenimento delle persone riconosciute maggiorenni.

I minori che abbiano compiuto sedici anni sono iscritti presso i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti. Possono iscriversi in qualsiasi momento dell'anno, non vi sono motivi ostativi alla loro iscrizione, per corsi di alfabetizzazione, apprendimento della lingua italiana e licenza della terza media. Fondamentalmente la **formazione** dei minori stranieri non accompagnati è demandata ai vari CPIA presenti su tutto il territorio. Per quanto riguarda i tirocini di formazione, ove non sono attivati specifici progetti dai Comuni di riferimento o dalle associazioni del terzo settore, sono le comunità alloggio stesse che si adoperano per promuovere intese o accordi per borse lavoro o tirocini con gli enti o le aziende locali. Per quanto invece concerne i minori che abbiano un'età inferiore ai sedici anni, si prevede l'iscrizione nelle scuole pubbliche, sebbene in tal caso vi siano maggiori problemi ostativi dati dalla difficoltà di inserimento nell'anno in corso di alunni stranieri che non conoscono la lingua italiana e per i quali non è predisposto un programma di supporto specifico all'inserimento scolastico, né personale deputato alla mediazione linguistica e culturale.

Il **prosieguo amministrativo** attualmente è uno strumento molto utilizzato nel territorio siciliano. Non incontra alcun motivo ostativo né alcuna difficoltà ad ottenere il parere positivo a fronte dell'istanza che viene presentata direttamente dal personale della comunità.

La criticità principale emersa su tutto il territorio è rappresentata dalla frammentarietà ed estrema lentezza delle tempistiche del sistema e dalla necessità di essere in possesso di un passaporto al momento della **conversione del permesso di soggiorno**. Tale criticità si rinviene in particolar modo nei casi in cui le Autorità Consolari dei Paesi esteri dei minori stranieri divenuti maggiorenni non rilasciano in Italia e in Europa tale documento e una loro dichiarazione scritta attestante l'impossibilità al rilascio del passaporto non è considerata condizione sufficiente per procedere alla conversione del permesso di soggiorno in assenza di un passaporto in corso di validità. Tale situazione ha comportato molteplici ripercussioni sul percorso di integrazione intrapreso dal minore che si è trovato nella condizione di non poter convertire il proprio permesso nei tempi richiesti da iscrizioni a tirocini o borse lavoro.

Al compimento della maggiore età, sono stati attivati sul territorio progetti di tutela sociale e di *mentoring* sociale che affiancano al minore divenuto neomaggiorenne un cittadino che gratuitamente li supporta nel percorso in Italia, creando una relazione di fiducia e divenendo in tal modo un punto di riferimento.

5.4.2 Puglia

In base all'ultimo report mensile sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia, al 30 novembre 2021 risultavano presenti e censiti in Puglia 919 minori stranieri non accompagnati, di cui 21 di genere femminile.

Osservando la distribuzione dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, si rileva nella Regione un significativo incremento nel peso relativo delle presenze sul totale dei minori rispetto allo stesso periodo degli ultimi cinque anni. Nel confronto con l'anno precedente, la quota di minori accolti in Puglia sul totale nazionale è passata dal 6% all'8,2%: un trend in crescita anche rispetto agli anni precedenti, quando tale quota si attestava intorno al 4,4%.

Nel 2021 la Puglia è così diventata, la quarta Regione italiana che riceve più minori stranieri privi di genitori o figure adulte di riferimento, dopo Sicilia, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia.

Secondo l'ultimo report di approfondimento sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia, al giugno 2021, le Province che ospitano il maggior numero di minori stranieri non accompagnati si confermano, come negli anni precedenti, le Province di Taranto, Lecce, Brindisi e Bari. In particolare, emerge una significativa concentrazione delle presenze nel territorio di Taranto (506). Seguono, in ordine di importanza territoriale, Lecce (180), Brindisi (112), Bari (61), Foggia (43) e Barletta-Andria-Trani (2).

Al giugno 2021, il territorio tarantino ha assorbito circa il 56% del totale delle presenze a livello regionale, in forte aumento rispetto al 15,7% registrato nello stesso periodo del 2020, ma anche rispetto agli anni ancora precedenti. Nel confronto con l'anno passato, si assiste parallelamente a un calo nel peso relativo delle presenze nelle Province di Lecce, Brindisi, Bari e Foggia.

Come riportato nell'Atlante SIPROIMI/SAI 2020, la Puglia ha coperto nel 2020 l'8,8% dei posti destinati ai minori stranieri non accompagnati all'interno del sistema SAI. Nello specifico, i posti destinati ai minori stranieri non accompagnati disponibili nel sistema SAI regionale erano il 12,5% dei 3.133 posti riservati alle tre categorie di beneficiari accolti, ovvero 392 (compreso FAMI). Di questi, 160 erano localizzati nella Provincia di Lecce, 87 nella Provincia di Bari, 20 nella Provincia di Taranto, 74 nella Provincia di Brindisi e 51 nella Provincia di Foggia. Con l'avviso del 7 maggio 2021 del Ministero dell'Interno, è stato disposto nella Regione l'ampliamento posti della rete SAI per complessivi 64 posti. Al 30 giugno 2021 le strutture di accoglienza regionali censite nel SIM che ospitavano minori stranieri non accompagnati erano pari a 63 (6,3% del totale).

Prime evidenze dal rapid assessment

Rispetto al tema dell'**accoglienza**, a fronte di un significativo aumento delle presenze nell'ultimo anno, si assiste a una nuova situazione emergenziale, dettata, da un lato, dall'assenza di un sistema qualificato di prima accoglienza e, dall'altro, dal limitato numero di posti qualificati in seconda accoglienza disponibili nel territorio regionale.

Una criticità particolarmente rilevante è la permanenza dei minori stranieri non accompagnati, per periodi variabili che – secondo quanto riferito – possono anche durare mesi, in strutture di accoglienza non idonee ad ospitare minori, quali CARA, CAS e CPR. Tali strutture ricettive, nelle quali viene solitamente svolta la quarantena, appaiono essere del tutto inadeguate a tutelare la vulnerabilità dei minori, che oltre a vivere in condizioni di sovraffollamento e promiscuità con adulti, non possono accedere ad adeguata assistenza e protezione. Si tratta, quindi, di un'aperta violazione della normativa a tutela dei minori stranieri non accompagnati, che in molti casi si rendono pertanto irreperibili. Al momento, non dovrebbero essere più presenti minori nell'hotspot di Taranto, ma più interlocutori hanno segnalato il loro trattenimento in tale struttura nei mesi passati.

Da un confronto tra posti SAI e minori censiti nella Regione, di cui si ha avuto modo di parlare in precedenza, si evince che un numero consistente di minori è accolto in strutture che non afferiscono al sistema SAI. Sul territorio regionale insistono, infatti, strutture residenziali per minori di diversa tipologia, prevalentemente comunità educative. Alcune comunità, con una pregressa esperienza di accoglienza mista, si sono specializzate negli anni nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, anche alla luce del progressivo aumento del numero di questo target di beneficiari nella Regione. Altre, invece, sono nate direttamente come comunità di accoglienza per minori stranieri.

Di fronte all'andamento variabile di minori stranieri non accompagnati nella Regione nel corso del tempo, molte strutture di accoglienza non afferenti alla rete ex SPRAR/SIPROIMI sono state costrette a chiudere, come ad

esempio quelle nate per rispondere all’Emergenza Nord Africa. In base a quanto emerso da questa prima ricognizione regionale, la situazione dell’accoglienza appare particolarmente critica nei territori privi di un’esperienza di accoglienza qualificata alle spalle o nei quali si è assistito a un progressivo smantellamento delle strutture ricettive.

Un problema generalizzato, che ha portato tra l’altro alla dismissione di numerose strutture di accoglienza, è il basso livello delle rette, molto variabile in funzione della disponibilità economica e della sensibilità dei singoli enti locali. A questo proposito si segnala, oltre al problema della variabilità su base regionale delle rette del SAI, il fatto che la Regione Puglia, benché abbia previsto degli specifici requisiti per le strutture per minori, non ha fissato delle tariffe unitarie per questa tipologia di strutture, come previsto invece per servizi di altro tipo, come i centri diurni e le strutture per anziani o disabili.

I minori stranieri soli in **affido familiare** continuano ad essere pochi, tuttavia, la Regione è impegnata da anni nella sensibilizzazione sul tema. Si segnala a questo riguardo l’impegno del Tribunale dei Minorenni di Taranto già dal 2017. Sul territorio pugliese vengono anche promosse da anni alcune prassi di “affido *light*”. Dal 2018 il Comune di Bari ha infatti avviato “Famiglie senza confini”, un progetto volto a offrire a minori stranieri non accompagnati o neomaggiorenni occasioni di inclusione sociale, momenti di convivialità e confronto interculturale attraverso un percorso educativo di accoglienza presso famiglie, coppie o singoli. Inoltre, nel 2021, la Puglia ha aderito al progetto nazionale “Ohana – in famiglia nessuno è solo”, coordinato da CNCA, e ha partecipato al progetto multiregionale Confido – Nuove Comunità di Affidamento Familiare e di Adozione, che oltre a sensibilizzare sui temi dell’affido e dell’adozione, ha promosso attività di formazione e sostegno per aspiranti tutori volontari.

Prima di addentrarci ulteriormente nell’attuazione della Legge nel territorio pugliese, occorre sottolineare come la Puglia sia stata per alcuni aspetti una Regione apripista rispetto al sistema di tutele predisposto dalla Legge Zampa. Sul territorio pugliese, infatti, erano già diffusi alcuni istituti e prassi successivamente introdotti dalla Legge, come ad esempio l’accertamento multidisciplinare dell’età, l’organizzazione delle Commissioni Territoriali, la figura del tutore volontario e un supporto prolungato dopo i 18 anni.

Già prima dell’approvazione della Legge 47/2017, l’Azienda Ospedaliero Universitaria Policlinico-Giovanni XXIII di Bari aveva sottoscritto con il Tribunale per i Minorenni di Bari il Protocollo per l’**accertamento olistico dell’età**. Rispetto a tale prassi, si rileva al momento una forte disomogeneità nell’applicazione delle procedure, nonostante l’attivazione di équipe multidisciplinari in quasi tutte le Province.

Al netto delle criticità tuttora esistenti a livello territoriale, il modello pugliese di presa in carico psico-socio-sanitaria definito dalle Linee guida regionali – declinato a pieno nella sola realtà di Bari – rappresenta un modello operativo di eccellenza, volto tra l’altro ad agevolare l’emersione precoce delle vulnerabilità secondo un approccio transculturale.

Tra le altre principali criticità rilevate riguardo l’accertamento dell’età vi è la prassi – seppur residuale – della radiografia del polso, la carenza di servizi specialistici etno-psichiatrici, così come il tardivo accertamento dell’età per i minori trattenuti all’interno di centri di accoglienza temporanea, come CARA e CPR. In tema di diritto alla **salute**, non sono emerse particolari criticità rispetto all’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, all’accesso ai servizi sanitari di base e alla vaccinazione dei minori, quanto meno in questa fase della pandemia. Rimane un problema la gestione della quarantena. In questo contesto si segnala come molti minori accolti nell’hotspot di Taranto si siano resi irreperibili per i lunghi tempi della quarantena.

Come noto, il territorio pugliese non partiva da zero neanche rispetto al tema dei **tutori volontari**, figura promossa già prima della Legge Zampa. Nel corso della ricerca, è stato riscontrato che a fronte di un numero di minori in crescita, la disponibilità di tutori volontari appare al momento piuttosto limitata, soprattutto nelle Province di Lecce e Foggia. Tra le altre criticità riscontrate, vi sono i tempi lunghi per l’assegnazione della tutela in alcuni territori, la presenza di tutori poco formati rispetto ai bisogni specifici dei minori stranieri non accompagnati e la prevalenza di tutori avvocati. Un’altra criticità riguarda l’elevato numero di rinunce da parte dei tutori nominati, soprattutto per la difficoltà di conciliare tale incarico con gli impegni lavorativi e per la distanza dai centri di accoglienza, nonostante sia stata creata una banca dati sui minori stranieri non accompagnati presi in carico dai Tribunali per i Minorenni, proprio nell’ottica di migliorare anche gli abbinamenti tutore/minore. Si segnala positivamente a questo riguardo la recente approvazione della Legge regionale 10/2021, che promuove forme di sostegno economico e i permessi lavorativi per i tutori volontari.

Dopo due anni di stallo, è da valutare positivamente nell'anno corrente anche la ripresa delle attività di formazione promosse dal nuovo Garante regionale. Benché la Puglia non abbia aderito a pieno al progetto FAMI AGIA di monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati, l'Ufficio del Garante ha messo a disposizione dell'Autorità Garante Nazionale alcuni dati regionali. Inoltre, sono stati aperti degli "Sportelli FAMI" presso i Tribunali per i minorenni di Taranto, Lecce e Bari, che hanno rappresentato un punto di riferimento per tutori volontari e aspiranti tutori, ma anche per famiglie affidatarie, educatori e operatori scolastici. Gli sportelli hanno anche svolto una funzione di monitoraggio rispetto al numero dei minori e delle tutele. Dalle testimonianze raccolte, il progetto è stato valutato positivamente, anche per il fatto di aver gettato le basi per la costituzione di una rete territoriale. Ora, con la fine del progetto, c'è però il timore che le sinergie che è stato possibile costruire nel tempo possano andare disperse. A tal proposito si segnala, più in generale, una sostanziale mancanza di un coordinamento a livello regionale sulle politiche di integrazione.

Sul piano della **transizione all'età adulta**, dalle interviste finora effettuate, si rileva che il **proseguo amministrativo** viene generalmente disposto dai Tribunali per i Minorenni pugliesi, seppure con una certa discrezionalità a seconda dei territori. A questo proposito, è stato riferito che un provvedimento analogo veniva applicato dal Tribunale per i Minorenni di Bari già prima della Legge Zampa.

In base a un regolamento regionale, per quasi tutte le strutture di accoglienza per minori è prevista la possibilità di proseguire l'accoglienza fino ai 25 anni ma, come riferito dagli interlocutori intervistati, questa eventualità è molto rara, riguardando neomaggiorenni con particolari vulnerabilità, e dunque impossibilitati a intraprendere un percorso di autonomia abitativa.

Rispetto all'inclusione sociale e all'autonomia lavorativa ed abitativa continuano a permanere forti criticità. A causa dei bassi tassi di **conversione del permesso di soggiorno**, i neomaggiorenni sono esposti a un forte rischio di marginalità sociale e sfruttamento lavorativo. Si segnala, tuttavia, positivamente la presenza di alcuni interventi su questi temi, come ad esempio il progetto multiregionale "N.E.A.R. Network for Empowerment Autonomy and Resilience", promosso dall'impresa sociale Con i Bambini in collaborazione con "Never Alone – Per un domani possibile", volto a favorire soluzioni abitative adeguate per neomaggiorenni, così come l'attivazione di percorsi di inserimento lavorativo e l'inclusione in reti e relazioni sociali.

Rispetto al tema dell'**istruzione** e della **formazione**, che verrà ulteriormente approfondito nel corso delle attività di ricerca, una criticità rilevata riguarda l'impossibilità per i minori di iscriversi al CPIA in qualsiasi momento dell'anno, con gravi ripercussioni per i minori prossimi alla maggiore età.

Con riferimento al tema della **mediazione interculturale**, si segnala una situazione molto fluida, sebbene nel 2019 sia stato siglato tra il Garante regionale, la Procura della Repubblica per i Minori di Lecce, il Tribunale per i Minorenni di Lecce, l'Asl di Lecce, il Centro Giustizia Minorile per la Puglia e Basilicata e il CE.F.A.S.S. – Centro di Formazione per l'Assistenza Sociosanitaria un Protocollo di intesa volto a promuovere la figura del mediatore interculturale nell'ambito dei servizi di accoglienza, che nel 2020 ha contribuito all'istituzione di un "Albo sperimentale dei mediatori interculturali per la tutela dei minori stranieri non accompagnati".

Le prime evidenze emerse dall'attività di rapid assessment nella Regione attestano una realtà assai diversificata e variegata sia in termini di applicazione di istituti e procedure che nelle prassi e nei servizi offerti. Alcuni territori rappresentano delle eccellenze e possono contare su un'ampia offerta di servizi, mentre altre realtà appaiono meno strutturate e poco in grado di rispondere adeguatamente ai bisogni specifici di una categoria tanto vulnerabile quale è quella dei minori stranieri non accompagnati e dei neomaggiorenni.

In particolare, grazie alla lunga esperienza maturata nel campo dell'accoglienza, il territorio barese pare una realtà "privilegiata" rispetto ad altre realtà locali. Anche la gestione dei servizi in questo territorio appare più strutturata rispetto ad altre Province e a Comuni di piccole dimensioni.

Dall'analisi sinora effettuata si osserva che i soggetti locali e sovra-locali di determinate realtà territoriali non tessono sempre interazioni con gli attori di altri territori. In alcuni casi si è inoltre visto come la relazione di prossimità tra piccole realtà limitrofe – e dunque una dimensione intra-locale – prevalga rispetto a un'interazione a un livello "superiore" – ovvero rispetto, ad esempio, a una dimensione provinciale. Come ricordato altrove, esiste infatti una sovrapposizione di dimensioni territoriali, tale per cui, solo per fare un esempio, il centro SAI di Villa Castelli (BR), fa riferimento a Brindisi per le procedure in capo alla Questura, a Lecce per le competenze spettanti al Tribunale per i Minorenni e al Comune di Francavilla Fontana per i servizi sanitari e il CPIA.

In ultima analisi, proprio tale frammentazione di competenze e, dunque, di interventi a livello regionale – che, come noto, rispecchia la più generale frammentazione di competenze a livello centrale – appare essere tra i

principali fattori che impediscono la piena applicazione delle norme previste dalla Legge Zampa, accanto alle limitate risorse finanziarie disponibili e a un'offerta di servizi già di per sé carente in molti territori della Regione.

5.4.3 Marche

Secondo i dati del report sui MSNA in Italia redatto dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, il numero di minori non accompagnati presenti e censiti nelle Marche a fine novembre 2021 è di 112 con una tendenza in diminuzione rispetto alle rilevazioni precedenti²¹⁵. I MSNA nella Regione Marche si trovano prevalentemente nella città di Ancona e Provincia e a seguire nelle Province di Pesaro-Urbino, Ascoli Piceno, Macerata e Fermo. Le nazionalità prevalenti attestano provenienze da Paesi asiatici o nord africani quali Bangladesh, Albania, Pakistan, Tunisia ed Egitto, con una forte prevalenza di ragazzi fra i 16 e 17 anni. Sono accolti per il 4,1% da soggetti del privato sociale e per il 95,9% si trovano in seconda accoglienza. In termini di ripartizione fra MSNA richiedenti protezione internazionale e MSNA che invece presentano richiesta di un permesso per minore età, nel primo gruppo si sono evidenziate nei primi 10 mesi del 2021 le presenze numericamente rilevanti dei bangladesi e pakistani²¹⁶.

Prime evidenze del rapid assessment

In relazione alle strutture di **accoglienza**, nella Provincia di Ancona i progetti SAI (ex SIPROIMI) che accolgono MSNA sono tre. Un progetto per 36 posti riguardante il Comune di Ancona, uno gestito dal Comune di Jesi con l'ASP 9 (Ambito Sociale 9) per 35 posti (30 per ragazzi e 5 per ragazze) ed il progetto SAI di Senigallia con ente titolare l'Ambito Territoriale Sociale 8 per 25 posti. In ultimo, rileva indicare un quarto progetto SAI nella Provincia di Pesaro-Urbino per 15 posti. Il Comune di Ancona è l'ente titolare del progetto "Ancona-Città d'Asilo", che al momento prevede l'accoglienza di 36 MSNA. L'Ambito Sociale 8 è l'ente titolare rappresentato legalmente dall'Unione dei Comuni²¹⁷ "Le Terre della Marca Senone". L'ente gestore è un'ATI formata da diverse realtà locali con capofila la Cooperativa Casa della Gioventù di Senigallia. Il SAI di Jesi è operativo dal 2020 con ente titolare il Comune insieme ad ASP 9 e come ente gestore un'ATI formata da varie realtà locali. Il sistema di accoglienza SAI è attivo anche nella Provincia di Pesaro-Urbino dal 2014, si articola in 5 progetti di cui 2 per MSNA. Secondo l'elenco delle strutture residenziali per minorenni e giovani adulti le comunità educative presenti sul territorio nel 2021 sono 26 (secondo legge regionale 20/2002)²¹⁸, di queste molte sono ad accoglienza mista, quindi sia per italiani che MSNA²¹⁹.

In relazione agli standard di accoglienza, le strutture ospitanti i MSNA (sia della rete SAI che non) rispondono ai criteri di cui le disposizioni regionali e nazionali. Le comunità educative prestano servizi di tutela ai minori non solo provenienti da percorsi migratori. Una criticità importante e più volte segnalata riguarda la gestione in una stessa comunità di minorenni suddivisi tra progetti SAI differenti e, per questo, utenti di diversi servizi di assistenza sociale che adoperano scelte diverse, portando ad una difficoltà gestionale importante da parte degli educatori. Se tale frammentazione provoca non pochi problemi sia al personale educativo che ai ragazzi stessi, dalle interviste emerge che questo modello ha imposto una maggiore collaborazione e comunicazione tra i vari progetti SAI del territorio per cercare di uniformare alcune prassi. Ciò ha portato ad una conoscenza reciproca dei rispettivi servizi sociali di riferimento e ad una collaborazione nelle relazioni con alcune autorità come la Questura o nelle richieste al Servizio Centrale. A conferma di ciò, è stato promosso, per alcuni progetti, un sistema di coordinamento del

²¹⁵ Gruppo CRC. I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, p.108.

²¹⁶ Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Ancona.

²¹⁷ L'Unione dei Comuni (Arcevia, Barbara, Ostra, Ostra Vetere, Senigallia, Serra de' Conti e Trecastelli) è una Unione costituita da 7 Comuni più il Comune di Corinaldo ed un altro comune che non fanno parte dell'Unione dei Comuni ma dell'Ambito Sociale 8 ed hanno delegato all'Unione la gestione dei servizi sociali.

²¹⁸ Ministero della Giustizia, Elenco aperto di strutture residenziali per minorenni e giovani adulti - I° aggiornamento 2021, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_25_3.page?previousPage=mg_14_7#rb1a.

²¹⁹ Hanno preso parte alla rilevazione le Comunità Casa Lucia, Comunità di Vallefoglia, Comunità di Monte Illuminato, Comunità l'An-cora, Comunità Perseo, Comunità Pathos.

servizio sociale al fine di arrivare a delle prassi minime condivise (dalla decurtazione del *pocket money* sino alle tipologie di comunicazioni con le istituzioni).

La **presa in carico istituzionale** avviene su segnalazione degli assistenti sociali comunali oppure della Questura stessa per un inserimento urgente o di pronta accoglienza. Altre volte, i minorenni sono mandati da cooperative che hanno preso in appalto alcuni ambiti del servizio sociale. Molti sono i minorenni mandati da altre Regioni, per allontanarli da circuiti devianti o perché le comunità non sono state in grado di realizzare una presa in carico efficiente. Da una analisi accurata emerge che le équipes educative nei centri sono tutte multidisciplinari e composte da educatori, assistenti sociali, psicologi, avvocati e mediatori supervisionati mensilmente da uno psicologo esterno. Il **mediatore linguistico-culturale** è considerato la figura chiave nella relazione dell'ospite con i servizi socio-sanitari. Se le comunità della rete SAI si avvalgono di collaborazioni con servizi di mediazione o con mediatori professionisti, sono invece molte le strutture che, a causa dello scarso budget, ricorrono a reti amicali o agli stessi beneficiari per attività di interpretariato. Anche il servizio di supporto psicologico non è in molti casi strutturato, ma avviene su appuntamento.

Per quanto concerne il supporto delle autorità locali, i servizi assistenziali dovrebbero essere potenziati come emerge dalla constatazione che il numero di assistenti sociali è anch'esso inferiore alle necessità di una presa in carico individuale strutturata. Ne deriva una presa in carico sommaria da parte del servizio sociale comunale che viene per forza sopperita dai servizi sociali interni alla comunità.

Il Progetto Educativo Individuale (PEI) è predisposto dall'équipe degli educatori dopo una condivisione con il coordinatore di comunità e con l'assistente sociale di riferimento. Le comunità hanno dei PEI con degli elementi comuni (anagrafica ed obiettivi) ma ciascuna ha un suo format, in quanto sembra essere concepito come un tratto distintivo di una comunità rispecchiandone lo stile educativo. Come ci riportano alcuni coordinatori, negli anni, è emersa la necessità di standardizzare i PEI a livello provinciale e di lavorare in maniera congiunta. L'elaborazione di un unico PEI resta quindi un processo complesso in quanto si dovrebbe ottenere la collaborazione di tutti gli enti locali e delle comunità di alloggio. Da quanto evidenziato si conferma che, per quanto riguarda la **cartella sociale** descritta dalla Legge 47/2017, non vi è stata alcuna adozione specifica a livello nazionale e regionale con un format approvato e condiviso. La redazione della cartella sociale interna²²⁰ è svolta dagli educatori e rivista dall'assistente sociale che sintetizza tutte le informazioni sul minorenne, come la storia, i motivi della partenza, il progetto migratorio e la famiglia di origine, aggiornandola ogni tre mesi.

Rispetto ai dati relativi all'ambiente familiare e misure alternative, il tasso di **affidamenti familiari** al netto dei MSNA è di 1,7 ogni mille residenti. I bambini stranieri in affidamento familiare sono il 23,5%, percentuale superiore di 4,6 punti rispetto alla media italiana²²¹. Con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, l'affido familiare sembra essere un istituto poco attuato rispetto ai MSNA nelle Marche. Per realizzare un progetto di affidamento il primo passo per una famiglia è quello di rivolgersi ai servizi sociali, che ad Ancona ha costituito una "équipe affido". A seguito di una valutazione positiva della famiglia da parte dei servizi, il ragazzo è gradualmente affiancato da questi nella conoscenza della famiglia, proprio al fine di assicurare il positivo svolgimento dell'esperienza²²². Alcune realtà hanno sperimentato progetti di affido omoculturale come ad esempio "Minori in Famiglia"²²³ gestito dalla Comunità Casa Lella; tale tipologia di affido è operativa dal 2014 grazie all'impegno di alcune associazioni quali Villaggio Planetario di Monteprandone, Casa di Mattoni e la stessa Comunità Lella di Grottammare. Secondo le interviste, a seguito di tale impulso, il numero di affidi dal 2014 ad oggi è di 5 nel territorio di Grottammare. Nel territorio della Marche è presente, inoltre, l'ente ASP 9 con una progettazione volta a promuovere e sostenere l'affido familiare per i minori stranieri non accompagnati, in linea con la Legge 47/2017.

Il tema della **tutela volontaria** resta uno dei più critici da affrontare nella Regione. Nelle Marche il Tribunale per i Minorenni di riferimento è quello di Ancona che vede iscritti 24 tutori in una lista che non viene aggiornata dal 2019 (anno in cui è avvenuto l'ultimo corso di formazione). Una forte criticità riscontrata è quella del numero di

²²⁰ La cartella sociale è divisa per aree tematiche e viene salvata sia su format digitale che in forma cartacea, si ripartisce quindi in Cartella personale che definisce aspetti legali, Cartella sanitaria, Cartella sociale.

²²¹ Gruppo CRC. I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

²²² Dal sito del Comune di Ancona, sessione affidi. <http://www.miaffido.it/>

²²³ <https://www.tutelaminoriunife.it/viaggio-del-tour-tra-i-minori-stranieri-non-accompagnati-grottammare>

tutori inferiore al numero dei MSNA censiti. Il 90% dei minorenni accolti nei SAI ha una qualche forma di tutela attiva, mentre i minorenni che risiedono nelle comunità educative al di fuori della rete sono spesso senza tutore volontario di riferimento. Vi sono inoltre molti casi in cui i minorenni trasferiti da altre Regioni restano assegnati ad un tutore che risiede fuori dalle Marche. Nella Regione i tempi di nomina sono molto variabili, alcune nomine arrivano in tre settimane mentre in altri casi si attende anche un anno senza un motivo specifico, nei peggiori casi l'apertura della tutela non arriva mai per alcuni minorenni. Il numero delle nomine per singolo tutore sembra essere frutto di una considerazione discrezionale delle autorità giudiziarie. Fin dalla nomina, come riportato da quasi tutti i tutori interpellati, emergono difficoltà comunicative con il Tribunale, resta difatti rara la comunicazione da parte del Tribunale. Sintomatico di ciò, è il fatto che lo stesso giuramento, per coloro che risiedono nella zona di Pesaro-Urbino, è avvenuto presso la Questura di Pesaro e non nel Tribunale. Anche nella relazione con le comunità, la funzione del tutore volontario sembra non essere stata ancora riconosciuta, in quanto tale ruolo viene giudicato destabilizzante nella relazione tra l'équipe ed il minorenne.

Circa le **prassi di ascolto**, sembrerebbe che non vi sia un criterio specifico seguito da parte del TM. Nonostante sembri che i giudici chiedano maggiormente, rispetto al passato, di incontrare il minorenne soprattutto nella fase iniziale di conoscenza, non vi sono comunque criteri consolidati sui tempi ed i modi in cui tali incontri avvengono, solo in alcuni casi delicati i minorenni vengono convocati dai giudici onorari. Il Tribunale tendenzialmente rimanda l'ascolto del minorenne ai servizi sociali ricevendo una relazione trimestrale da parte del servizio sociale competente per il caso.

A livello regionale, nelle Marche, la conduzione di **indagini familiari** resta una prassi poco diffusa. Nei casi in cui vengono iniziate le indagini, l'équipe, dopo aver ascoltato la storia del minorenne e valutato un'eventuale presenza di reti familiari sul territorio o nel Paese di origine, provvede a stabilire dei contatti per verificare la disponibilità della famiglia di origine a mantenere i rapporti con il minore.

In relazione all'**accertamento dell'età**, dal 3 marzo 2016, è attivo un Protocollo operativo regionale che descrive dettagliatamente le azioni da intraprendere per la valutazione dell'età dei MSNA presso i servizi sanitari regionali. In sede regionale, in linea con la Legge 47/2017, sono state costituite delle équipe multidisciplinari attraverso una formazione-azione che ha coinvolto l'UNHCR, il Tribunale, e le Prefetture al fine di standardizzare il percorso di identificazione sulla base del Protocollo del 2016. Il Protocollo chiarisce che la valutazione sanitaria deve essere fatta in strutture pubbliche dando centralità al pediatra auxologo nel gruppo di operatori. Secondo alcuni intervistati il nuovo Protocollo del 2020, rispetto al precedente, si focalizza solo sull'aspetto sanitario e non mette a conoscenza del preciso percorso da intraprendere per l'accertamento dell'età, non enfatizzando sufficientemente le fasi principali nell'identificazione del minore. Nella Regione, l'accertamento dell'età olistico e multidisciplinare viene svolto in rarissime occasioni. Difatti, nella maggioranza dei casi, la procedura resta incentrata sull'aspetto medico-radiologico a differenza di quanto indicato dalle autorità competenti, dai documenti europei e dalla normativa nazionale.

In tema di **istruzione e formazione**, le comunità intervistate danno grande priorità all'apprendimento della lingua italiana soprattutto nel primo periodo in accoglienza. L'apprendimento linguistico viene garantito internamente e in collaborazione con associazioni o istituti pubblici. Tutti i minorenni che hanno compiuto sedici anni, dal momento dell'entrata in accoglienza, sono iscritti presso i CPIA. Tuttavia, molti ragazzi entrano in comunità a ridosso dei 17 anni ed è difficile, se non impossibile, poterli inserire nella terza media pubblica. Per i minori con meno di 16 anni si provvede ad iscrivere alla scuola pubblica, dove spesso vengono retrocessi in sezioni non adatte alla loro età a causa delle barriere linguistiche e per la mancanza di mediatori che possano prenderli in carico. Per quanto riguarda l'inserimento del ragazzo in un tirocinio formativo, il ruolo di ponte tra il ragazzo e le aziende svolto dalle comunità resta essenziale. I tipi di tirocinio proposti sono sia di inserimento sociale sia formativi, con una assunzione molto alta, ostacolata a volte per il mancato rinnovo dei documenti.

Tutti i MSNA hanno diritto all'**assistenza sanitaria** attraverso l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale e sono seguiti dal medico di base del territorio. I servizi sanitari presenti nel territorio per prestazioni a favore dei MSNA attivi nelle Marche sono le Strutture ospedaliere Area vasta 2, il Distretto sanitario di Ancona, la Guardia medica di Ancona e tutte le altre strutture sanitarie convenzionate. Tuttavia, la presa in carico dei minorenni sia italiani che stranieri da parte delle strutture sanitarie regionali resta carente. Tale carenza riguarda la mancanza di personale specializzato, di mediatori e di assistenti sociali nelle strutture mediche e nei consultori oltre alla carenza conoscitiva di alcuni aspetti legati al *background* migratorio. Inoltre, resta difficoltosa la presa in

carico di minorenni con problematiche particolari di tipo psicologico o vittime di disagio. Nel settembre del 2020, l'Ufficio del Garante Regionale per i Diritti della persona, in cooperazione con l'Asur Marche, ha redatto un Codice del diritto della persona di minore età alla salute e ai servizi sanitari. Le prassi riportate dagli intervistati rilevano alcune criticità nell'accesso al sistema sanitario da parte di un minorenne straniero per i minori senza permesso ma con cedolino della Questura.

Nella **transizione verso l'età adulta**, in diverse comunità, gli educatori e le cooperative hanno pensato ad un luogo che potesse ospitare i ragazzi neomaggioranni al fine di poter iniziare un percorso graduale di reale autonomia, con la diffusa difficoltà di trovare appartamenti volti a tale scopo. In alcuni casi gli appartamenti sono stati messi a disposizione in comodato gratuito e vengono gestiti attraverso la collaborazione di alcune associazioni di volontariato. I ragazzi lavoratori alloggiati in tali appartamenti pagano un piccolo contributo per le spese (al fine di fare comprendere la gestione della casa e delle spese in modo graduale e renderli autonomi). In generale, viene riportato come il percorso di autonomia in appartamento inizialmente prevedesse una permanenza di 6 mesi, ridotti al momento a 3-4 mesi, durante i quali il ragazzo deve riuscire ad acquisire autonomia lavorativa e ad organizzarsi con le proprie risorse per una definitiva sistemazione.

Diversi coordinatori ed educatori chiamati a testimoniare hanno riportato le loro perplessità in relazione all'accoglienza nel periodo successivo ai 18 anni vista come un diritto garantito o come una sorta di premio, riportando la sensazione di molti minori di dover in qualche modo meritare il prosieguo. I professionisti ascoltati si sono chiesti su che canoni il **prosieguito amministrativo** venga richiesto, palesando alcune perplessità rispetto ai criteri decisionali dei servizi sociali comunali. Spesso i tempi di attesa delle Questure sono molto lunghi e la maggior parte degli operatori indica la difficoltà nell'accedere ai servizi o la poca chiarezza dell'autorità di pubblica sicurezza. Difatti, per ricevere il permesso per minore età servono alcuni mesi e molti restano solo con i cedolini tra le mani, esposti quindi ad uno stato di incertezza rispetto al loro *status*.

5.4.4 Liguria

Dal report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di Integrazione, aggiornato al 30 novembre 2021, il numero di minorenni stranieri non accompagnati presenti sul territorio ligure è pari a 341 (2 sono di genere femminile) e rappresenta il 3,1% delle presenze a livello nazionale. Rispetto all'anno precedente, in cui i minorenni stranieri erano 185, si è assistito ad un incremento significativo di oltre l'80%²²⁴. A tale incremento non è tuttavia corrisposta un'adeguata risposta da parte del sistema di accoglienza, come si vedrà meglio di seguito.

Con l'avviso del 7 maggio 2021 del Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione - di ampliamento posti della rete SAI, vi è stato infatti un ampliamento di soli 20 posti dedicati ai minorenni stranieri per una spesa pari a euro 517.570,00; ampliamento che ha tuttavia interessato il solo capoluogo ligure, lasciando le altre Province completamente scoperte. Per effetto di tale ampliamento, considerando i 193 posti SAI già presenti al 2020 (163 su Genova e 30 sul Distretto Sociale n.7 Savonese) e dedicati ai minorenni, ad oggi il numero complessivo di posti SAI nella Regione è pari a 213, a fronte di un numero di minorenni stranieri decisamente superiore²²⁵.

Prime evidenze dal rapid assessment

La situazione sul territorio ligure è piuttosto diversificata e riflette le peculiarità dei singoli territori.

In relazione all'**accoglienza** ed alla tipologia di strutture ove collocare i minorenni, mentre nel capoluogo ligure e in Provincia di Savona i minorenni stranieri non accompagnati possono beneficiare di una prima accoglienza, dove trascorrono, in questo momento pandemico, anche la quarantena, e di una seconda accoglienza in comunità specificatamente dedicate ai minorenni stranieri non accompagnati e per la maggior parte aderenti alla rete SAI, nelle altre realtà territoriali il sistema di accoglienza è molto diverso.

²²⁴ <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-novembre-2020.pdf>

²²⁵ https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf

Questa disomogeneità territoriale di fatto altro non è che il riflesso di una frammentazione delle competenze a livello centrale di tutto il sistema di accoglienza. Mentre le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'Interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'Interno, la seconda accoglienza prosegue in strutture di accoglienza predisposte dagli enti locali. A tal fine gli enti locali partecipano alla ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo²²⁶.

Ed è proprio tale frammentazione e mancanza di coordinamento e integrazione tra tutte le fasi dell'accoglienza che ha recentemente mostrato nel capoluogo ligure tutte le sue criticità. L'incremento negli arrivi che si è registrato nel secondo semestre dell'anno ha trovato, infatti, un sistema di accoglienza completamente impreparato e di conseguenza incapace di offrire ai minorenni stranieri un'adeguata **presa in carico istituzionale**. I minorenni sono così stati collocati in strutture alberghiere, site anche in contesti cittadini disagiati, caratterizzati da spaccio e prostituzione. Ma questa insufficienza nel numero dei posti nelle comunità di accoglienza non è l'unica criticità, essendo emersa tutta una serie di difficoltà a predisporre quegli strumenti necessari a garantire ai minorenni stranieri i diritti loro riconosciuti per legge, sia a livello nazionale che internazionale. Ci si riferisce alla richiesta di idoneo permesso di soggiorno, all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, alla possibilità di effettuare uno *screening* sanitario ed il vaccino per il Covid-19 o quantomeno un tampone, alla mancata iscrizione a corsi di alfabetizzazione ed ai CPIA e, più in generale, alla assenza di un progetto educativo costruito intorno al minorenne stesso. Negare l'accesso a servizi di protezione e ad un sistema di cura e accoglienza significa aumentare le vulnerabilità del minorenne ed il rischio di esporlo a divenire facile preda di abusi e sfruttamenti.

Il sistema di accoglienza, colto impreparato, ha dovuto, pertanto, lavorare sull'emergenza, ma questo sappiamo, anche per l'esperienza di territori vicini, come Ventimiglia, che non consente di lavorare sulla progettualità e di trovare una soluzione durevole che consenta al ragazzo di rafforzare le sue risorse personali e trovare la strada verso l'integrazione e l'autonomia.

Sul territorio di Ventimiglia, al confine italo-francese, il sistema di accoglienza istituzionale è ancora più in difficoltà e si potrebbe dire assente. Le diverse organizzazioni presenti sul territorio (Ong ed enti ecclesiastici) cercano di supplire a tale mancanza, svolgendo servizi di prossimità in un contesto difficilissimo, eppure la parola chiave su questo territorio di passaggio continua ad essere "emergenza" riuscendo le associazioni presenti (a loro stesso dire) esclusivamente a limitare i danni. Si scontrano, infatti, con un sistema che, dopo aver chiuso nel mese di luglio 2020 il campo Roja, ha lasciato intere famiglie con bambini, minorenni stranieri non accompagnati e giovani adulti privi di qualunque tipo di supporto (sanitario, educativo, legale), di un alloggio, cibo e vestiario adeguato, così alimentando il tentativo di oltrepassare i confini mettendo a rischio la propria vita. Ed anche per quei minorenni stranieri che decidono di restare sul territorio la presa in carico è quasi interamente demandata al privato sociale. Le comunità esistenti – una di prima accoglienza ed una di seconda accoglienza – non sono nella condizione di poter avviare una progettualità duratura per ciascun minorenne a causa dell'inadeguatezza delle risorse e della mancanza di opportunità educative/formative per questi minorenni. Nessuno dei minorenni presenti sul territorio può beneficiare di un tutore volontario, essendo quasi sempre nominato un tutore istituzione, o nella figura del dirigente delle Politiche Sociali o del referente di comunità, con tutte le conseguenze che simile scelta comporta.

Nel territorio di La Spezia i minorenni stranieri non accompagnati sono accolti in CEA (Comunità educative assistenziali); circostanza questa che, potenzialmente, ha senz'altro il privilegio di facilitare l'integrazione tra minorenni stranieri ed italiani, ma che dall'altro presenta diverse criticità, secondo quanto riferito dagli stessi responsabili di Comunità. Infatti, i minorenni stranieri sono accolti in queste strutture in c.d. emergenza, ovvero i posti loro dedicati sono quelli lasciati liberi dai minorenni italiani e sebbene gli stessi dovrebbero ivi rimanere per un periodo di 10 giorni al massimo, di fatto vi permangono anche per diversi mesi. Di conseguenza, non essendo tali strutture attrezzate per far fronte alle specificità dei minorenni stranieri e mancando un progetto condiviso con i servizi sociali, l'integrazione per questi ragazzi è seriamente compromessa.

²²⁶ Art. 19 Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Nonostante le difficoltà, l'affidamento familiare per i minorenni stranieri non accompagnati è istituito inutilizzato che resta solo sulla carta, ma che se adeguatamente pensato potrebbe offrire una valida alternativa al collocamento comunitario, ancorché l'età media dei minorenni stranieri non accompagnati si aggira, come sappiamo bene, intorno ai 17 anni. Istituto questo che, in particolare nella recente situazione di emergenza che il Comune di Genova sta fronteggiando, avrebbe certamente potuto offrire un aiuto.

La **tutela volontaria**, cui si è fatto cenno sopra nel contesto di Ventimiglia, ha cominciato a presentare diverse criticità anche negli altri territori e questo non solo per effetto di una ridotta disponibilità dei tutori ad essere nuovamente nominati dopo aver portato a termine una prima tutela, ma anche per la mancanza di un sistema unitario di formazione e supporto che vada oltre il primo corso di formazione base. Nell'ultimo anno, inoltre, nella Regione sono stati solamente 2 i corsi di formazione svolti dal Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza (luglio e novembre 2021) e i tutori che hanno chiesto di essere inseriti nell'elenco in essere presso il Tribunale per i Minorenni di Genova sono stati 11²²⁷. Si consideri che la competenza territoriale del Tribunale per i Minorenni di Genova si estende a tutta la Regione Liguria ed alla Provincia di Massa. Anche i tutori volontari formati dal Garante regionale della Toscana confluiscono pertanto nel registro in essere presso il Tribunale per i Minorenni di Genova che ad oggi comprende 128 tutori volontari iscritti.

Questa competenza territoriale diffusa del Tribunale per i Minorenni ha certamente il pregio di consentire a tutti i minorenni stranieri collocati sul territorio di essere ascoltati dai giudici onorari del Tribunale stesso. Una prassi certamente virtuosa, che consente anche a quei minorenni che non possono beneficiare di assistenti sociali dedicati (è il caso di coloro che sono collocati a La Spezia o Imperia) di poter comunque avere uno spazio di **ascolto** loro dedicato. Ascolto che per legge deve essere garantito al minore sin dal suo arrivo, durante il **colloquio di identificazione** volto ad approfondire la sua storia e a far emergere eventuali bisogni di protezione. Eppure, tale colloquio che, nel capoluogo viene svolto dagli assistenti sociali dedicati, negli altri territori resta per lo più un passaggio formale dal quale raramente emergono elementi rilevanti a garantire il riconoscimento dell'identità del minore e di conseguenza del suo superiore interesse. La **cartella sociale**, strumento pratico che dovrebbe contenere tutti quegli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo, è inoltre scarsamente utilizzata sul territorio regionale. Anche laddove utilizzata si traduce di fatto in un mero contenitore, il cui contenuto piuttosto tipizzato e scarsamente rappresentativo dell'individualità e centralità del singolo minore cui si riferisce, non viene per altro trasmesso ai soggetti destinatari per legge, in particolare alla procura minorile. Ne consegue che anche tutte quelle informazioni utili per avviare le **indagini familiari** ai fini di un ricongiungimento trovano poco spazio e, laddove avviati, tali procedimenti giungono raramente a buon fine. La lungaggine di tali procedimenti spinge spesso il minore ad allontanarsi precocemente dal sistema di accoglienza, cercando di provvedere in autonomia a dare una risposta a tale necessità e di ricongiungersi con i propri familiari. Questo in particolare è emerso nel territorio al confine con la Francia, ove la maggior parte dei minorenni ivi rintracciati ha già un progetto migratorio in atto.

Quanto all'**accertamento dell'età**, nonostante le disposizioni contenute nell'art. 5 della Legge 47/17 e nel Protocollo siglato nel mese di luglio 2020²²⁸, la procedura non è affatto uniforme. Anche laddove si ricorre a tale strumento come *extrema ratio* si assiste ad altre violazioni, quali il ricorso diretto all'esame radiografico del polso, al rifiuto di far presenziare il tutore volontario, sino a disporre, in alcuni territori come quello di La Spezia, l'accertamento dell'età in automatico ogni qualvolta ci si trovi di fronte ad un minore straniero privo di documenti.

Per quanto riguarda le opportunità dei minorenni di accedere a corsi di **istruzione e formazione**, al di fuori dell'iscrizione ai corsi di alfabetizzazione e CPIA, con le criticità che tali scuole presentano in termini di promiscuità con gli adulti, di un elevato numero di partecipanti presenti a fronte di un numero di ore ridotto, le ridotte possibilità di svolgere tirocini formativi e/o lavorativi. Tali opportunità vengono inoltre avviate troppo a ridosso della maggiore età e in alcuni territori sono lasciate all'intraprendenza delle stesse strutture di accoglienza che cercano di avvalersi della rete locale di riferimento, non potendo contare su un'azione coordinata e congiunta dell'ente locale.

²²⁷ I nominativi di coloro che sono stati formati nel corso di novembre 2021 non essendo ancora stati trasmessi dal Garante al Tribunale per i Minorenni.

²²⁸ Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, siglato dal Governo, le Regioni e le Autonomie locali il 09.07.2020.

Altro indicatore che è emerso con divergenze significative da un territorio all'altro riguarda la **salute** ed in particolare l'iscrizione al servizio sanitario che, in questa fase pandemica che stiamo vivendo, si ripercuote non solo sulla possibilità di sottoporre i minorenni a normali controlli sanitari ma anche sull'accesso al vaccino Covid-19 e questo sebbene la tutela della salute sia materia espressamente assegnata dalla nostra Costituzione alle Regioni²²⁹. Sul territorio di La Spezia ad esempio, a differenza di quanto accade sul resto della Regione, i minorenni stranieri non accompagnati non possono essere iscritti al servizio sanitario e non viene loro rilasciato, in attesa di idoneo permesso di soggiorno, il codice STP (Straniero Temporaneamente Presente) che gli consentirebbe, nelle more, di accedere al servizio sanitario e quindi, di vaccinarsi.

Con riferimento alla fase di **transizione verso l'età adulta** e l'avvicinarsi del compimento dei 18 anni, vi è ancora molto da fare, soprattutto con riferimento alle opportunità lavorative ed abitative. Certamente la buona prassi del riconoscimento della misura del **prosieguito amministrativo** da parte del Tribunale per i Minorenni, in questa fase di fuoriuscita dai percorsi di accoglienza, è uno strumento molto utile, ma una maggior chiarezza circa i presupposti di tale misura sarebbe auspicabile. Vi è un po' la tendenza ad attribuire a tale misura la funzione di "premio", riconoscendola a quei ragazzi considerati più meritevoli, sebbene la Legge parli di necessità di un supporto prolungato, volto al buon esito di un percorso di inserimento sociale già intrapreso, senza riferimento alcuno alla condotta del ragazzo. Questo significa che non tutti i minorenni possono beneficiarne, sebbene tutti, al compimento dei 18 anni, si trovino di fatto fuori dal sistema di accoglienza, salvo il cuscinetto dei sei mesi se inseriti in struttura SAI. Inoltre, poiché spesso il decreto viene emesso oltre la maggiore età, i minorenni (in particolare quelli che non possono beneficiare del periodo di accoglienza prolungata dei sei mesi offerto dal SAI) si trovano in una condizione di incertezza, anche in merito alla tipologia di permesso di soggiorno in cui convertire quello in scadenza. Vi è altresì una criticità circa i servizi sociali, quali soggetti (tra gli altri) richiedenti, i quali spesso preferiscono disincentivare il ricorso a tale misura dovendo poi sostenerne gli oneri, soprattutto economici. Utile a questo proposito è stata la modifica legislativa introdotta dalla Legge 173/2020²³⁰ che ha previsto che i neomaggiorenni destinatari di un prosieguito amministrativo possono rimanere in accoglienza SAI per il tempo indicato nel relativo decreto dal competente Tribunale per i minorenni. Questo significa che anche i relativi oneri economici di tale misura graveranno sul sistema centrale, superando così un evidente conflitto di interessi in capo agli enti che si rifletteva negativamente sui minorenni stessi.

Altra criticità, che emerge in modo uniforme su tutto il territorio ligure, legata al compimento della maggiore età, riguarda la **conversione del permesso di soggiorno** e la necessità di munirsi del passaporto. Senza passaporto ai minorenni stranieri è di fatto impedito convertire il proprio permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. Tale criticità è aggravata ulteriormente dal fatto che sono diverse le Autorità Consolari dei Paesi di origine dei minorenni che non provvedono al rilascio in Italia di tale documento e le Questure non accettano una dichiarazione scritta (debitamente corredata da idonea documentazione) attestante l'impossibilità al rilascio del passaporto. Tutto ciò rischia di vanificare seriamente il percorso di integrazione sino ad allora intrapreso dal minorenni.

Per cercare di offrire un supporto al neomaggiorenne, sia per colui che può beneficiare della misura del prosieguito amministrativo sia per colui che si ritrova presto al di fuori del sistema di accoglienza, sul territorio genovese è stato attivato un progetto di *mentoring*. Tale progetto, replicabile su tutto il territorio ligure, prevede l'affiancamento al neomaggiorenne di un adulto di riferimento che possa supportarlo sul territorio ed instaurare una relazione di fiducia. Fondamentale è l'adesione dello stesso neomaggiorenne, la volontà di costruire un progetto per raggiungere gli obiettivi definiti all'interno del piano che mentore e ragazzo definiranno insieme²³¹. Significativo, inoltre, il fatto che questa figura del mentore ed il suo ruolo all'interno dei decreti di prosieguito amministrativo abbiano trovato un riconoscimento anche da parte del Tribunale per i Minorenni di Genova.

²²⁹ Art. 117 Cost..

²³⁰ Legge 18 dicembre 2020, n. 173 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

²³¹ <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/progetti/237-il-programma-di-mentoring.html>

Dall'analisi circa lo stato di implementazione della Legge 47/17 sul territorio ligure è pertanto emersa una significativa disomogeneità del sistema di accoglienza che sembra incrementare le disuguaglianze, anziché livellarle. Per raggiungere e dare piena realizzazione al principio della parità di trattamento²³², posto a cardine della stessa Legge, molte sono le azioni ancora da intraprendere.

Allo stato vi sono ancora attori, istituzionali e non, del sistema di accoglienza che non siamo riusciti a raggiungere, ma che confidiamo di incontrare al fine di arricchire il nostro rapporto anche con il loro punto di vista. Per completezza, si consideri che, in assenza di interviste specifiche con alcuni attori, il contatto diretto con gli stessi minorenni stranieri, i loro tutori volontari e/o mentori, nonché l'attività di formazione e supporto che ormai da diversi anni prestiamo in favore degli stessi tutori e/o mentori, ma anche degli operatori/educatori delle strutture di accoglienza ci ha permesso di raccogliere informazioni, buone prassi e criticità che, come tali, abbiamo evidenziato.

5.5 Spunti e indicazioni per il prosieguo del lavoro

Il rapporto sul Rapid Assessment proporrà a primavera i risultati completi del lavoro svolto. Il suo obiettivo è quello di contribuire a consolidare nel nostro Paese un impianto normativo decisamente avanzato nel confronto con gli altri Stati europei.

Certamente la vocazione di immediata fruibilità delle informazioni raccolte e sistematizzate non può essere considerata come esaustiva, rispetto alla molteplicità di argomenti trattati e la composizione geografica che si è inteso fotografare, ma semmai come un'analisi "*in progress*" disponibile a tutti gli attori e alle agenzie sensibili rispetto al problema applicativo della Legge.

Possiamo a questo punto cercare di delineare possibili sviluppi futuri del lavoro di rapid assessment. La declinazione flessibile dello strumento adottata consente, infatti, non solo di mutare scala territoriale ma anche di cambiare lente ed utilizzare approcci tematici trasversali ai territori stessi. Qui di seguito presenteremo alcune ipotesi e piste di lavoro per l'anno 2022, ipotesi che implicano uno spostamento di interesse dal piano più strettamente ancorato a località o aree specifiche del Paese (Comuni o Regioni) ad altri tipi di variabili ed elementi scelti come pertinenti e di interesse. L'analisi di tali elementi può, in tal senso, esplorare ed estendersi all'intero territorio nazionale, così come includere e dialogare con esperienze internazionali.

- a. Un primo livello di sperimentazione può articolarsi a *livello tematico*. Un'attività di rapid assessment potrebbe, in questo caso, raccogliere informazioni e approfondire uno specifico tema/argomento, rintracciandone le emergenze ovunque esse si manifestino. Un esempio in tal senso potrebbe essere la ricostruzione e analisi delle esperienze innovative, citate nel par. 2.4, che stanno nascendo in diversi luoghi rispetto alle forme *light* di tutela e di affidamento. Attraverso le qualità attribuite allo strumento del R.A. – rapidità, chiarezza e specificità degli indicatori, reperibilità, rilevanza e temporalità circoscritta – queste ed altre forme emergenti di intervento possono essere prontamente rilevate e descritte. Un secondo esempio di applicazione potrebbero essere le sperimentazioni e innovazioni introdotte con l'avvento della pandemia del Covid-19 presso diversi attori della presa in carico, finalizzato soprattutto a comprendere cosa, al di là delle protratte ondate emergenziali, a medio termine resterà e si consoliderà nelle pratiche ordinarie.
- b. La sperimentazione dello strumento potrà portare ad indagare in maggior dettaglio *ambiti specifici* della vita dei minori e della loro relazione con le istituzioni, decidendo di concentrarsi non tanto su un tema, quanto su una porzione specifica di realtà di interazione minore-società di accoglienza. Un ambito che ci interesserebbe sviluppare nel prossimo futuro, ad esempio, è quello che riguarda la relazione tra minorenni stranieri non accompagnati e sistema giudiziario, volto ad approfondire condizioni, vincoli ed opportunità che caratterizzano gli Istituti penali per minorenni, le pratiche alternative e innovative di detenzione e rieducazione, le prospettive di riabilitazione che si aprono esaurita la pena.

²³² Art. 1 Legge 47/2017 "I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea".

- c. Un terzo fronte verso cui il l'attività di rapid assessment potrebbe evolvere è quello di adottare *una lente specifica* attraverso cui riconsiderare l'insieme degli indicatori, considerati tuttavia non nella loro ampiezza e "neutralità", ma in quanto "posizioni" o meglio postazioni professionali e di intervento attraverso cui rilevare una grande questione di interesse più generale. In tale senso, in convergenza con il filone di ricerca qualitativa che si sta sviluppando al momento all'interno dell'Osservatorio, la problematica del *best interest*, della sua concezione ed applicazione da parte dei diversi attori²³³, andrebbe innestata sulla rilevazione afferente al rapid assessment. Ciò potrebbe avvenire creando una sinergia di ricerca tra le due aree di lavoro, indirizzando il R.A. verso un'indagine, ad esempio, di alcuni attori istituzionali pubblici (Ministeri competenti, servizi sociali comunali, Servizio Centrale del sistema SAI e le sue articolazioni regionali e provinciali, Prefetture) che sarebbero interpellati non sulla loro attività generale, ma in relazione alla specifica prospettiva adottata: quella di conoscere approcci, riflessioni e modalità pratiche di approcciare l'aspirazione a realizzare e il reale contributo dato nel processo di determinazione del best interest dei minori stranieri soli presi in carica.

In conclusione, anche il lavoro realizzato nel rapid assessment 2021-22 sta proponendo utili suggestioni per migliorare lo sviluppo della nostra rilevazione, parte di una più complessiva azione mirata ad espandere l'analisi per guidare le strategie dell'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati. Si tratta di uno sforzo aperto alla collaborazione e alla rettifica, qualora quanto riportato non rifletta o non abbia colto pienamente gli elementi utili a descrivere la situazione.

In questo senso, possiamo affermare che il rapid assessment si propone come piattaforma utile alla partecipazione e alla condivisione dell'osservazione, nella sua centrale intenzione di accompagnare quanto sancito dalla Legge verso la traduzione in realtà: una realtà capace di garantire i diritti di ogni minorenni straniero presente sul nostro territorio insieme alle diverse responsabilità necessarie per il loro concreto riconoscimento.

²³³ Si veda Ceschi, S. *L'interesse superiore del minore straniero non accompagnato. Percorsi per un approfondimento strategico e qualitativo*, Osservatorio nazionale minori stranieri non accompagnati, Dicembre 2021.

CAPITOLO 6

L'interesse superiore del minore straniero non accompagnato. Percorsi per un approfondimento strategico e qualitativo

A cura di Sebastiano Ceschi

Da più parti, in modo ricorrente e diffuso, alcune volte in maniera formale e retorica, altre attraverso sperimentazioni e soluzioni concrete, l'intero quadro giuridico e l'intero sistema della presa in carico dei minori (qui più specificamente stranieri e senza figure genitoriali al seguito) si richiama nei propri approcci e nelle proprie decisioni al principio del “*Best Interest of the Child*”. Si tratta di una categoria giuridica, concettuale e operativa che viene assunta come regola di riferimento rispetto alla gestione della vita dei minorenni da parte delle istituzioni che ne hanno assunto la protezione, la tutela, il percorso di crescita ed integrazione all'interno della società. Essa richiama al dovere di tenere in conto le diverse componenti e istanze presenti nella vita del tutelato – i legami familiari, la salute, l'istruzione, gli affetti, la protezione – e di raccordarle con le opinioni e le attitudini espresse in prima persona da lui stesso e su sé stesso nel presente e nel futuro. Tuttavia, se l'interesse del minore sembra chiaramente tracciato a livello teorico e programmatico e viene enunciato da più parti come premessa e obiettivo della propria azione, nella pratica empirica esso resta spesso un “oggetto misterioso”, un percorso non determinato che si deve districare fra le concezioni giuridiche e sociali della persona e dei diritti della società di accoglienza, le diversità e gli scarti dovuti alle differenze insite nel proprio (s)oggetto di intervento (culturali, familiari, anagrafiche, sentimentali) e le realtà concrete e mutevoli del mondo esterno.

In questo breve lavoro intendiamo approcciare la complessità e le contraddizioni etico-politiche ed operative del BIC applicato ai minori stranieri non accompagnati, delineando percorsi di approfondimento che incrocino e tengano in debito conto le diverse sfaccettature della questione, da quella giuridica a quella della diversità culturale,

dai tentativi di codificare procedimenti il più possibile inclusivi e rispettosi alla declinazione quotidiana che di tale principio danno i diversi attori della presa in carico.

6.1 Aporie, distanze e nuove pensabilità dei minori e dei loro interessi

Il principio dell'interesse superiore del bambino è uno dei quattro principi guida generali sui diritti dei minori (diritto alla non discriminazione, interesse superiore, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, diritto alla partecipazione o diritto di esprimere opinioni che vengano prese in considerazione), sancito dall' Art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite del 1989 e in stretta relazione con l'art. 3, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC) e con l'art. 24, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si tratta di pronunciamenti giuridici che intendono garantire il minore nel diritto a veder riconosciuto il proprio supremo o superiore interesse²³⁴ in tutte le azioni e decisioni che direttamente o indirettamente lo riguardano e che vincolano le istituzioni pubbliche e private della presa in carico e dell'assistenza (Tribunali, autorità amministrative e legislative, comunità, tutori etc.) a tenere in preminente considerazione il benessere del minore. Tale benessere viene collegato ad un'idea di sviluppo olistico del bambino, all'interno del quale coesistono bisogni materiali, fisici, educativi ed emotivi, così come l'esigenza di sicurezza e di cura e affetto. Tenendo conto di questi diversi elementi, è pertanto necessario intraprendere un processo nel quale determinare e poi attuare il superiore interesse, anche attraverso l'ascolto delle opinioni del diretto interessato (Articolo 12 della suddetta Convenzione di New York dell'ONU del 1989).

Se tuttavia, a livello teorico e nomotetico, il *best interest of the child* (BIC da ora in poi) costituisce il principio informatore di tutta la normativa a tutela del fanciullo²³⁵, una clausola generale ed un principio ispiratore dell'azione del giudice e, a cascata, anche delle altre organizzazioni che prendono in carica il minore, la sua applicazione pratica appare molto più complessa, incerta ed accidentata. Secondo un'opinione comune si tratta di un'enunciazione vaga, puramente assiomatica e, in ultima istanza, altamente discrezionale. Il BIC è stato infatti definito come un meta-principio non determinato, un contenitore prendi-tutto in cui convergono questioni, richieste ed attori di diversa natura, a cui è difficile offrire risposte chiare, univoche e "razionali"²³⁶, addirittura una "nozione magica"²³⁷. Soprattutto, parte della dottrina lo considera un artefatto retorico e concettuale che finisce per ampliare la sfera di discrezionalità dell'ordinamento giudiziario minorile, un "*passepertout*" in nome del quale vengono prese ogni giorno, nel segno del soggettivismo e della discrezionalità, decisioni una diversa dall'altra²³⁸.

Per un verso tale critica centra l'obiettivo di sottolineare come il BIC, più che nozione assiomatica e prassi applicativa certa, sia un campo aperto in cui non esistono certezze, ma soluzioni pratiche sempre da verificare. Tuttavia, essa appare troppo estrema e non rende giustizia al lavoro quotidiano di mediazione di tanti attori qualificati ed impegnati a raggiungere e trovare la chiave di un attento bilanciamento dei diversi elementi che compongono la vita del fanciullo e a prendere decisioni che ne rispettino la configurazione e le priorità. Se infatti la ricerca del superiore interesse non esiste in termini di indicatori e parametri univoci e condivisi, tra i diversi attori coinvolti esso esiste senza dubbio come *aspirazione*. Da questo punto di vista, si potrebbe sostenere che tutto ciò che ruota intorno alla determinazione/interpretazione del BIC è un variegato cantiere di ricerca e di collaborazione tra i

²³⁴ Nelle traduzioni italiane di *best interest* si ritrovano entrambe le diciture.

²³⁵ Di Lorenzo N. (2015). *Il principio del superiore interesse del minore nel sistema di protezione del fanciullo all'interno delle relazioni familiari*, scaricabile all'indirizzo: http://www.cde.unict.it/sites/default/files/files/N_%20Di%20Lorenzo_%20Il%20principio%20del%20superiore%20interesse%20del%20minore%20all'interno%20delle%20relazioni%20familiari.pdf

²³⁶ Favretto A. (2000), *Carenze, maltrattamento, abuso a danno dei minori. Alcune considerazioni sociologiche*, in Vercellone P. (a cura di), *Il bambino tradito*, Roma, Carocci, pp. 81-96; Elster J. (1989), *Solomonic Judgements: against the Best Interests of the Child*, in Elster J., *Solomonic Judgements. Studies in the Limits of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 123-174.

²³⁷ Ronfani P. (1997), *L'interesse del minore: dato assiomatico o nozione magica?*, "Sociologia del Diritto", n. 1, Milano, Franco Angeli.

²³⁸ Si veda F. Bianchini, *L'interesse del minore nell'ordinamento giuridico*, Tesi di Laurea, Università degli studi di Roma "Tor Vergata", a. a. 2011-12.

diversi attori coinvolti. Un'attitudine ed una prospettiva da conquistare volta per volta che scaturisce da un processo negoziale e mutevole che si declina sul singolo caso, più che derivare automaticamente da schemi prefissati.

Ciò è ancora più valido quando si ha a che fare con minori immigrati e privi di riferimenti genitoriali nel Paese di destinazione, situazione nella quale la determinazione del BIC dovrà includere altri elementi ed affrontare ulteriori difficoltà.

Innanzitutto, perché il minore straniero non accompagnato è implicato in una tripla e delicata transizione – dall'adolescenza all'età adulta, come tutti i suoi coetanei; da una vita nel proprio luogo di provenienza ad una nuova esistenza in un contesto diverso giuridicamente, linguisticamente e socialmente; da una situazione di soggetto traumatizzato e fragile a persona recuperata e stabile²³⁹ – e dovrà fare tutto ciò senza genitori vicini. La presenza simultanea e sovrapposta di questi tre fronti problematici rende il/la ragazzo/a una persona altamente vulnerabile, in pieno travaglio esistenziale e fortemente esposta a oscillazioni, smarrimento, eventi e influenze esterne. In quanto adolescente, straniero e con un vissuto problematico e prematuramente confrontato con la brutalità degli adulti, il minore, che già di per sé deve fare i conti con una difficoltà di collocazione nel mondo, si trova inserito all'interno di un sistema societario ed un regime giuridico e abitativo di accoglienza a lui completamente estraneo, di cui spesso fatica a comprendere la ratio, le impostazioni, le regole.

Tuttavia, tale estraneità è di fatto reciproca. Per la società di accoglienza e le istituzioni preposte alla tutela, il/la minore straniero/a è solo/a sfugge a categorizzazione e collocazioni chiare, come dimostrano anche le difficoltà conoscitive e definitorie che caratterizzano l'opinione esperta o scientifica rispetto alla rappresentazione del fenomeno dei MSNA²⁴⁰. Gli adolescenti migranti sono figure ancora troppo indeterminate e mutevoli e perciò appaiono spesso indecifrabili e "perturbanti", in quanto sempre in qualche modo "fuori luogo e fuori tempo"²⁴¹. Questi giovani migranti risultano per molti versi "fuori scala", sfuggenti ed eccedenti rispetto alle nostre rappresentazioni rigide e normative di "adolescente", "minorenne/maggiorenne", "adulto", "autonomia", "progettualità"²⁴². Tale incollocabilità è foriera di spiazzamento agli occhi delle istituzioni e degli specialisti che se ne occupano. A questo spiazzamento cognitivo e categoriale si accompagnano spesso approcci, decisioni e prassi troppo rigide, codificate, incastrate in procedure burocratiche, iter pedagogici e schemi culturali poco commisurati alla diversità di condizione, provenienza, emotività e aspirazione di questi ragazzi.

Di conseguenza, le difficoltà dei minori stranieri si rispecchiano con quelle che affliggono la comunità e gli attori della società di accoglienza, caratterizzati non di rado da evidenti limiti interculturali e autoriflessivi e, purtroppo, a volte si amplificano, collocando i minori all'incrocio fra la propria condizione di post-trauma, la transizione evolutiva e l'estraneità, da una parte, ed i deficit di flessibilità e comprensione che si riscontrano all'interno del sistema della presa in carico, dall'altra. Sono numerose e sempre più qualificate quelle realtà di presa in carico – dalle comunità per minori ad alcuni servizi territoriali, dai centri diurni ai CPIA – che sono impegnate in una faticosa opera di trasformazione, riflessione e riadattamento continuo dei propri metodi e strumenti in conformità con la complessità esistenziale e culturale dei minori, dando connotazioni aperte, dinamiche e personalizzate alla relazione con loro. Purtroppo, però, nei diversi contesti della presa in carico, questa interazione non sempre riesce a ridurre il grado di estraneità reciproca, a creare una comunicazione funzionante e basata sul reciproco riconoscimento e sulle dinamiche concrete di capacitazione e inserimento.

In quest'interfaccia complicata, accidentata anche se non di rado efficace e benefica per i minori, si aggiunge spesso anche il tutore volontario, figura divenuta sempre più diffusa e familiare all'interno del sistema di

²³⁹ Ismu, (2019), *A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2019/12/191204_Report_LONG_ITA1.pdf

²⁴⁰ Granata A., Granata E. (2019), *Teen immigration. La grande migrazione dei ragazzini*, Vita e Pensiero, Milano; Peris Cancio, L. F. (2018), *Tutela senza confini per i minori non accompagnati*, Maggioli Editori, Santarcangelo di Romagna.

²⁴¹ De Micco V. (2019), "Fuori Luogo/Fuori Tempo. L'esperienza dei migranti minori non accompagnati tra sguardo antropologico e ascolto analitico", in *Adolescenza e psicoanalisi*, N. 1, maggio, Edizioni Magi, Roma, p. 176.

²⁴² Ceschi S. (2020), "Le attività di ricerca qualitativa del primo anno. Un primo bilancio", in *CeSPI - Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati, Primo Rapporto*, https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapportomsna_in_italia_2020_def_o.pdf

accoglienza dopo il suo riconoscimento giuridico avvenuto grazie all'art. 11 della Legge 47/2017, anche detta Legge Zampa²⁴³. Si tratta di una figura speciale, ibrida: privato cittadino, generalmente istruito e benestante, non professionista della presa in carico, volontario impegnato socialmente, spesso emotivamente e personalmente coinvolto. Per un verso appartenente alla società di destinazione, per l'altro *outsider* rispetto al sistema della presa in carico e la sua cultura organizzativa, il tutore aggiunge ricchezza e diversità alle relazioni del minore e, se non ne complica la crescita e l'interazione con il resto dei suoi interlocutori, può senza dubbio rappresentare una risorsa aggiuntiva ed una antenna speciale rispetto alla costruzione di percorsi votati al *best interest* che giochino in favore del suo sviluppo e della sua autodeterminazione²⁴⁴.

Tali percorsi, a differenza di quelli dei minori italiani e di quelli dei minori stranieri in famiglia, devono tenere in conto una ulteriore dimensione attraverso la quale approcciare il tema e la determinazione pratica dell'interesse supremo del minore. Il diretto interessato continua solitamente ad essere fortemente implicato con i luoghi di origine, nei quali restano genitori e parenti stretti e allargati, amici e comunità di riferimento, relazioni funzionali, investimenti e radicamenti familiari, senso di attaccamento e di appartenenza, *habitus* e modelli educativi e sociali.

Questi elementi ed istanze contribuiscono al posizionamento ed agli orientamenti concreti e simbolici del minore straniero, "sono parte integrante dei suoi processi di autodeterminazione, soggettivazione e maturazione personale, sono ingredienti importanti della sua dinamica trasformativa e di crescita"²⁴⁵.

Se i minori migranti vivono e alimentano relazioni, investimenti e aspettative che si situano in diversi territori e pensano la propria esistenza come dislocata in più luoghi significativi, dunque caratterizzata dalla condizione di transnazionalità²⁴⁶, l'intero sistema della presa in carico è chiamato ad una complicata operazione di assemblaggio delle diverse componenti di vita del proprio tutelato. Una parte significativa di tali componenti si trova al di fuori del territorio di riferimento e di competenza di tali istituzioni, nei luoghi della vita transnazionale del minore, con i quali non è semplice stabilire contatti e comunicare, dei quali è spesso complicato comprendere le dinamiche, gli ambienti di vita, le poste in gioco.

Un approccio profondo e consapevole alla questione del BIC e alla sua determinazione sembra dunque necessitare di uno sguardo multi-situato, inclusivo verso i contesti di provenienza in quanto sponde significative con cui co-costruire le scelte future per e del minore, uno sguardo plurale capace di uscire da un'idea monolitica ed etnocentrica di Interesse, per apprezzare e comprendere i diversi *interessi* del minore, che vanno armonizzati e ricomposti in una sintesi il più possibile negoziale e il meno possibile conflittuale e divisiva nei confronti delle sue compresenti e diverse istanze di vita. Il progetto di una riuscita maturazione ed integrazione del/la ragazzo/a, a nostro parere dipende, molto più di quanto comunemente si pensi, dalla possibilità di agire e beneficiare di una equilibrata osmosi e sovrapposizione tra i diversi contesti a cui egli risponde. Ecco che, allora, "l'interesse migliore del minore", altra possibile traduzione del termine inglese *best*, è forse più quello che deriva dalla ricomposizione positiva ed attenta dei suoi diversi interessi (e *stakeholder*) che l'imposizione di pretese soluzioni uniformi e "razionali".

²⁴³ Si vedano a questo proposito i diversi rapporti pubblicati dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) nell'ambito del Progetto Fami "Monitoraggio del sistema della tutela volontaria" e relativi agli anni 2019-20, <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org>

²⁴⁴ Carbone I., Ceschi S., Lunardini M. (2021), *L'evoluzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati. Spazi giuridici, azioni e rappresentazioni del tutore volontario nel sistema della presa in carico*, Approfondimento n.10/settembre 2021, CeSPI - Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati, https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf.10_levoluzione_della_tutela_volontaria_o.pdf

²⁴⁵ Carbone I., Ceschi S., Lunardini M. (2021), op. cit., p. 9

²⁴⁶ La letteratura sul transnazionalismo, in grandissima parte di matrice anglosassone, è ormai piuttosto vasta. Ci limitiamo qui ad indicare alcuni testi, in italiano, che forniscono elementi di comprensione rispetto alla condizione transnazionale dei migranti: Ambrosini, M. (2007), "Prospettive transnazionali. Un nuovo modo di pensare le migrazioni?", *Mondi Migranti*, n. 2, pp. 43-90; Riccio, B. (2007), "Toubab" e "Vu cumprà". *Transnazionalità e rappresentazioni nelle migrazioni senegalesi in Italia*, Padova, Cleup; Ceschi, S. (2011), "Guardare ai soggetti, dislocare gli sguardi. I processi migratori contemporanei e la lente della transnazionalità", in A. Miranda, A. Signorelli (a cura di), *Pensare e ripensare le migrazioni*, Palermo, Sellerio.

6.2 Percorsi di messa a fuoco, revisione critica e riflessione strategica intorno al concetto-prassi del *Best Interest*

Stante l'approccio problematizzante ed esplorativo delineato sopra, sono diverse le piste di riflessione e analisi che si aprono alla ricerca qualitativa, teorica e *policy oriented*. In maniera programmatica delineiamo qui di seguito alcune linee di ricerca diversificate, di approccio giuridico, politico-istituzionale, socio-antropologico ed empirico, dispiegate su una scala variabile tra il livello locale, quello nazionale, internazionale ed europeo e, infine, attinenti a quello globale attraverso l'azione delle Nazioni Unite.

6.2.1 Il BIC nella giurisprudenza, nelle policy e nelle procedure istituzionali. Uno sguardo al contesto italiano ed al panorama internazionale ed europeo.

Un primo campo di questioni affronta il tema del *best interest* dei minori non accompagnati collocandolo all'interno del quadro di doveri di protezione da parte degli Stati, doveri assunti in seguito alla ratifica della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dei due Protocolli Opzionali alla Convenzione, il Protocollo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e il Protocollo sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia. Si tratta di obblighi assunti formalmente, la cui attuazione rimane spesso imperfetta, incompleta o addirittura disattesa, ma che costituiscono la strada giuridica principale e fondamentale per garantire diritti, cura e protezione ai minori privi di riferimenti genitoriali.

Gli Stati aderenti si impegnano a sottoporre i propri Rapporti periodici al Comitato per i Diritti dell'Infanzia dell'ONU, comitato composto da 18 esperti e costituito dalla stessa Convenzione, che ha il compito di assistere gli Stati parti nel compimento dei loro obblighi sanciti dalla Convenzione e di sostenere le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate nel conseguire la piena realizzazione dei diritti riconosciuti nella Convenzione, entro due anni dall'entrata in vigore della Convenzione e, in seguito, ogni cinque anni. Ad oggi il Comitato ONU sulla *Child Rights Convention* (CRC) ha concluso l'esame di 4 Rapporti governativi presentati dall'Italia, due sullo stato di attuazione della CRC (1995 e 2003) e uno su ciascun Protocollo Opzionale (nel 2006) ed ha esaminato il quinto e il sesto rapporto periodico dell'Italia (CRC/C/ITA/5-6), adottando le "Osservazioni conclusive sulla quinta e sesta relazione periodica combinata dell'Italia"²⁴⁷.

In parallelo, a fine 2000, si è costituito il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC), coordinato da Save the Children Italia e formato da un network di più di 100 realtà del Terzo settore che da almeno tre anni si occupano attivamente della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza²⁴⁸. Con l'obiettivo di monitorare l'attuazione della Convenzione nel nostro Paese e di produrre un Rapporto, supplementare e più frequente (di cadenza annuale o quasi), di quello presentato dal Governo italiano, il Gruppo CRC ha già pubblicato 11 Rapporti. Gli ultimi due, quello del 2019 in occasione del trentennale della Convenzione e quello del novembre 2020 (anch'esso proiettato verso il trentennale dall'adozione della Convenzione da parte dell'Italia), hanno sottolineato la stretta connessione tra gli obiettivi promossi dall'Agenda 2030 e la realizzazione dei diritti delle persone di età minore²⁴⁹.

²⁴⁷ *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy, CRC/C/ITA/CO/5-6*, United Nations, 2019: <https://www.ohchr.org/en/countries/enacaregion/pages/itindex.aspx>

²⁴⁸ <https://grup pocrc.net/chi-siamo/>

²⁴⁹ *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 11° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Gruppo CRC, Novembre 2020: https://grup pocrc.net/wp-content/uploads/2020/11/XIrapporto-CRC2020_compressed.pdf

Questi documenti, naturalmente, non prendono in considerazione specificamente la questione dei minori stranieri non accompagnati ma l'intero arco delle questioni legate ai diritti dei minori genericamente intesi.

Viceversa, l'unico documento ufficiale in ambito ONU specificamente rivolto a questa categoria è il Commento Generale, uscito nel 2005, che si propone di evidenziare l'incremento numerico e le vulnerabilità dei minori non accompagnati, di fornire indicazioni utili agli Stati per garantire una adeguata presa in carico "sulla base di quanto sancito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, con particolare riferimento ai principi di non-discriminazione, dell'interesse superiore del bambino, e del diritto del bambino a esprimere liberamente la propria opinione"²⁵⁰. In questo testo, il trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese d'origine, oltre che negli elementi comuni a tutti i minori, è affrontato nei suoi aspetti più dirimenti ed in quelli specificamente riguardanti i minori immigrati: il principio del *non refoulement*; l'accesso alle procedure di asilo, alle misure di protezione legale e ai diritti all'asilo; il ricongiungimento familiare, il ritorno nel Paese di origine e "altre soluzioni durevoli" (integrazione locale, adozione internazionale, trasferimento in un Paese terzo).

A differenza del Commento Generale, che non fa specifica menzione del BIC, all'interno delle *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, del febbraio 2019, il Comitato di esperti dell'ONU produce alcune osservazioni e raccomandazioni all'Italia sul BIC e sulla questione dell'adeguato ascolto della sua opinione. Nell'ambito del riconoscimento allo Stato italiano per gli sforzi fatti al fine di integrare il BIC all'interno della legislazione nazionale, il Comitato esprime alcune indicazioni di *policy* riguardo l'adozione e l'applicazione uniforme del principio in tutti i diversi territori italiani; così come "*in all legislative, administrative and judicial proceedings and decisions and in all policies, programmes and projects that are relevant to and have an impact on children, in particular in relation to unaccompanied or separated children*"²⁵¹. In sostanza si richiede di diffondere a livello nazionale e di estendere a tutti i diversi ambiti ed attori dell'intervento pubblico criteri chiari per applicare coerentemente i principi e le procedure adatte alla determinazione/realizzazione del BIC.

Questi diversi documenti sono utili per nutrire e sostenere una visione dei diritti, delle modalità di presa in carico e del superiore interesse dei minori stranieri non accompagnati strettamente ancorati e proiettati sulla realtà delle *policy* e delle risposte istituzionali in atto. Le diverse fonti citate (a cui se ne possono aggiungere altre provenienti dalla ricerca e da realtà della società civile nazionale e internazionale) possono essere utilmente incrociate ai fini di un ragionamento strategico ed analitico sull'avanzamento legislativo ed effettivo dei diritti dei minori stranieri non accompagnati in Italia e come sponda di confronto e dialogo rispetto al lavoro di *rapid assessment* che l'Osservatorio Nazionale Minori Stranieri non Accompagnati del CeSPI sta portando avanti insieme a Defence for Children Italia²⁵². Questo percorso mira ad acquisire informazioni quantitative e qualitative circa il livello di reale recepimento dei diversi articoli della Legge 47/2017 nei diversi territori nazionali e/o rispetto a determinati ambiti di impegno ed intervento istituzionale, attraverso l'elaborazione di una rosa di indicatori sintetici ma estesi all'intero campo della protezione e della presa in carico. In questa prospettiva, diventa in effetti possibile ricollegare l'impianto e l'implementazione della Legge all'obiettivo di promuovere un quadro di garanzie e di attori qualificati (tra cui i tutori volontari) in grado di assicurare presupposti e condizioni per realizzare il *best interest* dei minori stranieri non accompagnati. Il buon funzionamento del combinato tra disposizioni giuridiche, recepimento istituzionale e applicazione effettiva che si muove intorno alla introduzione del nuovo *frame* concettuale e legislativo della Legge Zampa è, infatti, già un pezzo consistente del tema del BIC estesamente inteso e si possono esplorare riflessioni ed analisi sulla loro dinamica di convergenza ed interazione.

Il quadro dell'impegno italiano rispetto al BIC e alla tutela dei MSNA può essere ricostruito più in dettaglio sotto l'aspetto giuridico attraverso una disamina puntuale dei pronunciamenti specifici sul tema avvenuti negli ultimi anni da parte di legislatori, tribunali e Corti. Una prima ricognizione sui tentativi italiani di interpretazione giurisprudenziale può rivelarsi senz'altro utile per comprendere i fronti di discussione, gli elementi sui quali si verificano convergenze e divergenze e per cogliere se esista o meno una direzione verso cui il sistema tende, se i diversi

²⁵⁰ COMITATO SUI DIRITTI DELL'INFANZIA CRC/GC/2005/6, Trentanovesima sessione 3 giugno 2005 COMMENTO GENERALE N. 6 *Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*: <https://www.datocms-as-sets.com/30196/1607944298-commentogeneraleen-6crc.pdf>, p. 7.

²⁵¹ *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, CRC/C/ITA/CO/5-6, United Nations, 2019, p. 7.

²⁵² Si veda CeSPI, Defence for Children Italia 2021, *Rapid Assessment su accoglienza e integrazione dei MSNA a Roma, Genova, Bologna, Palermo, Ancona*: https://www.cespi.it/sites/default/files/approfondimenti/dci_-_crhd_assessment_-_web.pdf

pronunciamenti si concatenano e delineano una visione concettuale ed operativo-procedurale su come affrontare la determinazione del superiore interesse.

D'altronde, un'altra delle raccomandazioni formulate all'Italia dalle *Concluding Observations* degli esperti ONU recita così: "*Develop procedures and criteria to provide guidance to all relevant professionals for determining the best interests of the child in every area and for giving the best interests of the child due weight as a primary consideration, in particular in relation to unaccompanied or separated children having arrived in the State party*"²⁵³.

Siamo qui di fronte alla questione di come creare percorsi metodologici e procedurali in grado non solo di uniformare le pratiche dei diversi professionisti impegnati, ma anche di ridurre al minimo errori e mancanze del sistema e centrare più sistematicamente l'obiettivo di raggiungere con successo l'interesse del minore come il risultato più giusto ed equilibrato del processo di considerazione delle diverse componenti e dei diversi fattori in gioco presenti nella sua vita. È possibile, e con quali strumenti, costruire ed avvalersi di pratiche codificate e di criteri procedurali omogenei ed accurati, tali da rendere la determinazione del BIC un percorso più strutturato e comprensivo? È possibile, ed in che modo, trasformare un "campo aperto" ed incerto, un processo negoziale e mutevole, in un meccanismo di garanzia funzionante e valido per tutti?

Per un verso, "ci si potrebbe, a questo punto, chiedere, ancora con Elster, se qualcosa come «il miglior interesse» del minore veramente *esista* e come sia possibile stabilirne indicatori univoci e condivisi"²⁵⁴. I diversi interessi in gioco, spesso scarsamente compatibili tra di loro, le difficoltà di tracciare linee di demarcazione chiare tra posizioni, bisogni e diritti di genitori, bambini e altri attori significativi, le possibili strumentalizzazioni messe in opera, anche dal minore stesso, rendono difficile affrontare il problema e risolverlo in termini puramente razionali. In particolare, Olagnero e Rei si soffermano sulla pratica dell'ascolto dei minori, derivante dalla trasformazione della percezione sociale del minore da *oggetto di trattamento a portatore di diritti soggettivi individuali*. Assumendo che le norme sull'ascolto possiedono una forte valenza simbolica ed identificante, ma non altrettanta qualità regolativa, l'analisi delle pratiche fornisce l'occasione per analizzare i modi di pensare ed agire tipici di una giustizia locale, cioè una giustizia legata agli attori concreti che vi partecipano ed irriducibile ad uno standard generale semplicemente "eseguito".

Come si concilia questa irriducibilità e questa «inespugnabile componente di integrazione creativa»²⁵⁵ tra normazione ed esecuzione, con i tentativi, in atto al momento in alcuni Paesi ed a livello di Unione Europea, di uniformare la procedura di determinazione del BIC? Cosa si propongono e come si stanno costruendo queste applicazioni e sperimentazioni operative del principio del *best interest* animate dalla volontà di coniugare il BIC, insieme come principio giuridico interpretativo fondamentale e regola procedurale? E quali sono le ulteriori problematiche derivanti dal fatto che il minore di cui si vorrebbe determinare il *best interest* è straniero e senza figure di riferimento sul territorio di immigrazione?

Di particolare utilità ed interesse sarà l'analisi di alcuni casi di singoli Paesi che stanno lavorando in questa direzione e del lavoro che il Consiglio d'Europa sta portando avanti al momento in due specifici ambiti: la separazione dei genitori e le pratiche di affidamento²⁵⁶. Il Consiglio sta lavorando con esperti internazionali alla codificazione di procedure uniformi e prestabilite per 1) la valutazione e 2) la determinazione del *best interest*, sulla base di azioni ordinate quali: l'ascolto del minore, la valutazione della situazione della persona, della sua identità, di background e bisogni, l'indagine sociale sull'ambiente familiare e le relazioni esistenti, il diritto a salute, educazione ed istruzione, la raccolta delle prove, la valutazione della sicurezza e dei rischi, la mappatura delle competenze e delle risorse utilizzabili presso le autorità pubbliche, per quanto concerne la valutazione; la messa in opera del processo

²⁵³ *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, CRC/C/ITA/CO/5-6, United Nations, 2019, p. 7.

²⁵⁴ Olagnero M., Rei D. (2006). *L'ascolto dei bambini da principio normativo a pratica sociale: osservazioni dal contesto torinese. Hearing children: from legal norm to social practice in the Turin context*. "Sociologia dell'Infanzia", n. 42, p. 125: <https://journals.openedition.org/qds/971>

²⁵⁵ Pizzorno A. (1998), *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Bari, Laterza, p. 36, cit. in Olagnero M., Rei D. (2006), op. cit.

²⁵⁶ Le informazioni riportate di seguito sono frutto di un incontro online tra CeSPI e Defence for Children Italia, al quale ha partecipato una collaboratrice di DCI che fa parte del tavolo di lavoro che affianca il Consiglio d'Europa in questo lavoro di elaborazione.

decisionale formale da parte dei decisori pubblici e dei professionisti, l'utilizzo di professionisti qualificati e formati e di un approccio cosiddetto multi-professionale (nel senso sia di inter-istituzionale che di multi-disciplinare), la considerazione degli elementi provenienti dalla suddetta valutazione, il carattere operativo dell'azione mirante a stabilire una decisione, la costruzione di una griglia di garanzie procedurali, per la determinazione del *best interest*. Particolare attenzione viene data a quest'ultimo aspetto, considerato cruciale per ridurre al massimo malintesi, opacità ed arbitrarietà dei procedimenti.

Le misure finora sul tavolo sono:

- un ascolto del minore che rispetti e riconosca il giusto peso alle sue opinioni;
- una produzione di informazioni e comunicazioni a misura della persona minorenni;
- la presenza di tutela e rappresentanza legale;
- la garanzia di interpretariato linguistico e della mediazione culturale;
- la trasparenza del ragionamento giuridico, un processo decisionale tempestivo;
- l'esistenza di un meccanismo di riesame e revisione delle decisioni prese;
- la possibilità di reclami e ricorsi.

Questo pregevole lavoro mira a proporre ai Paesi UE, che per la maggioranza sono indietro rispetto alla trasparenza e alla regolazione della determinazione del BIC, una Convenzione in grado di diffondere tra i diversi Paesi membri un'assunzione formalizzata e sistemica di metodologie e strumenti di lavoro condivisi e codificati. Un'analisi più approfondita e sensibile di questa importante azione comunitaria potrà stimolare l'attenzione e la riflessione verso questo campo di azioni istituzionali che si propongono di andare nella direzione di una determinazione del BIC più qualificata e inclusiva di tutti gli aspetti della vita del giovane. E anche per interrogarsi sul grado di riconoscimento delle diverse provenienze socio-culturali e delle diverse configurazioni valoriali e pratiche che possono caratterizzare i minori stranieri e, più specificamente, di coloro che sono anche privi di figure genitoriali o parentali nei luoghi di destinazione. In sostanza, per chiedersi in che modo il BIC riesce a coniugare un relativismo dello sguardo e del giudizio con l'universalismo dei diritti alla protezione, alla realizzazione di sé stessi e all'auto-determinazione.

6.2.2. Il BIC tra diversità giuridiche, culturali e migratorie e differenze posizionali nella rete della tutela.

Come spesso è accaduto rispetto alla provenienza occidentale di istituzioni divenute globali quali la democrazia, il capitalismo, i diritti umani e la scienza, una critica si è andata sviluppando rispetto alle pretese universali di tali costrutti e al loro carattere storicamente e socialmente situato all'interno di una determinata società o parte di mondo, in breve alla loro natura "etnocentrica". È senz'altro vero che principi, valori, concezioni e norme che hanno orientato la formulazione dei diritti umani e, a cascata, di quelli dell'infante e dell'adolescente, sono frutto di un percorso giuridico e filosofico che appartiene alla storia prettamente europea e che ha successivamente, e con molte contraddizioni e mistificazioni, inglobato le società "altre". Tuttavia, le posizioni marcatamente relativiste secondo cui ciascuna cultura è giudicabile solo attraverso i propri parametri interni e che sostengono che tutte le scelte culturali hanno uguale valore in quanto espressioni di una determinata comunità, sono state giustamente accusate di indurre alla chiusura e alla assolutizzazione delle culture, di fomentare l'incomunicabilità e l'intolleranza reciproca, di essere eticamente insostenibili perché incapaci di condannare pratiche crudeli, ingiuste e lesive della dignità umana.

Naturalmente, in questa sede non si tratta di addentrarsi tra le secche dell'opposizione tra universalismo e relativismo, che comunque ha visto un ricco e interessante dibattito filosofico ed antropologico durato almeno un secolo e mezzo²⁵⁷; si tratta, invece, di porre la questione in modo consapevole e al tempo stesso pragmatico: indubbiamente la cultura occidentale ha promosso un livello di considerazione giuridica dell'individuo, di concezione dei

²⁵⁷ Al riguardo si può consultare: Dei F., Simonicca A. (1990), *Ragione e forme di vita. Razionalità e relativismo in antropologia*, Franco Angeli, Milano; Geertz C., *Anti anti-relativismo* e Feyerabend P.K., *Contro l'ineffabilità culturale*, (1996), Il Mondo3 Edizioni, Roma; De Finis G. (2020), *Uguali vs Diversi. Universalismo e relativismo in antropologia*, Bordeaux Edizioni.

diritti e di regolazione etico-politico della vita pubblica che, a maggior ragione in questi tempi di “grande regressione”²⁵⁸, è da considerarsi un patrimonio di grande valore e attualità. Anche se dall’applicazione altamente imperfetta e disomogenea e continuamente minacciata da arretramenti e contraddizioni, questo patrimonio si offre potenzialmente come un terreno prezioso da dissodare e proteggere per l’intero genere umano²⁵⁹. Tuttavia, non è più possibile pretendere di averne la prerogativa assoluta. Uno dei passaggi chiave per universalizzare profondamente queste conquiste, infatti, è proprio quello di allargarne la portata materiale ed estenderne il perimetro spirituale, rendendolo realmente di tutti, attraverso una prospettiva attenta alle differenti “forme di vita” esistenti, alle periferie e alle loro popolazioni residenti ed emigrate nelle nostre società. Tale movimento inclusivo implicherebbe che, a livello concreto, il quadro dei diritti e il rispetto della dignità e della progettualità umana, piuttosto che venire sistematicamente negato altrove ed essere continuamente eroso qui da noi, fosse esteso anche al di là di qualche (ancora) fortunata cittadinanza di seria A ad includere tutti i popoli e gli individui della Terra, eliminando le enormi sperequazioni e diseguaglianze esistenti in tema di giustizia, diritti, accesso alle risorse (tra cui la mobilità). Dall’altra, che tale *corpus* “spirituale” si aprisse alle critiche ed agli apporti di altre tradizioni di pensiero, si interrogasse sui propri presupposti e sulle proprie rigidità, si confrontasse con le diversità e le differenze, con gli scarti, le contraddizioni e i limiti della propria costituzione locale e monoculturale, in sostanza che non si percepisce più come unico centro dell’universo²⁶⁰.

Un tale approccio, segnato dalla riflessione critica e dal dialogo con le storie e forme di modernità degli “altri”²⁶¹, è dunque perfettamente legittimo anche rispetto al “principio dei principi” che regola la considerazione globale dei diritti del fanciullo, quello del superiore interesse del minore. Tale principio, infatti, si proietta ad informare diversi luoghi e pretende applicazioni in differenti ordinamenti statali, convogliando ed agendo una determinata concezione dell’infanzia e dell’adolescenza e, nel nostro specifico caso, anche una determinata visione del migrante, del “diverso”, del “senza famiglia”.

Nelle attuali normative e nelle attuali pratiche che costruiscono il BIC, quale spazio di riconoscimento e quale peso viene dato alle differenze sociali e ai corredi culturali che si portano appresso i minori? In che modo il radicamento in altri luoghi, l’appartenenza (anche) ad altri contesti di vita ed i legami e le attitudini qui sviluppate vengono considerate e rese pertinenti nel processo di determinazione del BIC? Come riuscire a tenere in adeguato conto dimensioni non unicamente situate all’interno della nostra società, a volte confliggenti e lontane dalle nostre comuni e assodate convinzioni/concezioni?

Ci proponiamo di tenere aperta questa dimensione di discussione ed analisi empirica e qualitativa attraverso due progetti di approfondimento ed investigazione.

²⁵⁸ Il riferimento è qui al titolo del volume collettaneo uscito per Feltrinelli qualche anno fa, nel quale importanti intellettuali dell’epoca attuale si confrontano con l’arretramento civile, giuridico e politico del mondo contemporaneo. Si veda: Geiselberger H. (a cura di) (2017), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Feltrinelli, Milano.

²⁵⁹ Vanno in tale senso coloro che invitano gli “occidentali” a combattere e difendere ciò che di meglio è stato costruito dalle nostre società. Scrive La Cecla: «qui c’è in ballo il diritto a partecipare a ciò che di buono l’Europa e l’Occidente hanno prodotto per sé e per i propri cittadini (...): la conquista dell’individualismo, la separazione tra religione e politica, una certa idea di persona, l’Illuminismo, le idee liberali, le idee della lotta delle classi oppresse e della lotta dell’individuo». Dovremmo, perciò, considerare con rispetto e profondità ciò che i migranti esprimono con i piedi e con la testa, perché «chi difende oggi i diritti dell’immigrazione deve rendersi conto che deve anche difendere ciò per cui gli immigrati partono» (La Cecla, F. (2016), *Elogio dell’Occidente*. Milano. Elèuthera, p. 156.).

²⁶⁰ A questo proposito, di grande ricchezza teorica e peso politico risulta il lavoro dei coniugi John e Jean Comaroff che, a partire dallo studio delle società e del laboratorio della modernità africana, indagano le forme politiche e culturali delle “periferie” e contestano la grande narrazione evoluzionista occidentale. Tra le varie opere di questi autori si segnala in edizione italiana il recente volume: Comaroff J., Comaroff J. (2019), *Teoria dal sud del mondo. Ovvero, come l’Euro-America sta evolvendo verso l’Africa*, Rosenberg & Sellier, Torino.

²⁶¹ Come scrive Cecilia Pennaccini nell’Introduzione al testo dei Comaroff (op. cit. 2019), “L’immagine delle modernità multiple consente oggi di riconoscere il desiderio degli abitanti di regioni svantaggiate di modellare le proprie personali versioni della modernità. Declinare la modernità al plurale, mettendo in discussione la presunta unidirezionalità Nord-Sud dei flussi di idee, è dunque il presupposto della proposta contro evoluzionista contenuta in questo volume” (pp. 19-20).

Questioni

Il primo prenderà in considerazione la dialettica tra norme e istituzioni della società ricevente e minore migrante, cercando di indagare ed incrociare tra di loro i piani sui quali, ai nostri occhi, questa dialettica si rende opportuna e necessaria per ridurre le distanze tra le parti e cercare declinazioni del BIC che sappiano confrontarsi con le differenze e le peculiarità di ciascun minore immigrato non accompagnato. Tali piani, qui di seguito descritti molto sinteticamente, al momento appaiono essenzialmente essere di tre tipi:

- d. la questione del pluralismo giuridico;
- e. la questione della diversità culturale;
- f. la presenza di relazioni sociali transnazionali.

a) La provenienza da paesi con *corpus* legislativi formali, concezioni giuridiche e forme di diritto di tipo consuetudinario, cioè basate su regole condivise ed informali e sulla ripetizione di usanze sociali, costituisce un primo fattore di distanza con la cultura giuridica del legislatore e delle istituzioni nostrane. Queste ultime raramente possiedono la consapevolezza dell'importanza di conoscere gli aspetti normativi e consuetudinari delle comunità di provenienza dei minori e di riconoscerne come legittima e possibile una forma di dialogo a distanza²⁶². Di fronte alle strettoie della teoria dell'ordinamento giuridico, che non ammette l'antinomia normativa, emerge il problema dell'incompatibilità tra sistemi giuridici distinti e della difficoltà a garantire a tutti, in virtù del principio dell'uguaglianza sostanziale, diritti fondamentali compatibili con i tratti culturali e religiosi di ciascuno. Una strada da esplorare può essere quella del ricorso ad una *expertise* culturale come dispositivo utilizzato dalle istituzioni giudiziarie (nel giudizio di protezione internazionale, nei processi penali), nel quale professionisti adeguatamente qualificati e preparati alla mediazione giuridico-culturale (operatori socio-legali, antropologi, mediatori culturali specializzati) si facciano portatori di un'operazione di descrizione di fatti ed elementi rilevanti connessi al background del soggetto straniero²⁶³. Tale azione di avvicinamento tra sistemi giuridici distinti, operata da figure anche definite come “*cultural brokers*”, introdurrebbe una forte istanza di considerazione del pluralismo giuridico di cui i processi di determinazione del BIC potrebbero avvalersi²⁶⁴, nella consapevolezza della stretta relazione tra diritto e cultura.

b) La relazione tra cultura e sistema giuridico non è solo quella che stabilisce un nesso tra rappresentazioni sociali normative (ad esempio di minorenni, di crescita, di modelli adeguati di comportamento) e “culture giuridiche interne” e “culture giuridiche esterne” che definiscono e applicano principi giuridici, quali il *best interest of the child*²⁶⁵, ma anche un rapporto più fluido e indiretto ma ugualmente centrale nel processo di determinazione del BIC. Si tratta della necessaria capacità da parte dei diversi attori in gioco di comprendere il senso, gli orizzonti e i riferimenti culturali in cui si muove il ragazzo e di farli entrare nel processo, utilizzando il percorso valutativo e decisionale sul BIC come occasione per cogliere il punto di vista del minore, il suo rapporto con la vita, la sua visione del mondo. Non si tratta di isolare tratti culturali e comportamenti “tipici” della sua cultura/società/comunità di supposta appartenenza, attraverso un approccio essenzializzato e didascalico al suo *background* culturale, e di applicare strumenti predeterminati di comprensione e interpretazione. Piuttosto, “guardando alla cultura come ad una forma di partecipazione fluida che varia d'intensità e in risposta ad una molteplicità di variabili”²⁶⁶, esplorare il vissuto del ragazzo e decodificare, tradurre effetti, condizionamenti e risorse che la sua implicazione (inter)culturale comporta.

²⁶² Nel caso molto studiato dei Rom in Italia, la valorizzazione di tale conoscenza potrebbe portare alla migliore decodifica di alcuni problemi interpretativi e doterebbe i poteri pubblici di “dat[i] imprescindibil[i] per la progettazione di ogni intervento pubblico di lungo periodo” (Simoni, A. 2019. *Rom, antiziganismo e cultura giuridica. Prospettive di analisi*, Roma, CISU, p. 95).

²⁶³ De Carli G. (2021), *Esperienze di consulenza nel giudizio di protezione internazionale. L'antropologo antropologo*, “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, fasc. n. 2.

²⁶⁴ Se il pluralismo giuridico è, *de facto*, una condizione diffusa attualmente nelle società capitalistiche moderne e caratterizzate dall'aumento dei flussi migratori e che tende a riferirsi alla presenza su uno stesso territorio di forme appartenenti a ordinamenti diversi da quello dello Stato, il dibattito attuale spinge per un riconoscimento *de jure* di tale compresenza. Cfr. Mondino S. (2017), *Diversità culturali e best interest of the child. I giudici italiani e i genitori marocchini tra enunciati di diritto e rappresentazioni normative*, Memorie del dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, Ledizioni: <https://www.ledizioni.it/prodotto/s-mondino-diversita-culturali-best-interest-of-the-child/>

²⁶⁵ Mondino S. (2017), op. cit.

²⁶⁶ De Carli (2021), op. cit. p. 161.

c) Tale implicazione trova parte della sua realtà in uno spazio extra-locale, non limitato a relazioni di prossimità o comunque operanti all'interno di territori omogenei (per conformazione storica, socio-culturale, linguistica, economica etc.). La condizione transnazionale che caratterizza molti dei migranti contemporanei non è sempre di facile comprensione per coloro che non hanno sperimentato forme di mobilità e di relazioni significative attraverso confini nazionali. Grazie alla capacità di “redirect their analytical focus from place to mobility, and from ‘place of origin’ and from ‘place of destination’ to the movements involved in sustaining cross-border livelihoods”²⁶⁷, una parte importante dei *migration studies* degli ultimi trent'anni ha largamente descritto quel complesso processo di interconnessione di diversi luoghi fisici, sociali, affettivi e simbolici in cui sono immersi i migranti, la loro condizione socio-culturale di persone che si trovano *betwixt and between*²⁶⁸, dunque portatrici di una doppia forma di presenza e partecipazione. Non si tratta solo di descrivere le concrete realtà di azione delle reti sociali e le pratiche economiche, sociali, politiche attraverso gli Stati nazionali, ma anche di cogliere quella condizione di ‘bifocalità’, quella prospettiva di vita che rimbalza di continuo tra persone, affetti, opportunità e istanze collocate su più territori, “percepiti come dimensioni complementari di un unico spazio di esperienza”²⁶⁹.

Come si può ambire a rendere il BIC un processo giuridicamente negoziale, interculturale e inter-societario, nel quale includere e far convergere verso un ideale plurale e comprensivo il rispetto e la considerazione per la vita, le scelte, le opportunità, le relazioni ed i progetti dei minori stranieri soli? Ed in che modo gli attori coinvolti sono in grado, o lo potranno essere, di relativizzare le proprie certezze e decentrare il proprio sguardo?

Attori

Giungiamo così ad inquadrare con una attenzione specifica la variegata e composita rete della presa in carico dei minori. Attraverso una ricerca empirica su alcuni di questi attori, sui loro orientamenti, sulle loro pratiche e sulle loro riflessioni intorno al vasto concetto/prassi del BIC, si potranno analizzare anche le questioni delineate più sopra, tuttavia “incarnate” nel lavoro di terreno che essi compiono costantemente con e per i minori stranieri.

Come tali attori si rapportano rispetto ai riferimenti giuridici e consuetudinari di altre società che condizionano i ragazzi; alle specificità sociali e culturali attraverso cui essi partecipano in modo fluido, dialettico e mutevole alla costruzione del loro percorso; alla dimensione transnazionale che interagisce con la loro vita in Italia? Come accolgono o, viceversa, accantonano quell'insieme di riferimenti, condizionamenti ed *habitus* che in qualche modo afferiscono al contesto di origine del minore e che egli utilizza (con continuità o meno, con più o meno consapevolezza) nella ricerca e determinazione della propria vita nel contesto di destinazione? In quale misura si collabora e negozia con la visione soggettiva di *best interest* che elabora la persona minorenne?

Un pensiero che sembra accomunare molti tra operatori ed esperti del mondo dei MSNA rispetto a questa particolare figura di migrante del presente è che le storie e i modi di essere di questi giovani necessitino di nuove forme di pensabilità, di conoscenza e di intervento meno codificate e più aperte al divenire da parte dei diversi attori implicati. Tuttavia, tale percezione, lungi dall'aver assunto una formalizzazione ufficiale e condivisa, resta sospesa in uno spazio aperto di interpretazioni e di pratiche su cui si conosce molto poco dal punto di vista della ricerca. Mancano indagini che facciano luce su come l'aspirazione alla realizzazione del *best interest* esista e si manifesti nel lavoro degli operatori, nelle riunioni del personale e nelle riflessioni più strutturate degli attori implicati. E mancano anche analisi che si situino nel punto di incontro tra questa aspirazione e i processi reali di crescita e autodefinizione del minore.

Appare perciò sicuramente opportuno e promettente aprire un cantiere di ricerca che possa iniziare a dissodare questo terreno, accidentato e fecondo al tempo stesso, esplorando riflessioni, valutazioni e declinazioni concrete

²⁶⁷ Levitt, P., Nyberg-Sorensen, N. (2004), “The transnational turn in migration studies”, *Global Migration Perspectives* (paper for Global Commission on International Migration), n. 6, October, p. 3.

²⁶⁸ L'espressione è di Grillo, R., (2007), “Betwixt and Between: Trajectories and Projects of Transmigration”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, n.2.

²⁶⁹ Vertovec, S., (2004), op. cit., p. 975.

date, in nome del principio del BIC, alle proprie attività quotidiane dai diversi soggetti in gioco nella presa in carico. Diviene importante cogliere, attraverso una indagine di campo e di contatto diretto con tali realtà, quello che è il livello della “giustizia degli attori concreti” e come ciò si traduca o meno in un “saper-fare” pratico e pragmatico, ma anche in un sapere più concettuale e “politico”.

Rispetto a questi temi, alle istanze di multiculturalità e pensiero plurale che la stessa esistenza dei minori crea e stimola, che livello di consapevolezza e di preparazione mostrano gli attori della presa in carico? Come affrontano la storia, le relazioni, le inclinazioni dei loro tutelati e traspongono tali elementi nella declinazione concettuale e concreta che danno alla questione del *best interest*?

Al tempo stesso, sarà interessante addentrarsi anche in quei casi in cui la realtà delle cose sfugge alle griglie interpretative del giudice, dell’operatore, del tutore volontario, dell’insegnante e dell’educatore, produce scarti e rotture con le proprie visioni professionali o umane, facendo sì che invece che permeati da certezze teoriche, metodologiche e procedurali, ci si ritrovi immersi in dubbi, dilemmi e frustrazione per gli esiti incerti, negativi o imprevisti delle proprie decisioni e convinzioni.

Quali sono le complessità, le aporie e le *impasse* che caratterizzano le loro azioni e scelte e, viceversa, quali scorciatoie e criteri di semplificazioni vengono utilizzati per discernere e riconoscere “l’interesse” del ragazzo che si ha di fronte? Vi sono ricette pratiche e stratagemmi che consentono di valutare meglio anche situazioni complicate, di intervenire in corso d’opera e di porre rimedio a eventuali errori?

In ipotesi, i soggetti della presa in carico a cui intendiamo dedicare le attenzioni della nostra ricerca sono i quattro attori socio-educativi già identificati in una precedente fase²⁷⁰ e già sottoposti a primi sondaggi qualitativi²⁷¹: centri di accoglienza e comunità per minori; centri diurni e interculturali; CPIA e sistema di istruzione; tutori volontari. A questo quadrilatero socio-relazionale si dovranno aggiungere, sul versante più prettamente istituzionale e amministrativo: a) i Tribunali per i Minorenni, istituzione in ultima istanza incaricata di monitorare il percorso di accoglienza e recepire istanze delle parti nei casi di decisioni contrastate o divergenti tra i diversi attori e ruoli della rete di accoglienza e tutela; b) istituzioni e servizi pubblici, comprendendo in questa categoria i Ministeri con competenze sui minori (Ministero del Lavoro, Ministero dell’Interno, Ministero dell’Istruzione, Ministero della Sanità, Ministero della Giustizia), i servizi sociali comunali, Il Servizio Centrale del sistema SAI e le sue articolazioni regionali e provinciali, le Prefetture, gli Istituti Penali per Minorenni.

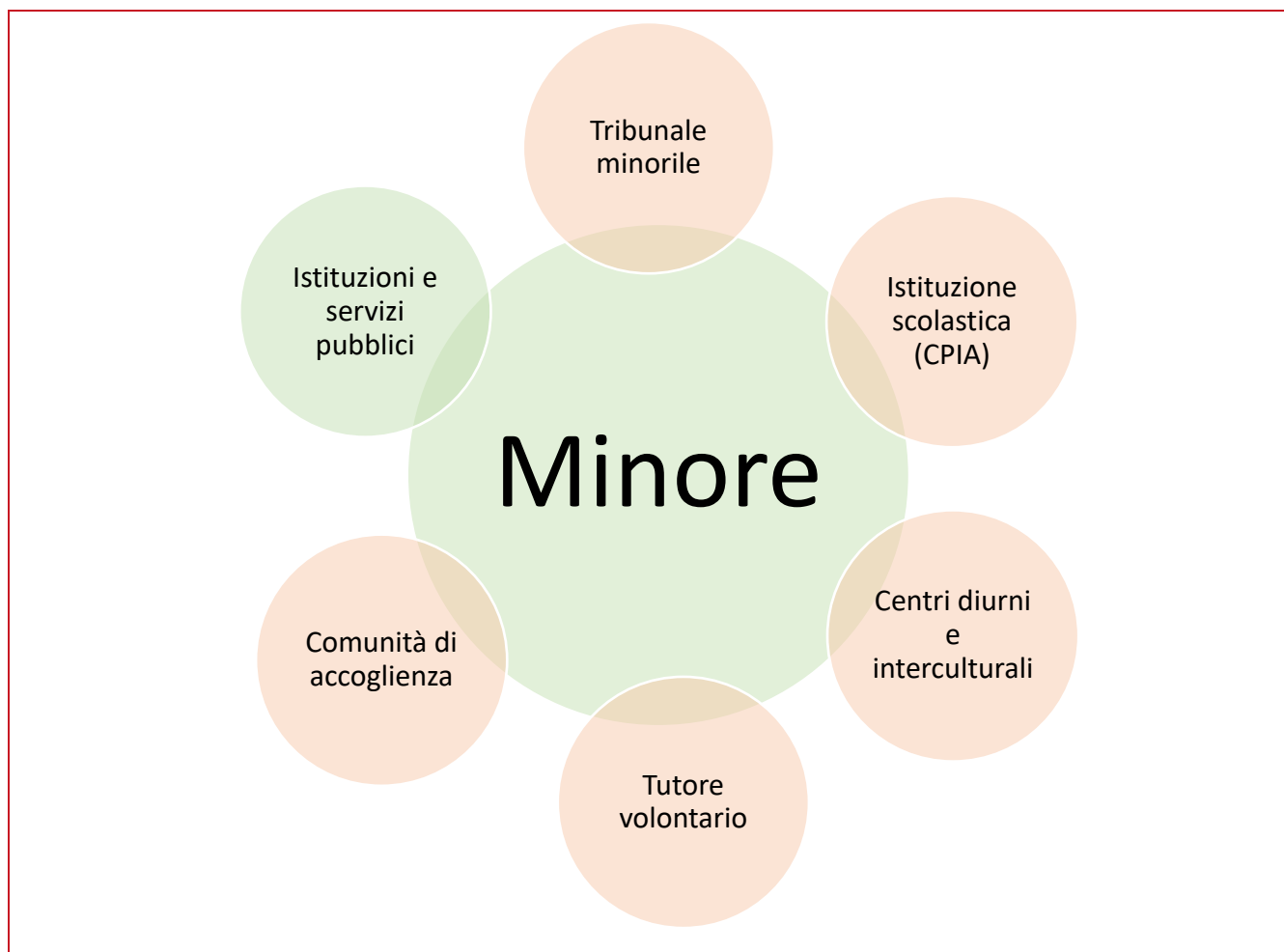
Ciascuno di questi punti della rete possiede una propria “definizione della situazione”, fa appello a culture professionali e istituzionali diverse, ed utilizza considerazioni e strumenti provenienti da mondi professionali e saperi differenti: giuridico, sociologico, politico-amministrativo, pedagogico-educativo, sanitario, psicologico, relazionale, lavorativo, interculturale. A partire dai propri riferimenti e approcci, si costruiscono percorsi, limiti ed opportunità utilizzabili dal minore, non di rado attraverso scontri, disaccordi, mediazioni complesse e compromessi.

Quali sono le principali tensioni, divergenze e complementarietà tra le diverse istituzioni/attori, quali le differenti visioni e prassi che scaturiscono da attori professionistici e con un posizionamento specifico nel mondo della tutela dei minori? Quali diversità posizionali e prospettiche connotano i diversi attori a partire dai loro rispettivi differenti mandati?

L’esplorazione di tale complesso di istanze, comprese quelle messe in campo dal minore stesso e di frequente anche dalla sua famiglia, può anche essere finalizzata alla ricerca di punti di incontro, di approcci comuni e di strumenti procedurali ed organizzativi condivisi. Quali potrebbero essere alcuni di questi punti fermi condivisi in vista della costruzione di una “comunità di pratiche” orientata al *best interest*? Quale ruolo, quale spazio di opinione e determinazione essi riconoscono ai minori stessi e come si rapportano alle visioni soggettive da loro espresse?

²⁷⁰ Si veda Ceschi S., 2020, op. cit..

²⁷¹ Nel lavoro di *rapid assessment* dell’Osservatorio Nazionale sui minori stranieri non accompagnati, dedicato alle città di Roma, Bologna, Ancona, Genova e Palermo, si trovano informazioni quantitative e qualitative sull’accoglienza, la tutela, il funzionamento dei Tribunali, l’istruzione e l’azione di alcune realtà del Terzo Settore nei territori menzionati, all’interno del Report “Presentazione del Rapid Assessment su accoglienza e integrazione dei MSNA a Roma, Genova, Bologna, Palermo, Ancona”, op. cit. Un approfondimento specifico sul ruolo e le realtà di alcuni CPIA di Roma si trova nel “Primo Rapporto Osservatorio minori stranieri non accompagnati”, 2020, op. cit.; mentre riguardo alla tutela si veda il più recente lavoro realizzato dal Cespi: Carbone I., Ceschi S., Lunardini M. (2021), op. cit..



In parallelo con la consultazione ed il dialogo con gli attori summenzionati, il versante dei diretti interessati verrà anch'esso scandagliato. L'ipotesi è di intervistare minori stranieri non accompagnati che ruotano intorno ai luoghi selezionati, al fine di cogliere, in interfaccia con le rappresentazioni e la visione del lato adulto, professionista e in larga maggioranza autoctono, il punto di vista dei minori. Come interpretano i minori il loro diritto ad essere tenuti "in considerazione primaria" dalle istituzioni presso cui si rivolgono? In quale modo e su quali piani/circostanze esso differisce e si discosta, più o meno conflittualmente, dalle correnti interpretazioni e prassi degli attori italiani? Quali i casi di riuscita integrazione dei punti di vista e di decisione armoniche e quali di quelle unilaterali, fallimentari o addirittura dannose?

Il programma di ricerca per i tempi a venire si presenta perciò come esteso, complesso ed ambizioso e, al tempo stesso, pragmaticamente ancorato a soggetti qualificati ed esperti di cui si assume la capacità di osservazione, restituzione e autoriflessione. Attraverso modalità di implicazione e di coinvolgimento diretto nei temi presentati in questa sede, si intende raccogliere e valorizzare le loro esperienze pratiche ed il loro contributo concettuale e metodologico, mettendolo in dialogo con "l'opinione del minore", contribuendo così a creare un nuovo spazio di incontro e confronto.

CAPITOLO 7

Afghanistan: un infinito esodo di minori non accompagnati

A cura di Amdi Ahadolla Hoseiny*

*Afghano, dal 2009 beneficiario di protezione internazionale. Master I livello IULM MILCO. Laurea in Scienza della mediazione linguistica presso l'Università "Carlo Bo" di Roma. Madrelingua Pashto, parla e scrive Farsi, Dari, Urdu, Hindi, Italiano, Inglese, Arabo. Interprete e traduttore dal 2014 presso la Commissione Nazionale e Territoriali varie, mediatore per conto di EASO, ufficio immigrazione della Questura di Roma; mediatore culturale per minori non accompagnati presso centri di accoglienza di Roma. Interprete giuridico presso il Tribunale di Roma. Interprete e traduttore presso la Guardia di Finanza di Roma.

Premessa

“Nessuno lascerebbe il proprio Paese e la terra da cui è nato, se la violenza non gli avesse inflitto ferite inguaribili” con queste parole della poetessa Warsan Shire apro questo mio lavoro che riguarda tutti quegli esseri umani che sono in cammino, i minori non accompagnati, tutti noi migranti alla ricerca di un luogo sicuro, di accoglienza e di pace.

Nessun minore dovrebbe essere costretto a lasciare il proprio Paese e la propria famiglia per fuggire da guerre, povertà, discriminazioni. Ma purtroppo questo accade sempre più spesso.

Secondo i dati dell'UNHCR, pubblicati nel rapporto *Global Trends*, il 43% dei rifugiati del mondo sono bambini e sono sempre più numerosi i minori che si mettono in viaggio da soli. Il fenomeno è in costante crescita anche dall'Afghanistan, il mio Paese di origine, e da cui io stesso mi sono allontanato all'età di quindici anni. Sempre secondo il Rapporto, la metà di tutti i minori rifugiati provengono, a livello globale, da due soli paesi: Afghanistan e Siria.

Negli ultimi 15 anni sono stati tanti i minori che dall'Afghanistan hanno intrapreso un pericoloso viaggio lungo più di 5.000 chilometri per raggiungere l'Europa. L'esodo si spiega con il progressivo peggioramento della situazione, che rende l'Afghanistan un Paese sempre più rischioso per vivere. Per i bambini nascere in Afghanistan è preludio di un'esistenza difficile, hanno nella fuga la sola opportunità di sopravvivenza. Come in ogni guerra, a pagare il prezzo più alto sono i civili. I dati sulla violenza che ho riportato nei precedenti capitoli sono evidenti: nel 2020 e in questi primi mesi del 2021, gli scontri, gli attentati suicidi con autobombe o dispositivi di detonazione improvvisati, le mine degli ordigni inesplosi, le violenze di ogni genere sono triplicati rispetto agli anni precedenti e i minori ne subiscono le conseguenze maggiori. In questo stato di violenza perenne, è ovvio che si cerchi di andare via dal Paese.

Questo paper restituisce il dramma di un popolo che non ha pace da quarant'anni e delinea, con l'analisi dei documenti e le testimonianze della stampa che opera dal territorio, la crisi umanitaria dei minori non accompagnati.

Nel 2001, in seguito al rovesciamento del governo talebano, si pensava che si sarebbe avviato un processo di democratizzazione, garantito dalla comunità internazionale ma, a pochi mesi dal ritiro del contingente militare internazionale, il dramma è ancora evidente nei numeri che ho riportato nel lavoro di ricerca: l'economia, la società, la sicurezza, l'istruzione, la sanità sono stati colpiti duramente e l'Afghanistan è uno dei Paesi più poveri al mondo, con milioni di persone che per sopravvivere dipendono dagli aiuti umanitari esteri.

Rifugiati, profughi, migranti forzati, minori non accompagnati: sono tutte persone che fuggono in cerca di protezione, dopo essere state costrette ad abbandonare da un giorno all'altro affetti, lavoro, sogni adolescenziali ed un Paese in cui non potranno quasi certamente ritornare.

Fuggito alla fine del 2007, ancora adolescente, dal mio Paese d'origine, l'Afghanistan, ho cominciato, da minore non accompagnato, un viaggio pieno di ostacoli e di angoscia verso l'ignoto, ma dentro di me avevo la forza della speranza. Ho fatto un avventuroso e pericoloso viaggio a piedi fino alla Turchia e poi ho sperimentato il mare e la paura del gommone, inadeguato a sopportare il peso delle persone caricate. Mi sono salvato, nuotando, da un naufragio vicino alle coste della Grecia ed ho proseguito a piedi e poi nascosto sotto un autocarro, fino ad arrivare in Italia all'inizio del 2009.

Ho ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale in Italia, così come sancito dalla Convenzione di Ginevra del '51, perché la mia famiglia aveva subito persecuzioni politiche ed io ero il primo figlio maschio e, come tale, ero un bersaglio dei talebani. Dopo alcuni anni di fortissime difficoltà dovute anche all'adattamento culturale, mi sono inserito attraverso il lavoro di interprete di alcune lingue e dialetti asiatici rari, ed ho cominciato a lavorare presso le Commissioni Territoriali che esaminano le richieste di protezione internazionale.

Il viaggio di un minore non accompagnato inizia nel proprio Paese d'origine, ma non termina nel momento in cui entra in un Paese sicuro che lo accoglie. Qui comincia un nuovo viaggio culturale e legale per essere accettato.

Introduzione

Nella società contemporanea si registra un grande flusso di persone "in movimento" provocato dall'aumento dei conflitti bellici, dalle catastrofi naturali, dalla povertà e dalle persecuzioni politiche o religiose. Secondo le stime dell'Alto Commissariato dell'ONU, al 31 ottobre 2020 circa 80 milioni di persone, una grandezza senza precedenti, sono state costrette a fuggire dal proprio Paese: di queste, più di 26 milioni circa sono rifugiati, di cui la metà al di sotto dei diciotto anni.

Negli ultimi due decenni, conflitti e vicende politiche in Africa, Medio Oriente e Asia hanno alimentato nuove e consistenti correnti migratorie verso il bacino del Mediterraneo e l'area balcanica. Molti Paesi europei hanno risposto alla crisi imponendo unilateralmente maggiori restrizioni in materia di accesso ai propri territori. Sono stati ripristinati controlli alle frontiere, sono state erette barriere lungo i confini, nel tentativo di contrastare il movimento in entrata dei rifugiati e dei migranti e i loro spostamenti all'interno dello spazio europeo. Inoltre, in molti Paesi sono state adottate leggi volte a limitare l'accesso ai sistemi di asilo. Gestire queste migrazioni a livello comunitario e nazionale non è semplice e, di fronte alle problematiche determinate anche sul piano politico interno, l'Europa rischia di perdersi e di rinnegare quei valori che sono alla base dell'Unione Europea come il rispetto della persona, dei diritti umani e della solidarietà tra i Paesi membri.

Secondo Save the Children, dal 2015 ad oggi oltre 200.000 minori stranieri non accompagnati in fuga dai loro paesi per guerre, conflitti, povertà, hanno chiesto asilo in Europa. Più di 700 minori hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le coste europee. In alcuni Paesi del mondo milioni di bambini non hanno conosciuto altro che la guerra. Uno di questi è l'Afghanistan, da cui proviene la maggior parte dei minori non accompagnati che arrivano in Europa. L'Afghanistan, con milioni di rifugiati, milioni di sfollati interni, migrazioni forzate, ha raggiunto in quest'ultimo decennio anche il primato riguardo i minori stranieri non accompagnati (MSNA).

Dati e statistiche rilevano come in Afghanistan sia in atto una delle più grandi crisi umanitarie al mondo e generazioni di minori hanno pagato e continuano a pagare il prezzo più alto. Le ragioni per lasciare il Paese sono tante. Guerra interminabile, conflitti endemici, mancanza di sicurezza, persecuzioni, mancanza di lavoro, di istruzione, di servizi sanitari, con gli indicatori sociali tra i peggiori al mondo (vedi capitolo 7.1).

L'esodo è cominciato nel 2000. Dapprima i minori sono partiti dai campi profughi dell'Iran e del Pakistan dove, in passato, c'era stata una emigrazione di massa. Un'intera generazione di bambini è cresciuta senza andare a scuola, solo un terzo dei giovani sono alfabetizzati. Un terzo delle vittime degli attentati sono giovani al di sotto dei 18 anni, alcuni vengono forzatamente reclutati dai gruppi terroristici, dai talebani ed ultimamente anche dall'ISIS (cap. 7.4).

In Italia il fenomeno dei minori provenienti dall'Afghanistan ha rappresentato un caso, perché nonostante la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati acceda alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, i più non la completano. Almeno la metà dei MSNA afgani che arrivano in Italia sembrano svanire nel nulla. Gli afgani, non solo minori, hanno il più alto tasso di fuga. Questo non accade negli altri Paesi europei, tranne che in Grecia, di solito un Paese di transito e non meta finale, qui il fenomeno risulta essere molto complesso e diverso dall'Italia; le sparizioni sarebbero riconducibili ad organizzazioni criminali greche, bulgare, albanesi che mirano alla tratta e al terrificante commercio di organi come denunciato dall'agenzia Europol.

Per i minori afgani l'Italia è un Paese di transito. I ragazzi che arrivano non vogliono farsi identificare perché intendono raggiungere altri paesi nel Nord Europa e pertanto si rendono "invisibili" e vulnerabili, rischiando di essere inghiottiti dalle organizzazioni criminali o da situazioni di estremo pericolo.

Dopo una breve descrizione del contesto attuale in Afghanistan, il paper esamina le modalità e le condizioni del viaggio che affrontano i minori non accompagnati, anche attraverso la mia esperienza diretta. Successivamente, il fenomeno delle migrazioni dei minori soli viene analizzato ed approfondito attraverso dati e fonti a livello italiano e europeo.

La ricerca empirica che arricchisce questo paper, realizzata tra gennaio e giugno 2021 raccoglie ed analizza le storie e le aspirazioni dei minori non accompagnati giunti in Italia negli ultimissimi anni, per la gran parte conosciuti tramite la mia esperienza professionale di interprete nelle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Attraverso delle interviste semi strutturate, ho cercato di raccontare quello che pensano questi ragazzi, i loro sentimenti, le loro emozioni, il perché delle loro scelte: il dolore di lasciare i familiari e il proprio villaggio e la speranza che li ha spinti a partire, la paura di morire e i desideri e le aspirazioni che li hanno tenuti in vita.

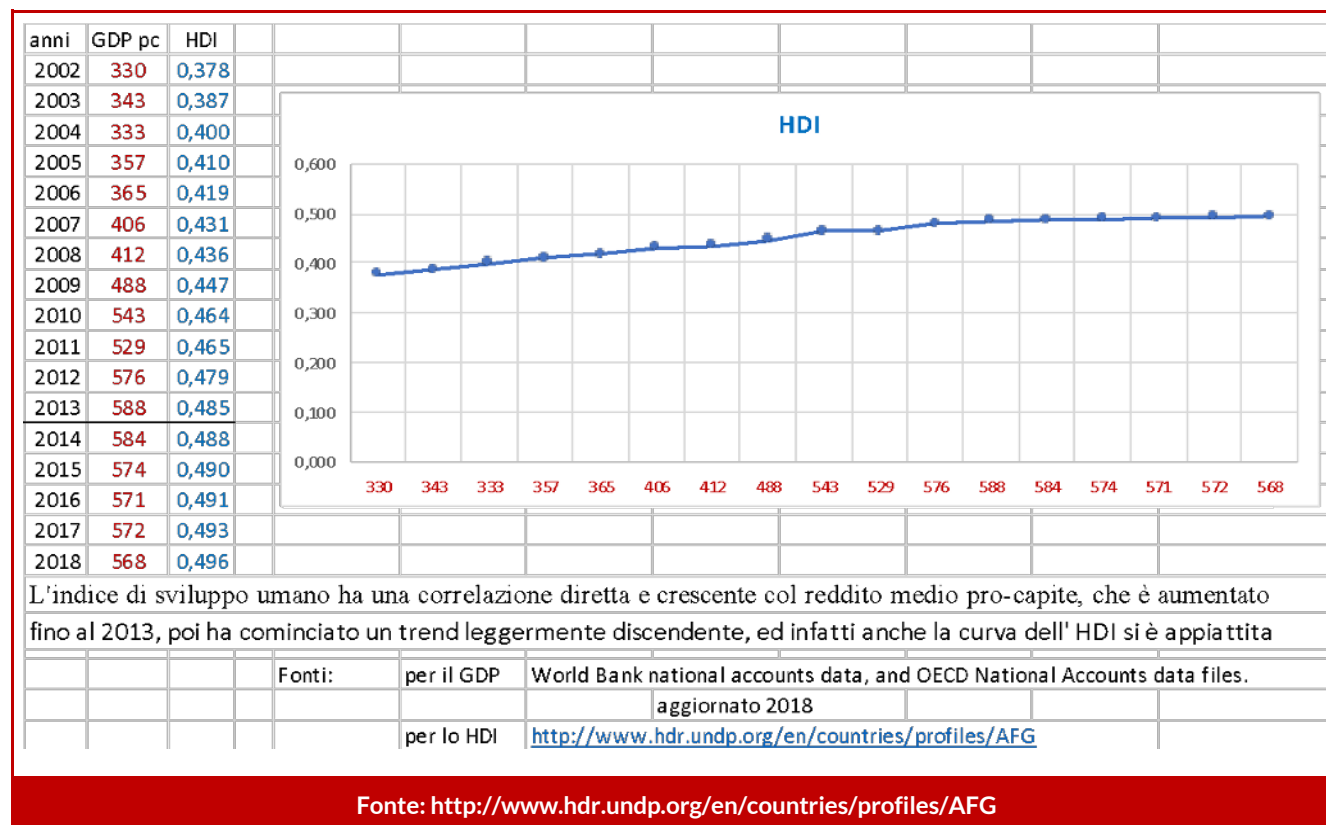
Lo studio ha attinto ispirazione, informazioni e conoscenze, anche da esperienze di collaborazione con la Questura di Roma come mediatore culturale per conto di EASO, per l'Agenzia Frontex nei campi profughi in Grecia, ed in diversi centri di accoglienza di Roma. Per la ricerca ho utilizzato fonti ufficiali dell'Unione Europea (Eurostat ed EASO) e fonti del governo italiano (Ministero dell'Interno, Commissioni Territoriali, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ANCI e ISTAT). Sono stati, inoltre, consultati diversi rapporti pubblicati da Organizzazioni Internazionali (l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati - UNHCR, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni - OIM, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia - UNICEF) e da ONG come Save the Children, Inter-sos, Oxfam, Human Rights Watch (HRW). Ho poi realizzato nove interviste con giovani migranti afgani ed alcuni colloqui con miei connazionali di più lunga permanenza in Italia.

Questo lavoro è frutto della partecipazione al Master Milco IULM e della mia attività di tirocinante per l'Osservatorio MSNA del CeSPI, che mi hanno permesso di approfondire questo tema, a me particolarmente caro.

Capitolo 7.1

7.1.1 Un difficile presente

Il conflitto tuttora in corso in Afghanistan e la conseguente situazione critica della sicurezza, l'instabilità politica, i cambiamenti climatici, in particolare la siccità, determinano indicatori di sviluppo umano fra i più bassi al mondo. Nella classifica dell'Indice di Sviluppo Umano il Paese è classificato al 171° posto su 188 paesi censiti nel 2016.



Ancora per il 2020 la Banca Mondiale ha sottolineato le condizioni negative deteriorate dal numero dei rimpatri e degli sfollati, la riduzione dei flussi delle rimesse²⁷². L'economia è ulteriormente peggiorata a causa della pandemia, che ha avuto ripercussioni sui consumi, sulle esportazioni e sulle rimesse di denaro²⁷³.

Nell'agosto 2020, nell'aggiornamento sullo sviluppo dell'Afghanistan, la Banca Mondiale ha affermato che il prodotto interno lordo (PIL) afgano, già tra i più bassi del mondo (19,29 miliardi di dollari nel 2019), è destinato a ridursi secondo stime che vanno dal 5,55 al 7,7% in seguito alle chiusure, anche delle frontiere, connesse al Covid-19, aggravando la povertà.

Ci sono state ripercussioni soprattutto su industria e servizi, sui consumi, sulle attività commerciali, sulle esportazioni, causando un brusco calo per le entrate dello Stato. Contestualmente, la Banca Mondiale ha evidenziato che l'economia e le istituzioni del Paese sono rimaste sotto pressione a causa del numero elevato di sfollati e rimpatri forzati²⁷⁴.

Come si vede, il reddito medio pro-capite afgano è ventuno volte più piccolo della media mondiale.

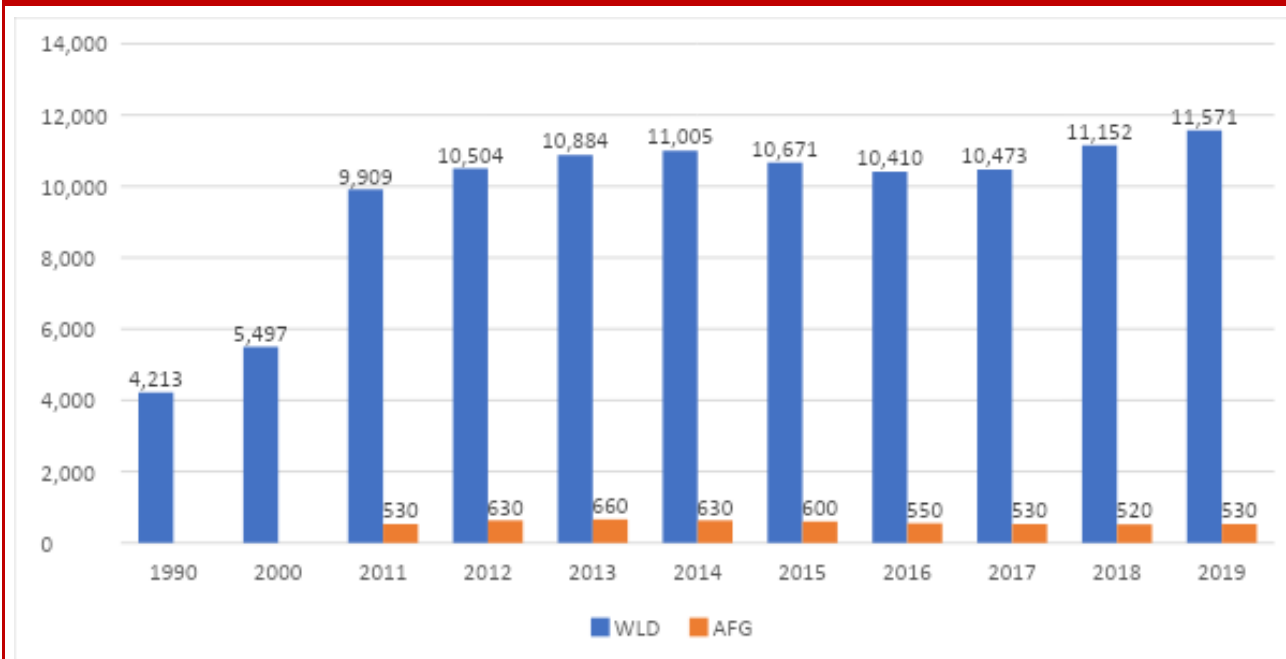
²⁷² Secondo i dati forniti dalla Banca Mondiale, infatti, si stima che fra il 2019 e il 2020 le rimesse verso l'Afghanistan abbiano subito una contrazione del 6%, raggiungendo i 785 milioni di USD, contro gli 829 del 2009.

²⁷³ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34092>, World Bank, Afghanistan Development

²⁷⁴ <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>

L'economia afghana è prevalentemente un'economia di guerra, che continua a dipendere dagli aiuti internazionali e dove soltanto la coltivazione dell'oppio è triplicata, a scapito di terreni da coltivare, favorendo la deforestazione. C'è uno stretto legame tra la coltivazione dei fiori di papavero e il tessuto economico, sociale e politico, basti ricordare il legame che unisce "droga" e "signori della guerra". Inoltre, gli interventi di smantellamento delle coltivazioni avviate dal governo scatenano violenti scontri tra l'esercito regolare e i contadini, in quanto la sussistenza di molte comunità dipende quasi esclusivamente dalle entrate provenienti dal papavero da oppio. Secondo l'Ufficio delle Nazioni Unite sulla Droga (UNODC), l'Afghanistan, da un ventennio, è il principale produttore di oppio; il 90% dell'eroina (450 tonnellate) sui mercati mondiali proviene da questo Paese, producendo un profitto totale di 55 miliardi di dollari, di cui soltanto 2,3 rimangono ai coltivatori afgani.

Reddito lordo pro-capite, confronto tra mondo e Afghanistan
(Fonte database: World Development Indicators, dati aggiornati al 17/02/2021)



La politica di sradicamento delle piantagioni di papavero da oppio intrapresa dal governo in questi anni e il tentativo di riconvertire i terreni verso altre colture, dallo zafferano alle fragole, sono naufragati. Stando ai dati dell'UNODC, la produzione di oppio in Afghanistan ha raggiunto un livello record nel 2017: 9.000 tonnellate di oppio prodotto, con un aumento rispetto all'anno precedente dell'87%. L'economia degli oppiacei aveva all'incirca le stesse dimensioni del settore agricolo, risultando vitale per il sostentamento di molti afgani, non solo per i contadini dei villaggi, ma soprattutto per i lavoratori frontalieri stagionali sfollati in Iran e Pakistan. Secondo l'UNODC l'economia illegale degli oppiacei dal 2017 ha incominciato ad avere un giro d'affari di 4,1 miliardi di dollari, ossia il 20-32% del PIL²⁷⁵.

Dalla seconda metà del 2018 a tutto il 2020 le coltivazioni si sono ridotte, la produzione è scesa a 6.400 tonnellate, tranne nel sud, nella regione di Helmand, zona sotto controllo talebano. Il legame tra la produzione dell'oppio e l'occupazione talebana è molto forte, la coltivazione di papavero è spesso l'unica fonte di reddito, ed è legata all'effetto stagionale. Il tasso di disoccupazione è infatti relativamente basso nei mesi primaverili ed estivi (circa il 20%), mentre in inverno può raggiungere il 35%, come riferisce l'Afghanistan Living Conditions Survey (ALCS)²⁷⁶. Nel 2020, secondo un rapporto dell'UNODC "Afghanistan Opium Survey" sugli effetti economici del COVID-19 in

²⁷⁵ <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19-and-drug-supply-chain-Mai2020.pdf>

²⁷⁶ Afghanistan, CSO, *Afghanistan Living Conditions Survey 2017*

Afghanistan, a seguito della pandemia, con le misure di contenimento adottate fino a giugno, c'è stato un impatto negativo sulla produzione di oppio. Il raccolto dell'oppio avviene generalmente da marzo a giugno, le restrizioni, con la chiusura dei confini con il Pakistan, hanno causato un calo della manodopera proveniente dai paesi limitrofi, e quindi il calo nella disponibilità di manodopera.

La pandemia ha condannato alla fame e alla povertà milioni di abitanti, il numero di persone sull'orlo della carestia è salito notevolmente, passando dai 2,5 milioni di settembre 2019 ai 3,5 milioni di maggio 2020 e il 70% delle famiglie denunciava, secondo l'UNHCR, una riduzione del proprio reddito e l'interruzione del flusso delle rimesse.

Uno studio sul campo, condotto tra aprile e maggio dal ricercatore Reza Kazemi dell'AAN (Afghanistan Analysts Network), ha rivelato che le misure di blocco hanno aggravato le vulnerabilità socioeconomiche e aumentato la disoccupazione, oltre a causare improvvisi aumenti dei prezzi di prodotti alimentari primari e altri beni essenziali. In particolare, c'è stato un aumento del 20% del prezzo della farina di frumento. I provvedimenti del governo volti a contenere la diffusione del virus hanno piegato l'economia afghana, tagliando il reddito nazionale di 800 milioni di dollari.

Le misure di lockdown, attualmente rimosse, hanno portato ad una drastica riduzione delle attività economiche, e molti afghani sfollati sono rimasti senza reddito, in particolare ha pesato la chiusura delle frontiere sui lavoratori stagionali o giornalieri.

Dall'altro lato il Covid, che ha bloccato tutto il mondo, ha reso più difficile l'arrivo di operatori umanitari o la spedizione di aiuti da parte delle ONG²⁷⁷.

7.1.2 Una popolazione in movimento

La mobilità accompagna le popolazioni afghane da decenni: guerra, insicurezza, povertà, catastrofi naturali hanno reso l'Afghanistan uno dei paesi con il maggior numero di migrazioni forzate sia esterne che interne. L'UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, stima che gli afghani che vivono fuori dal loro territorio raggiungano i 4,6 milioni. Circa un terzo dei 15 milioni degli abitanti dell'Afghanistan prebellico è stato sradicato e disperso, attualmente secondo l'UNHCR risultano 2 milioni gli sfollati e rifugiati ammassati nei diversi insediamenti precari, divenuti ormai stabili, situati ai margini delle principali città, intorno a Kabul, Nangarhar, Mazar-e-Sharif, Herat.

In base alle stime dell'International Displacement Monitoring Centre 2020²⁷⁸ (IDMC) l'Afghanistan è il quinto tra i dieci Paesi con il maggior numero di sfollati interni e nel 2019, oltre che per il conflitto, il numero è cresciuto ulteriormente di altri 461mila a seguito di catastrofi naturali.

Attualmente, l'UNHCR stima in circa tre milioni gli Internally Displaced Persons (IDP) di cui 1,2 milioni circa a causa di eventi climatici.

In quarant'anni di guerra, oltre 7 milioni di persone sono state obbligate a fuggire dalle proprie case o dal Paese. Secondo l'UNHCR, circa 2,7 milioni di rifugiati afghani attualmente vivono in 80 Paesi del mondo, ma non tutte le persone in fuga lasciano il Paese, moltissimi vivono in una situazione di sfollamento interno prolungato nel tempo. Nell'anno appena trascorso il numero degli sfollati interni ha ripreso a crescere, a questi numeri vanno aggiunti più di due milioni di persone che spesso si spostano a seconda dell'intensità dei conflitti o dei disastri ambientali, senza aiuti e senza una prospettiva per il futuro.

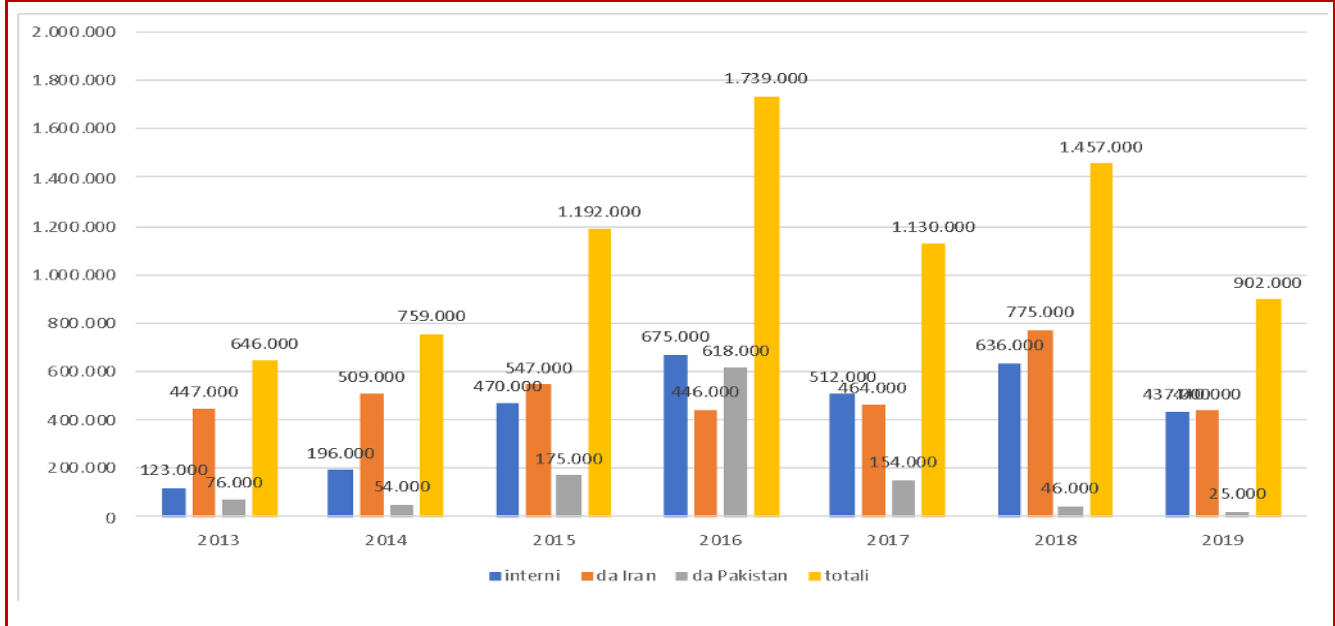
Ci sono campi profughi dove hanno vissuto più generazioni. Tre milioni di persone, si stima, rimangono sfollati all'interno dei propri confini, oltre la metà sono minori. La vita nei campi è una "non vita" si rimane in attesa per anni, senza alcuna possibilità di lavoro, senza accesso all'istruzione per i ragazzi, senza assistenza sanitaria.

²⁷⁷ Enrico Piovesena, *Afghanistan 2001-2016. La nuova guerra dell'oppio*, Arianna Editrice, 2016

Kazemi R, S, *Covid-19 Afghanistan (3): Distributing aid and changing aid politics – view from a Herati village*. May 2020, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/covid-19-in-afghanistan-3-distributing-aid-and-changing-aid-politics-view-from-a-herati-village/>

²⁷⁸ <https://www.thenewhumanitarian.org/maps-and-graphics/2020/01/20/Afghanistan-Iran-Pakistan-US-migration-returns>

Sfollati interni e di ritorno in Afghanistan (Elaborazione personale da dati UNHCR)



In seguito all'invasione dell'Unione Sovietica (1979)²⁷⁹, 5 milioni di afgani espatriarono verso i Paesi confinanti Iran e Pakistan. L'invasione sovietica portò ad anni di conflitto tra il 1979 e 1989 e vide contrapposte da un lato le forze armate del governo di Karmal, filosovietico, e le truppe russe, e sul fronte opposto i ribelli, in seguito chiamati *mujaheddin*, che iniziarono la resistenza²⁸⁰.

Fu proprio l'ideologia non islamista del governo laico filosovietico di Amil e poi di Karmal che provocò una resistenza armata nelle campagne. Arresti, torture ed esecuzioni fecero fuggire molti afgani dal Paese e si crearono i primi campi profughi in Pakistan. Quando i russi invasero l'Afghanistan la ribellione assunse un carattere nazionale, di liberazione dall'occupante straniero e coinvolse tutti i gruppi etnici del Paese. Nel nome della *jihad* gli oppositori del nuovo regime si organizzarono in gruppi armati, i *mujaheddin*, sostenuti e finanziati dagli Stati Uniti, dal Pakistan e dall'Arabia Saudita (Raschid, p.169). I *mujaheddin* divisi in più schieramenti intrapresero una lunga guerriglia che provocò distruzioni, perdite di vite civili e un esodo di massa. Dopo più di nove anni di guerra l'intervento sovietico ebbe termine con la firma degli accordi di Ginevra.

Dopo il ritiro dell'Unione Sovietica iniziò la guerra civile tra gli stessi gruppi.

Nel 1980 si contavano circa 750.000 rifugiati in Pakistan e 100.000 in Iran, nel 1984 tre milioni e mezzo vivevano in Pakistan e un milione e mezzo in Iran; negli anni 90 divennero sei milioni²⁸¹. Da allora la drammatica situazione dei rifugiati afgani si è protratta, non c'è mai stata tregua in questi quarant'anni.

Tra il 1979 e il 1989, secondo le statistiche dell'UNHCR, il numero dei profughi afgani aveva raggiunto oltre 6,2 milioni di persone, suddivisi quasi egualmente tra i due Paesi vicini. Il campo di Jalozai, situato vicino Peshawar, uno dei 150 campi profughi afgani in Pakistan, era uno dei più grandi del mondo.

²⁷⁹ <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>

²⁸⁰ Oxfam (2009), *The Cost of War: Afghan experiences of Conflict, 1978-2009*, Oxford UK, <https://www.oxfam.org/en/research/cost-war>
Oxfam, *Returning to Fragility-Exploring the Link between Conflict returnees in Afghanistan*

²⁸¹ Giunchi, Elisa, *Afghanistan - Storia e società nel cuore dell'Asia*, Carocci 2007, p.89

A seguito del ritiro sovietico, nel 1989, iniziò un grande movimento sia sottoforma di rientro dei profughi, e sia di nuove ondate di esodi forzati a causa della presa del potere dei *mujaheddin*, in particolare la popolazione di etnia Pasthun si spostò dal nord verso il Pakistan o verso i campi sfollati interni.

Il periodo successivo non fu meno traumatico. La guerra civile che favorì l'ascesa dei talebani negli anni '90 causò altri esodi di massa, e quando terminò ci fu il rientro della popolazione Pasthun, ma iniziarono nuovi esodi, in particolare l'etnia Hazara lasciò le proprie abitazioni nelle aree meridionali del Paese per sfuggire alle persecuzioni dei nuovi gruppi dominanti.

Le minoranze Sikh e Hindu ripiegarono verso l'India, attualmente sono quasi del tutto scomparsi dal Paese, mentre negli anni Settanta erano 500.000; piccoli insediamenti di sfollati si registrano ancora a Kabul.

Successivamente, a seguito dell'intervento statunitense del 2001, a causa degli intensi bombardamenti e continui combattimenti fra esercito regolare e forze talebane, sono riprese nuove ondate di profughi, gli sfollati interni si sono messi di nuovo in movimento, soprattutto dalle aree urbane verso le aree rurali.

Secondo le stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, dal 2002 è iniziato un grande rimpatrio volontario. Più di 5,8 milioni di afghani sono rientrati in patria, molti dei quali rimandati da altri governi, contro la loro volontà, principalmente dall'Iran e dal Pakistan, due Paesi che hanno alternato aperture e politiche di accoglienza a respingimenti forzati e politiche discriminatorie nei confronti degli afghani. Molti di loro vivono ancora come sfollati in sistemazioni provvisorie, soprattutto si sono accampati nelle due grandi aree urbane di Kabul (nel 2019 ospitava una comunità di 178.835 rimpatriati, è la città con la più alta percentuale di rimpatri non originari della zona), e a Nangahar, in parte anche ad Herat, dove gli sfollati interni vivono in condizioni precarie, soprattutto dal punto di vista dei servizi e quello abitativo, continuano infatti a mancare ripari idonei, cibo, acqua potabile, energia elettrica.



Nel 2019 l'OIM registrava un afflusso di 443.238 rimpatriati e sfollati interni nella provincia di Kabul; di 369.000 nel distretto di Herat, nella provincia di Nangahar 988.539.

Questi sfollati, non potendo rientrare nelle province di provenienza per motivi di sicurezza, privi della *tazkera*, cioè del documento di identità, non possono usufruire di alcun servizio pubblico, avere l'assistenza sanitaria, possono sperare soltanto di essere assistiti dalle cliniche mobili delle ONG, non possono iscrivere i figli a scuola. Per loro è alquanto difficile qualunque reinserimento sociale o assorbimento nel mercato del lavoro.

Il sistema istituzionale è incapace di rispondere ai bisogni degli sfollati interni e non è in grado di riassorbire quanti rientrano dall'estero²⁸².

Nel 2020 la Banca Mondiale ha segnalato che il rimpatrio di circa 1,7 milioni di rifugiati afgani continuano a pesare sull'economia e sulle istituzioni, affermando che "sia gli sfollati interni che i rimpatri su vasta scala [...] rappresentano rischi per il benessere delle comunità sfollate e di quelle ospitanti" in un contesto difficile dal punto di vista economico e della sicurezza²⁸³. Sempre secondo la Banca Mondiale la povertà, che nel 2017 colpiva il 55% della popolazione, nel 2020 tocca il 72% degli afgani.

La vita nei campi da temporanea è diventata permanente, anzi a distanza di vent'anni ancora un quarto della popolazione afghana vive da sfollato interno forzato.

Il sovraffollamento, la carenza dei servizi igienici favoriscono la diffusione delle malattie; l'accesso alle cure mediche ha raggiunto livelli di criticità, alcuni ospedali sono stati chiusi a causa dei combattimenti e degli attacchi. Nelle aree rurali gli sfollati sono aumentati del 40%, soprattutto nelle regioni centrali. La maggior parte delle donne partorisce in condizioni precarie e il rischio di mortalità infantile è molto alto.

Ad aggravare la critica situazione umanitaria si sono aggiunti i disastri ambientali, conseguenza dei cambiamenti climatici e della guerra. Negli ultimi vent'anni catastrofi ed eventi estremi climatici, tra cui siccità, tempeste di sabbia, rigidi inverni, si abbattano costantemente su alcune zone del Paese, distruggono i raccolti e minacciano la popolazione che è costretta a spostarsi in altre aree.

Tra il 2017 e marzo 2018 c'è stato un periodo di intensa siccità che ha avuto un impatto negativo sulle colture e sull'allevamento. Il report del Global on Food Crisis 2020, rileva come l'effetto della siccità sia stato devastante, più di un terzo della popolazione, pari a 11,3 milioni di persone, è vittima di insicurezza alimentare e quasi 4 milioni sono ad un passo dalla carestia. Ne consegue che il 41% dei bambini è denutrito, l'insicurezza alimentare è aumentata e la popolazione ha lasciato i territori aumentando i flussi di sfollati all'interno del Paese.

Nel 2018, ad esempio, nella provincia di Badghis, oltre 260.000 persone sono state costrette ad abbandonare le loro abitazioni a causa della siccità

In questi ultimi anni, nonostante i diversi disastri ambientali, è stata data poca attenzione al cambiamento climatico, ma le proiezioni future prospettano un quadro sempre più caldo e con sempre meno risorse disponibili per affrontare le emergenze. Uno studio del Centro Internazionale per lo Sviluppo della Montagna stima che il volume dei ghiacciai nella regione dell'Hindu Kush Himalaya possa diminuire notevolmente in questo secolo e il governo afgano, distratto dal problema securitario, poco sta facendo per prevenire i disastri. I media più volte hanno lamentato come il governo spenda i milioni provenienti dalla comunità internazionale (100,4 milioni di dollari, dalla Banca Mondiale; 117 milioni di euro dalla UE; 40 milioni di euro dall'Asian Bank) per le operazioni di sicurezza, per addestrare i soldati afgani e supportare le truppe straniere, mentre solo una minima parte dei finanziamenti viene spesa per prevenire e rispondere ai disastri ambientali, motivo per il quale spesso i giovani occupano le strade di Kabul per chiedere attenzione sul cambiamento climatico.

La mobilità interna è in continuo aumento in inverno, generalmente rigido, le gelide temperature e le abbondanti nevicate uccidono centinaia di persone, come evidenziano i report di Save the Children e dell'UNICEF. Anche quest'inverno la situazione si è ripresentata in modo grave: nella provincia di Balkh la temperatura è scesa a meno 27 gradi, con soprattutto anziani e bambini sprovvisti di coperte o abbigliamento adeguati. Save the Children ha lanciato l'allarme, più di 300 mila minori rischiano di morire per ipotermia, altri 500.000 sfollati si sono messi in movimento.

²⁸² <https://www.oxfam.org/en/research/returning-fragility-exploring-link-between-conflict-and-returnees-afghanistan>

²⁸³ <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>

In questo quadro così disastroso è andata ad inserirsi la pandemia di Covid-19, che ha aggravato le criticità presenti. Da fine febbraio 2020 il numero dei contagi è aumentato ininterrottamente fino a giugno.

Il flusso di rifugiati dal vicino Iran, migliaia di persone che ogni giorno sono in movimento attraverso il confine per tornare o per scappare, ha diffuso il contagio. Per quanto riguarda gli afghani presenti in Iran, sebbene il numero dei rientri sia stato numeroso a marzo, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) calcola intorno a 159.000 le persone ancora nel paese e ogni giorno, secondo l'UNHCR, si registrano circa 1500 persone di ritorno.

Kabul, Herat, Balkh, Kandahar, Nangahar sono i luoghi dove la pandemia di Covid-19 ha colpito inizialmente.

Secondo le stime della Banca Mondiale il COVID-19 sta affliggendo milioni di famiglie vulnerabili.

Gli impatti della pandemia risultano essere ancora più drammatici nei campi degli sfollati dove, con il rientro di migliaia di persone, sono in condizioni di estremo sovraffollamento, il distanziamento risulta impossibile, le misure di prevenzione hanno rallentato le attività delle associazioni umanitarie, che a seguito della pandemia hanno visto ridursi i budget dai donatori internazionali, come risulta dai dati della Conferenza dei paesi donatori organizzata dall'ONU. Collegato in videoconferenza da Kabul, il presidente Ghani ha rivolto ai donatori un lunghissimo appello di richiesta di aiuto ed ha invitato i donatori internazionali a non allontanarsi dall'Afghanistan: "L'assistenza finanziaria è ancora essenziale per il nostro sviluppo", ha detto Ghani, ribadendo il fermo impegno a negoziare con i talebani, per "porre fine alla violenza".

Le restrizioni imposte dal lockdown da giugno sono state allentate, avevano reso complicato l'accesso ai servizi sanitari e l'interruzione della circolazione aveva reso più difficile reperire la disponibilità di derrate agricole, le importazioni alimentari e le forniture sanitarie.

La diffusione della pandemia ha messo a nudo le debolezze del sistema sanitario risultato impreparato ad affrontare l'emergenza.

L'UNOCHA ha reso noto che a causa del Covid-19, alcuni servizi sanitari come le vaccinazioni di antipolio, le cure prenatali, quelle di salute mentale e il sostegno psicosociale sono stati sospesi o ridotti²⁸⁴.

C'è mancanza di strutture sanitarie adeguate, molti ospedali sono inagibili, l'offensiva dei talebani ne ha distrutto diversi (spesso sono anche usati come nascondiglio degli ordigni esplosivi, IED, da parte dei talebani o dall'ISIS), non ci sono laboratori per i test delle persone sospette, riservati solo alle persone sintomatiche, non ci sono luoghi idonei per isolare i casi sospetti, c'è carenza di ventilatori, di medicine, inesistenti le terapie intensive. Il personale sanitario, già ridotto nei numeri, soprattutto nei primi mesi della pandemia, si è contagiato (10%), ci sono soltanto 3 medici ogni 10.000 abitanti.

Il Global Health Security Index (l'indice che misura la preparazione nel fronteggiare le epidemie) colloca il paese tra quelli meno preparati al mondo.

Gli ospedali, già insufficienti, sono perennemente affollati di feriti di guerra, a Kandahar, Helmand, a Herat non c'è posto per i malati Covid-19. L'UNHCR ha avviato la formazione del personale delle strutture sanitarie mobili presso i campi profughi o nei villaggi rurali. Ad un anno dalla segnalazione dei primi casi, la situazione rimane critica, le organizzazioni umanitarie chiedono almeno 1,3 miliardi di dollari da destinare all'assistenza per aiutare il popolo afghano nel 2021.

I media locali, INTERSOS, UNOCHA, sostengono che la seconda ondata della pandemia sembra avere un tasso di mortalità meno pesante.

Fino a questo momento non esistono dati certi sulla diffusione e sui decessi, il governo non è in grado di produrli, ufficialmente il paese al 25/02/2021 ha registrato solo 55.680 casi e circa 2.431 morti, ma meno dell'1% della popolazione ha fatto un tampone.

²⁸⁴ UNOCHA, *Humanitarian Response Plan-Afghanistan 2018-2021*, June 2020, p.106

In mancanza di dati ufficiali è impossibile stabilire con esattezza quale sia stato l'impatto della pandemia, le cifre dei morti sono sicuramente sottostimate, del resto lo stesso Ministero della Salute afghano lo scorso agosto stimava che più di 10 milioni di persone, un terzo della popolazione fosse stata contagiata²⁸⁵.

Un dato che colpisce leggendo la stampa locale è che la popolazione non ha una sufficiente conoscenza del virus e delle pratiche di prevenzione, né consapevolezza della gravità dell'epidemia²⁸⁶.

D'altra parte, nel paese le fonti di informazioni sono abbastanza limitate, per molte ore al giorno in diverse aree, in particolare nelle zone interne, rurali, manca l'energia elettrica, tv e social media sono quasi inesistenti. Per informare la popolazione sulle misure da adottare sono stati impiegati megafoni pubblici, per lo più gestiti da operatori sanitari delle ONG, ma nei villaggi più interni sotto il controllo dei talebani le stesse ONG fanno fatica a raggiungere la popolazione.

L'Afghanistan all'inizio della pandemia non ha reagito immediatamente attraverso l'adozione di misure di contenimento del virus, il governo, indebolito dalle divisioni politiche post elezioni, è intervenuto in ritardo, lasciando solo il personale sanitario a far fronte alla situazione. Ed il personale medico, per la mancanza di dispositivi di protezione basilari, è stato tra i primi a contrarre l'infezione.

I media riportano che il numero dei deceduti sia relativamente basso, grazie al fatto che la popolazione del Paese è per la maggior parte giovane, intorno al 47% del totale. La stampa locale è particolarmente critica circa la gestione della pandemia, in particolare ci sono spesso articoli che insistono sui numerosi casi di corruzione dei funzionari della sanità, tra cui l'ex ministro, costretto a dimettersi e ora sotto indagine. Quotidianamente si trovano denunce sui furti di attrezzature sanitarie, come ventilatori o kit di protezione, che vengono rivenduti al mercato nero in Pakistan, oppure sulla sottrazione di generi alimentari, in particolare il pane, destinati ai nuclei più poveri, sottolineando tra l'altro come i prezzi di grano, olio, pane, riso e zucchero siano aumentati a dismisura²⁸⁷. I media stanno dando risalto all'inizio della vaccinazione Covid-19 partita il 23 febbraio, con 500 mila dosi di vaccino AstraZeneca donato dall'India. Ad usufruirne sono stati alcuni operatori sanitari, il personale di sicurezza e alcuni giornalisti, testimonial della campagna vaccinale; nel frattempo il ministero degli esteri afghano sta trattando con le autorità russe per la fornitura del vaccino Sputnik V per la campagna vaccinale della popolazione²⁸⁸.

La cronaca registra anche le prese di posizione dei talebani che ostacolano e impediscono, nelle zone sotto il loro controllo, le campagne di vaccinazione della polio, per motivi religiosi e di complottismo occidentale, in tre province Herat, Balkh e Badakhshan, tali vaccinazioni erano state sospese ed ora si registrano nuovi casi, lo stesso si teme che accada per il COVID-19²⁸⁹.

7.1.3 Traffico di esseri umani

L'esperienza della morte quotidiana sta alla base del massiccio flusso migratorio dei giovani afghani che non si ferma neanche di fronte all'irrigidimento delle norme in materia di emigrazione.

È impossibile fare domanda d'asilo dall'Afghanistan prima della fuga e dell'arrivo in uno Stato che lo conceda.

Come conseguenza si sono sviluppate reti di organizzazioni criminali che approfittano della vulnerabilità dei migranti che vogliono raggiungere altri Paesi. La criminalità organizzata, che a sua volta si lega a sodalizi criminali

²⁸⁵ <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision>; <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/covid-19-afghanistan-compounding-crises>; <https://statistichecoronavirus.it/coronavirus-afghanistan/>

²⁸⁶ <https://tolonews.com/fa/health/دستگاه-تنفس-مصنوعی-از-افغانستان-به-پاکستان-قاچاق-شده>

²⁸⁷ Programma alimentare Mondiale, *Afghanistan weekly market price bulletin*, 10 giugno 2020 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP%20-%20Issue%204%20-%20Countrywide%20Weekly%20Market%20Price%20Bulletin_Week%201%20June%202020%20-%2010June20.pdf

²⁸⁸ <https://www.aa.com.tr/fa/افغانستان/واکسیناسیون-عمومی-کرونا-در-افغانستان-آغاز-شد>

²⁸⁹ <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision>

minori presenti nei vari Paesi di transito, è diventata il mezzo che favorisce le diverse fasi del viaggio a cominciare dal reclutamento, al trasporto, alla falsificazione dei documenti, allo sfruttamento lavorativo, come documentano i molti report dell'UNHCR e di INTERSOS. Il 90% dei profughi afgiani arrivati in Europa negli ultimi anni è stato vittima di trafficanti, molte sono le testimonianze, come riporta Save the Children²⁹⁰.

Già nel 1994 erano presenti piccole organizzazioni criminali, che si sono poi perfezionate ed ingrandite, dislocandosi lungo le principali rotte che partono dall'Iran. Nel tempo le reti etniche radicate sui territori sono rimaste ad operare vicino ai confini, ogni rete prendeva in carico le diverse etnie afgane: azara, pasthun, tajiki, era difficile e non sicuro passare in zone abitate da etnie diverse, per esempio, chi partiva da Spin Boldak ai confini con il Pakistan, se azara o anche tajiko, rischiava molto tra le tribù baluche. In seguito, lungo le rotte si sono inserite reti di organizzazioni criminali di curdi, kosovari, bulgari, turchi con base in Turchia. La maggior parte dei richiedenti asilo afgani arrivano in Europa attraverso tre rotte principali:

- una prima rotta, detta balcanica, rappresenta la via di terra per raggiungere il Nord Europa, passando attraverso Grecia, Macedonia, Bulgaria, Serbia, Croazia e Slovenia, ufficialmente interrotta con l'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia nel 2016;
- un'altra, la via del Mediterraneo Orientale, dall'Iran arriva in Turchia, transitando verso la Grecia e le sue isole, soprattutto via mare verso l'Italia, ma anche via terra attraverso Bulgaria e Romania. Infine, il passaggio ad Est, durissimo e pericolosissimo, attraverso il Kazakistan, la Rotta Artica, al confine tra Russia, Finlandia per arrivare in Svezia e Norvegia o in Europa Settentrionale.

Per partire si inizia ad avere il primo contatto ancora in territorio afgano, i "Qâchâqbar", cioè i trafficanti, sono afgani, curdi, iracheni, kosovari, pachistani, bulgari, attivi nei diversi Paesi di transito. Decidono le rotte, predispongono i documenti falsi, avviano i contatti con i diversi gruppi transnazionali che, a loro volta, si appoggiano a grandi organizzazioni criminali presenti e ben organizzate nei diversi territori di passaggio.

Questi trafficanti di esseri umani agiscono in maniera violenta: la persona migrante diventa una "merce", sottoposta ad una condizione di schiavitù, di sfruttamento di ogni tipo, da quello economico a quello lavorativo fino allo sfruttamento sessuale. Si arriva perfino al traffico di organi (ci sono ospedali in Iran che si prestano a questa pratica). Spesso i minori vengono sequestrati a scopo di estorsione nei confronti delle loro famiglie.

Il costo di un viaggio oscilla tra i 6.000 e gli 8.000 dollari, a seconda della destinazione. Si tratta di un mercato illegale e redditizio per le organizzazioni criminali.

Questi flussi di persone sono oggetto di sfruttamento attraverso il lavoro nero, soprattutto in ambito agricolo, edile, nei laboratori dei tessuti nei Paesi di transito, nella ristorazione e nelle campagne nei Paesi di arrivo.

Altro tipo di sfruttamento è quello sessuale e soprattutto la prostituzione femminile, ma non riguarda gli afgani: in genere le donne afgane che si muovono da sole sono pochissime, partono sempre con i nuclei familiari. Il minore senza la presenza di un adulto è maggiormente esposto a rischi, diventa facile preda di organizzazioni senza scrupoli; alcune di queste organizzazioni si trovano lungo i territori di transito, per i minori soli afgani il pericolo di rimanere intrappolati dentro le reti criminali è alto, vengono indotti al lavoro forzato, all'accattonaggio.

7.1.4 L'infanzia negata

Generazioni di minori hanno pagato un prezzo molto alto in un paese che da decenni non è in pace.

Negli ultimi venti anni di guerra tra le forze della coalizione ed i talebani, ogni bambino e minore afgano ha vissuto violenze di ogni genere e non ha conosciuto un giorno di pace. Ogni giorno centinaia di ragazzi afgani abbandonano il Paese.

Questi ragazzi sono nati e cresciuti in un paese perennemente in guerra che non ha garantito loro alcun diritto fondamentale e che non solo gli nega l'infanzia, ma non gli garantisce neanche un futuro. La fuga, l'abbandono delle loro famiglie rimane l'unica speranza di salvezza.

Secondo l'Ufficio delle Nazioni Unite degli affari Umanitari in Afghanistan per il 2021 necessita di un piano d'azione immediato di assistenza in quanto la recrudescenza del conflitto, il Covid-19 e gli shock climatici stanno

²⁹⁰ Le nuove schiavitù www.savethechildren.it/publAtlante_Minori_Stranieri_Non_Accompagnati www.savethechildren.it

ulteriormente peggiorando la situazione; le stime hanno raddoppiato il numero delle persone che avranno bisogno di aiuti. A giugno del 2020 il Paese è stato per il quinto anno consecutivo il più letale del pianeta per i bambini e 7,4 milioni di bambini avranno bisogno di aiuto²⁹¹.

Il conflitto coinvolge sempre più i minori. L'UNICEF in uno dei suoi ultimi rapporti denuncia come dal 2019 la situazione sia diventata sempre più devastante per loro: c'è stato un aumento dell'11% di attentati suicidi e combattimenti a terra che ha prodotto mediamente 9 bambini uccisi al giorno. Secondo il rapporto, i bambini hanno rappresentato il 77% delle vittime civili a causa di armi esplosive; il 3,8% dei bambini hanno bisogno di assistenza umanitaria. Su 3,3 milioni di afgiani che soffrono di malnutrizione cronica, il 73% sono bambini. In molte aree del Paese l'accesso ai servizi di base è inesistente, 3,5 milioni di persone non riescono ad accedere ai servizi primari, in primo luogo l'istruzione. Il tasso di alfabetizzazione è estremamente basso: solo il 38% dei ragazzi frequenta la scuola, ma la percentuale scende al 25% per le ragazze. Il Paese presenta il più alto livello al mondo per disparità di genere, e questo porta a violenze e discriminazioni di ogni sorta²⁹².

L'accesso all'istruzione presenta notevoli ostacoli, non soltanto la povertà o la mancanza di strutture, anche il problema sicurezza incide notevolmente, infatti le scuole sono perennemente oggetto di attacchi da parte dei talebani, inoltre crescenti intimidazioni verso gli insegnanti e minacce verso gli studenti portano ad abbandonare la scuola. Soprattutto nelle aree meridionali i loro edifici sono distrutti dai talebani. Solo nell'anno appena trascorso più di mille scuole sono state devastate o incendiate, oltre 400 mila minori afgiani hanno abbandonato la scuola nel 2020.

Il sistema di istruzione in Afghanistan è tra i peggiori al mondo. Ai tempi dei talebani l'istruzione era in gran parte affidata alle scuole islamiche, le madrase, proibite alle bambine, in cui si insegnava esclusivamente il Corano. Secondo i dati del Ministero dell'educazione, nel 1996 gli studenti erano meno di un milione, quasi tutti maschi, in un paese che all'epoca aveva circa 20 milioni di abitanti.

Dopo il rovesciamento dei talebani alla fine del 2001, il governo Karzai ha aperto nuove scuole statali, formato nuovi insegnanti e organizzato corsi di alfabetizzazione per gli adulti. Nel 2003, secondo Human Rights Watch, erano state realizzate circa 7.000 scuole e 4,2 milioni di bambini (compresi 1,2 milioni di ragazze) avevano ripreso o iniziato a frequentare la scuola; nel 2006 altri 4 milioni. A partire dal 2007 le Nazioni Unite hanno continuamente segnalato il ritorno di una serie di attacchi mirati alle scuole al confine con il Pakistan da parte dei talebani: minacce mediante volantini, telefonate intimidatorie a insegnanti, attentati con l'acido ai danni delle ragazze, la dispersione di gas tossico nelle classi. I talebani, nelle zone che passavano di nuovo sotto il loro controllo, ripresero attacchi mirati, intimidazioni, uccisioni, incendi delle strutture scolastiche secondo il loro codice di condotta (*Iahya*), le scuole erano considerate culle del proselitismo filogovernativo, quelle femminili inaccettabili dal punto di vista ideologico.

Al 2010 oltre 5.000 edifici scolastici erano stati ripristinati, gli Stati Uniti hanno iniziato ad istituire centri di apprendimento (*Lincoln Learning Centers in Afghanistan*), dove i giovani possono usufruire di corsi in inglese, di servizi bibliotecari, connessione internet ed altri servizi di consulenza. Nel maggio del 2016 il Ministero dell'Istruzione riferiva che c'erano 16.000 scuole in tutto l'Afghanistan con 10,5 milioni di studenti; nelle zone rurali l'UNICEF aveva attivato scuole mobili all'aperto. I diversi indicatori in materia, come i tassi di frequenza scolastica e gli indicatori di genere sia del Ministero dell'Istruzione che dell'UNICEF, hanno registrato grandi progressi. Secondo Human Rights Watch, dal 2001 milioni di bambine che non avrebbero mai potuto frequentare la scuola sotto il regime talebano hanno invece ricevuto un'istruzione.

Dopo il 2017, i talebani hanno di nuovo puntato l'attenzione sull'istruzione e le scuole nei territori riconquistati²⁹³. Gli attacchi contro le scuole sono triplicati. L'UNICEF riporta come dal 2018 più di mille scuole l'anno vengono chiuse, sia perché distrutte dai talebani, sia per motivi di sicurezza, sia per le persistenti discriminazioni di genere. Henrietta Fore, Direttrice esecutivo dell'UNICEF, esprime bene la situazione in Afghanistan: "Gli attacchi

²⁹¹ <https://data.humdata.org/organization/ocha-afghanistan>

²⁹² <https://www.unicef.org/media/63201/file/Preserving-hope-in-Afghanistan-2019.pdf>

²⁹³ <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>

insensati contro le scuole, l'uccisione, il ferimento e il rapimento di insegnanti e le minacce al mondo dell'istruzione stanno distruggendo le speranze e i sogni di un'intera generazione di bambini"²⁹⁴.

Nello studio del 2018 denominato "All children in School and Learning: Global Initiative on Out-of-School Children: Afghanistan Country Study" l'UNICEF riporta che circa la metà dei bambini afghani fra i 7 e i 17 anni, 3,7 milioni in tutto, di cui almeno 2,7 milioni erano ragazze, non stavano frequentando la scuola. Il conflitto, insieme a povertà e discriminazioni radicate nei confronti delle ragazze, ha contribuito per la prima volta, dopo il 2002, a far raggiungere questo drammatico risultato.

Il nuovo rapporto di Save the Children "The War on Children", rivela che sono 93.236 i bambini uccisi o mutilati nell'ultimo decennio a causa dei conflitti armati e l'Afghanistan è al primo posto²⁹⁵.

Le vittime tra i bambini sono aumentate anche a causa delle mine antiuomo, ora che le forze straniere stanno progressivamente abbandonando il Paese e non si interviene più sulla bonifica.

Le statistiche sulla salute e sull'assistenza sanitaria, riferita in particolare ai minori, danno un quadro drammatico: circa il 90% dei servizi sanitari sono erogati da ONG, ancora è presente il morbillo e la poliomielite è diffusa (meno della metà dei bambini risultano vaccinati), la mortalità neonatale si attesta intorno al 3,6%, non è raro che si muoia di freddo per la mancanza di legna.

L'Afghanistan è uno dei quattro paesi al mondo con la più alta percentuale di minori di età inferiore ai 15 anni (48% della popolazione). L'UNICEF ha stimato intorno al 60% il numero di bambini sfruttati nel lavoro minorile nel 2019, nonostante la legge lo vieti al di sotto dei 15 anni. Sono le famiglie stesse a mandare i propri figli a lavorare: in media una famiglia su 5 ricorrere al lavoro minorile per far fronte alle necessità di base²⁹⁶.

Nelle grandi città è diffuso il lavoro minorile per strada, soprattutto fra gli sfollati, la maggior parte di questi minori, o anche bambini, vende prodotti, raccoglie rifiuti, o chiede l'elemosina, invece di andare a scuola. Gran parte dei ragazzi vengono impiegati nei campi per la coltivazione dell'oppio, o sono sfruttati nelle miniere di carbone. Uno dei lavori più faticosi e pericolosi è quello che li vede protagonisti nelle fornaci di mattoni, dove si possono trovare non solo ragazzi di 14 anni, ma anche bambini di 8-10 anni. Il 56% dei lavoratori negli altiforni è costituito da minori che lavorano ininterrottamente per oltre 70 ore settimanali, con stipendi esigui²⁹⁷.

Altro settore dove la presenza dei minori è molto alta è nelle aziende di tessitura dei tappeti, luoghi molto pericolosi per la salute; i minori vengono soprattutto impiegati nella colorazione. Anche nelle imprese edili il 60% dei lavoratori impiegati sono minori: vengono sfruttati al limite della schiavitù, spesso sono costretti dalle famiglie per pagare i debiti.

Il reclutamento di ragazzi minorenni da parte delle milizie ribelli è in aumento. Numerosi rapporti di diverse ONG, tra cui Save the Children, rilevano che i talebani prendono "i bambini di strada per reclutarli come attentatori suicidi o come scudi umani". Human Rights Watch denuncia, inoltre, che i talebani hanno aumentato l'uso di madrase per l'indottrinamento nella provincia di Kunduz e Taharand, Badakhshan e per addestrare militarmente i minori di età tra i 13 e 17 anni, che vengono utilizzati nei campi di battaglia. Anche i media locali riferiscono che i talebani attirano i ragazzi con l'inganno e la forza²⁹⁸, mentre aumenta il reclutamento dei "bambini soldato" anche da parte delle milizie pro-governative. Ufficialmente il governo esercita un controllo sui reclutamenti operati dalle forze armate, ma si sono verificati casi di alcuni minori, spesso bambini, che sono stati reclutati a fini di operazioni militari da parte dell'Afghan National Security Forces, dell'Afghan National Police e dalle milizie pro-governative. La stampa locale riporta continuamente notizie e video sull'indottrinamento e sulla manipolazione dei giovani nei campi di addestramento; ci sono foto nei giornali dove si vedono minori in addestramento con gli istruttori terroristi che consegnano loro fucili di precisione.

²⁹⁴ https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17878/pdf/everything_has_changed_-_childrens_reflections_on_the_impact_of_covid-19_in_afghanistanv2.pdf

²⁹⁵ <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-protection-civilians-armed-conflict-midyear-report-1-january-30-june>

²⁹⁶ UNICEF, Samuel Hall, *Evaluation of Improving Street-working Children's Access to Education and Livelihood Support for their Families* Kabul, Afghanistan, September 2017, <https://www.samuelhall.org/publications/unicef-improving-street-working-childrens-access-to-education-and-livelihoods-support-for-their-families>

²⁹⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_450648.pdf

²⁹⁸ <https://da.azadiradio.com/a/28182602.html>



Fonte: https://afghanistan.asia-news.com/prs/articles/cnmi_st/features/2018/04/13/feature-02

Il reclutamento non è soltanto forzato, in molti casi i ragazzi si arruolano perché convinti ideologicamente²⁹⁹.

I minori afgani hanno il timore di essere reclutati dai talebani o da altri gruppi di insorti. Tra le preoccupazioni che essi esprimono davanti alle Commissioni di asilo, una volta arrivati, sta in primo piano proprio il reclutamento forzato.

Fattori importanti che favoriscono il reclutamento sono la disoccupazione e l'assenza di prospettive future. Spesso le famiglie sono costrette ad offrire almeno un figlio maschio alla *jiḥād*, al fine di evitare gravi violenze su tutta la famiglia. In alcune regioni i talebani, avendo il totale controllo del territorio, si rivolgono agli abitanti dei villaggi per chiedere contributi finanziari, se le famiglie non sono in grado di pagare chiedono un figlio maschio come combattente. Nell'Afghanistan orientale, i talebani della *Shura* di Quetta costringono gruppi interi di ragazzi dei villaggi a prendere le armi.

I minori più vulnerabili sono quelli che vivono nei campi di rifugiati e sfollati, avvicinati con l'inganno della ricompensa in denaro, per essere utilizzati anche per il trasporto di esplosivi o per effettuare attentati suicidi³⁰⁰.

Un problema molto forte è anche quello dei minori orfani che diventano capofamiglia a seguito dell'alto numero degli uomini uccisi in combattimento o negli attentati, di conseguenza talvolta i minori sono gli unici che possono provvedere al sostentamento delle famiglie.

Le tante criticità presenti fanno comprendere perché i minori afgani scappino, soprattutto dalle aree interessate dalle maggiori violenze, intraprendendo un viaggio per lo più a piedi dai 5.000 ai 6.000 km, pieno di pericoli, che dura almeno due anni prima di arrivare in Europa. Per la stragrande maggioranza di questi minori, soli sin

²⁹⁹ <https://pajhwok.com/2017/04/30/underageS-deceived-recruitment-armed-groups-combat-zones-form-trafficking-children-armed/>https://afghanistan.asia-news.com/prs/articles/cnmi_st/features/2018/04/13/feature-02, UNAMA, *Afghanistan-Protection of Civilians in Armed Conflict 2019, February 2020*, p.24, <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>

³⁰⁰ EASO, *Country of origin Information report Afghanistan, Taliban Strategies Recruitment July 2019*

dall'inizio del viaggio, le condizioni di vita non cambiano, inizia un altro drammatico momento di vita, diventano preda del traffico di migranti o le vittime privilegiate di tratta.

Capitolo 7.2

7.2.1 Il lungo viaggio

Dai 5.000 ai 6.000 chilometri percorsi a piedi da clandestini, soffocati dentro i camion o sotto i TIR, su gommoni o piccole imbarcazioni con il rischio di annegare. Questa è la tragedia di migliaia di minori non accompagnati afgani che affrontano un viaggio lungo e pericoloso, l'arrivo non sarà scontato per tutti, non è possibile sapere in quanti moriranno.

La descrizione del viaggio che segue si basa sulla mia personale esperienza, un viaggio iniziato da Tagab, un paese sulle montagne dell'Afghanistan al confine con l'Iran nel novembre 2007.

Sono sbarcato ad Ancona il 21 dicembre 2009 per arrivare poi a Roma il giorno dopo.

Il viaggio migratorio dei giovani afgani inizia o lungo le strade del confine iraniano (da Herat

l'Iran si può raggiungere in tre giorni e le frontiere dei due Paesi, in alcune zone, non sono troppo difficili da attraversare), o prendendo la via del Pakistan, verso la zona del Belucistan, principale crocevia del narcotraffico e di ogni contrabbando, terreno favorevole per il traffico di esseri umani.

In Iran ci si ferma illegalmente per alcuni mesi, alla ricerca di un lavoro, per poter pagare i trafficanti. Ogni tragitto è caratterizzato da tappe per complessivi 2.000 km a piedi, i più fortunati impiegano un anno, altrimenti fino ad oltre due anni, per arrivare in Europa.

Si parte senza avere un progetto preciso e programmato, quasi sempre si fugge all'improvviso di fronte ad un ulteriore fatto tragico della propria famiglia, l'urgenza di mettere in salvo la vita del proprio figlio prevale su tutto.

Da un giorno all'altro il minore è portato da un genitore o da un parente, quasi sempre a sua insaputa, al confine, affidato a uomini senza scrupoli, che dietro una caparra iniziale garantiscono il tragitto della prima tratta, fino al Kurdistan turco.

Durante il viaggio da un Paese all'altro, i minori affrontano rischi di ogni tipo: lunghe traversate a piedi di notte tra le montagne dell'Iran, guidati dai "passeur", sempre soli, pieni di paura, condividendo con altri ragazzi incontrati lungo il viaggio tratti di strada, spesso assistendo alla morte di qualche compagno di viaggio. Non possono fermarsi, devono continuare a spostarsi da un luogo all'altro, a volte vengono bloccati, rimandati indietro, ma non si arrendono, sono sempre pronti a ricominciare.

La durata del viaggio dipende da diversi fattori: dalle zone di provenienza, dai conflitti in atto al momento della partenza, dalla disponibilità economica: quando fanno tappa in un paese, sono costretti a lavorare in condizioni di semi schiavitù per guadagnare il denaro necessario per proseguire il viaggio.

Il viaggio è un grande rischio. La via del Mediterraneo orientale dall'Iran riprende poi verso Ovest, centinaia di chilometri dentro l'Anatolia. È un momento del viaggio particolarmente sofferto, sotto la guida dei trafficanti curdi, particolarmente violenti, col timore di essere scoperti dalla polizia turca, essere arrestati, subire violenza e infine essere respinti.

In Turchia la situazione è particolarmente drammatica, ci sono degli *hub* funzionali alla raccolta dei migranti, a Istanbul, a Bodrum, a Izmir dove i minori si fermano qualche mese, vengono smistati dai trafficanti nel mercato illegale del lavoro, sottopagato e soggetti ad ogni tipo di violenza.

In Turchia spesso si è vittime della crudeltà della polizia e si rimane sequestrati per diversi mesi.

Da qui i migranti si spostano verso le isole della Grecia, l'ultimo pagamento va dai 2.000 ai 3.000 dollari, molti dei ragazzi che non hanno la cifra sufficiente vengono impiegati dai trafficanti nel condurre i gommoni dalla Turchia alla Grecia.

I minori non accompagnati sono esposti ad un rischio maggiore di sfruttamento e abuso rispetto agli adulti, inoltre essendo fisicamente più fragili, quando hanno un problema vengono abbandonati dai trafficanti. Anche le

donne che viaggiano sole sono maggiormente in pericolo, subiscono molestie e violenze sessuali. Quando raggiungono un campo per rifugiati continuano a non essere al sicuro, vengono discriminate, ritrovandosi in posti sovraffollati, bagni e dormitori in comune in luoghi a maggioranza maschile. La ONG Euro Mediterranean Human Rights Network sostiene che è difficile fare una stima delle donne stuprate, anche se su questa rotta si tratta prevalentemente di donne siriane. Anche per le donne che viaggiano con le famiglie molte sono le situazioni di disagio, soprattutto quando i trafficanti per necessità dividono i nuclei familiari.

La traversata verso la Grecia rappresenta il momento più pericoloso e temuto dai minori afgani: in pochissimi sanno nuotare, forte è il rischio di essere intercettati. Molti non ce la fanno.

In Grecia, a Patrasso, si rimane da uno a più anni, in attesa del momento giusto per imbarcarsi furtivamente su un traghetto per l'Italia, nascondendosi in celle frigorifere, o in mezzo alle merci, oppure aggrappandosi sotto i TIR diretti in Italia, modalità che a volte porta alla morte per assideramento o schiacciamento. Coloro che riescono ad imbarcarsi non sanno in che Paese e in quale porto arriveranno. Si arriva ad Ancona o in qualsiasi altro porto dell'Adriatico da clandestini, senza un documento, ma, in quanto minori, in Europa non si rischia di essere riportati in Afghanistan.

I primi minori non accompagnati afgani in Italia cominciarono ad arrivare nei primi anni 2000 e si concentrarono soprattutto a Roma; la città era una tappa intermedia del faticoso viaggio per riprendere in seguito il cammino verso l'Europa del Nord, in particolare verso la Svezia. All'epoca i minori non aspiravano a rimanere in Italia, l'accoglienza non era ancora organizzata, non c'era una rete afgana di riferimento.

La "buca degli Afgani" dell'Ostiense 2009

(Fonte: http://www.mediciperidrittumani.org/camper_diritti_2009.pdf)



A Roma c'era un punto d'incontro degli afgani, a tutti durante il viaggio giungeva il passaparola dell'indirizzo della stazione Ostiense.

Sono un protagonista di quella che allora veniva chiamata "la buca dell'Ostiense" degli afgani, uno scavo edilizio dove si erano sistemati i primi profughi del mio Paese, senza documenti e senza fissa dimora, il 40% eravamo minori soli, si viveva nel fango, tra immondizia, senza servizi igienici, una sola fontanella d'acqua. Il campo era una tendopoli-dormitorio, a due passi dal Colosseo, ospitava nell'indifferenza generale persone vulnerabili e aventi diritto alla protezione internazionale.

Nel dicembre del 2009, dopo 5.000 chilometri, due anni di viaggio, avevo 17 anni, mi accampai tra il binario 15 e Piazzale 12 Ottobre, stazione Ostiense. Come tutti non pensavo di fermarmi in Italia, non avevo nessun contatto di riferimento, ma le cose andarono diversamente.

Piazzale Ostiense divenne il simbolo di questi minori e fece conoscere alle istituzioni il fenomeno di noi "viaggiatori invisibili", che viviamo la nostra adolescenza da adulti e cresciamo non per età anagrafica, ma perché la vita ce lo chiede.

7.2.2 Gli invisibili

In genere viene definito “invisibile” o “irreperibile” (nella tabella dei dati del Ministero del Lavoro) il minore che, arrivato in Italia, non viene intercettato dalla polizia o, dopo essere stato collocato in qualche centro di accoglienza, fugge. Per diversi anni l’Italia è stata considerata dai minori afgiani un Paese di transito, in attesa di proseguire il viaggio verso altri Paesi europei; per anni sono stati privilegiati la Svezia, la Norvegia, l’Inghilterra, la Germania, la Francia.

Ogni mese il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali presenta un report sui MSNA in Italia, registra anche quelli che poi si sono resi irreperibili; anche se i numeri sono approssimativi, sono ugualmente indicativi.

Secondo il Ministero del Lavoro italiano, che ha iniziato ad osservare sistematicamente il fenomeno dal 2012, gli afgiani rappresentano una quota molto significativa di quei minori di cui ogni anno si perdono le tracce, circa il 58%³⁰¹.

I dati riportano un elevato numero di minori afgiani che fuggono dalle strutture, di cui i servizi perdono traccia prima della conclusione dell’*iter* amministrativo. Di fatto questi minori sono transitanti e lasciano le strutture di accoglienza sin dai primi giorni, per raggiungere un altro Paese europeo, dove vivono già familiari o connazionali, dove la disoccupazione è più bassa, e con sistemi assistenziali e di *welfare* ben organizzati.

Le analisi del fenomeno studiato dall’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) indicano che entro le prime 48 ore circa il 30% dei MSNA si allontana dai luoghi di prima assegnazione ed accoglienza, il 58% entro la prima settimana. La fuga di questi minori avviene sempre in clandestinità; per continuare a spostarsi cercano di nuovo l’aiuto di trafficanti o si affidano a chi li sfrutta sul territorio italiano per la loro situazione di irregolarità, senza protezione e assistenza³⁰².

Questi ragazzi rappresentano il gruppo più a rischio. La mancanza di qualunque contatto con le istituzioni e con qualunque servizio di assistenza li porta a non avere alcuna informazione sulle opportunità che hanno a livello legale e di assistenza; per periodi più o meno lunghi sono costretti a

vivere nel degrado e cadere vittima di organizzazioni criminali, infatti alcuni minori non accompagnati scompaiono e sono avviati ad attività criminose.

Fino al 2018 l’irreperibilità ha riguardato la quasi totalità dei minori soli di origine afgiana, ma in questi ultimi due anni il fenomeno si è ridimensionato; sicuramente la legge N.47, approvata in Italia nel 2017, ha predisposto una maggiore tutela dei minori stranieri non accompagnati, pertanto molti minori, in un momento in cui in Europa le restrizioni ed i respingimenti sono diventati più sistematici, cominciano a fermarsi in Italia.

Inoltre, in questo ultimo anno si è anche verificato un forte calo degli arrivi, determinato dallo stallo nelle due rotte di percorrenza: quella del Mediterraneo Orientale vede centinaia di minori, oltre che di migranti, bloccati nelle isole greche, mentre la chiusura della rotta Balcanica ha rallentato l’entrata dei MSNA afgiani in Italia.

³⁰¹ Report di monitoraggio della Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2020.pdf>

³⁰² <http://www.anci.it/wp-content/uploads/2018/06/Contenuti/Allegati/1%20Rapporto%20protezione%20internazionale%202017%20.pdf>

Capitolo 7.3

7.3.1 I minori afghani in Europa

Secondo il nuovo rapporto “*Protection Beyond Reach*” di Save the Children³⁰³ oltre 200.000 minori stranieri non accompagnati sono arrivati in Europa negli ultimi cinque anni, e più di 700 minori hanno perso la vita durante i viaggi via mare³⁰⁴.

La maggior parte chiedono asilo all'Europa e provengono da paesi in guerra, in fuga da persecuzioni o violenze, soprattutto da Afghanistan e Siria.

Prendendo in esame i dati dell'agenzia Eurostat (Ufficio di statistica dell'Unione Europea) nel corso degli anni il numero dei minori soli afghani è aumentato notevolmente: tra il 2010 e il 2020 oltre 130.000 hanno chiesto asilo, quasi tutti maschi tra i 14 e i 17 anni.

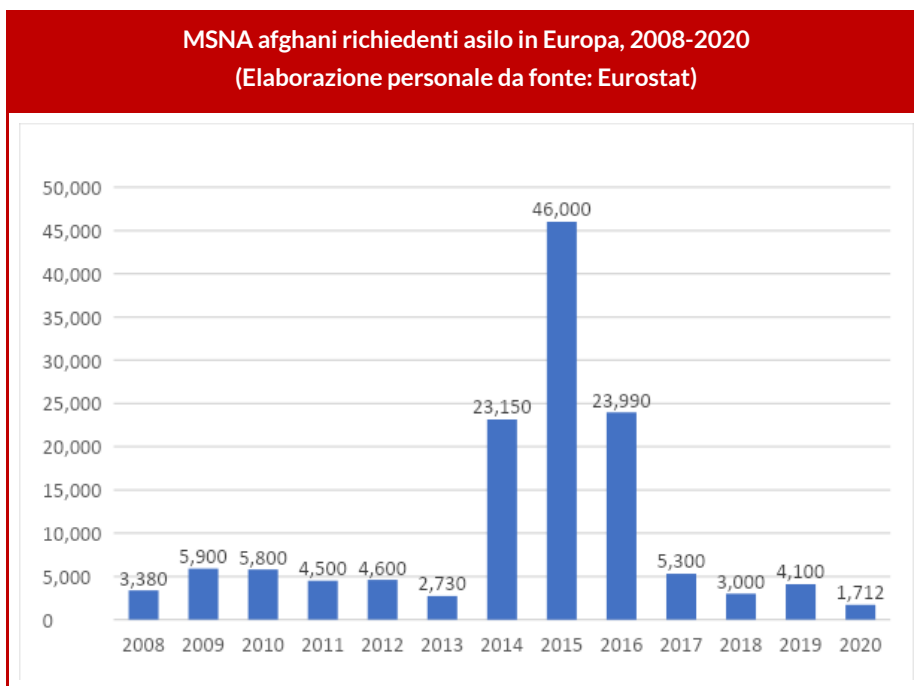
In ciascuno degli ultimi cinque anni quella afghana è stata la cittadinanza principale dei richiedenti asilo e così è stato anche per i minori non accompagnati ed ancora nel 2020, sebbene le richie-

ste d'asilo in generale siano diminuite, i minori provenienti dall'Afghanistan, in Europa, hanno presentato molte più richieste rispetto a qualsiasi altra nazionalità.

I flussi migratori dei minori non accompagnati afghani verso l'UE cominciano ad avere dimensioni consistenti alla fine degli anni Novanta.

L'accesso principale per l'Europa era la rotta Mediterranea attraverso le isole del Mar Egeo, in seguito prevalse la rotta terrestre, attraverso i Balcani occidentali. Attualmente i report di Save the Children e International Rescue Committee³⁰⁵ riportano che migliaia di migranti, un terzo dei quali minori afghani, si trovano bloccati nei Paesi balcanici, aumentando il tempo che questi minori trascorrono in una situazione di estrema precarietà e vulnerabilità.

A partire dal 2008-2009 il numero di domande di protezione internazionale presentate negli Stati membri dell'UE da minori non accompagnati afghani è aumentato significativamente, da circa 3.500 a 6.000; il Paese che ha accolto il maggior numero di richieste è stato la Svezia.



³⁰³ <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/protection-beyond-reach.pdf>

³⁰⁴ <https://www.savethechildren.it/press/migranti-oltre-200000-minori-stranieri-non-accompagnati-arrivati-negli-ultimi-5-anni-europa>

³⁰⁵ <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/centinaia-di-minori-intrappolati-lungo-la-rotta-balcanica>

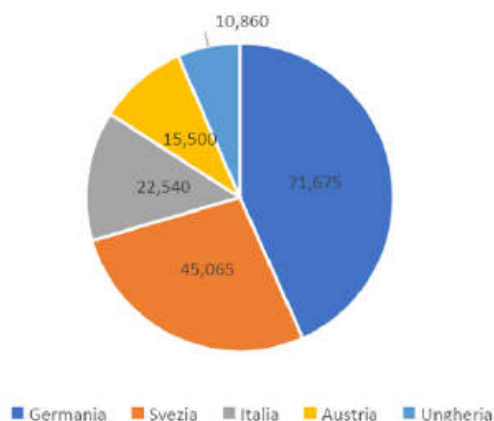
I dati Eurostat riferiti alle richieste di asilo fra il 2011 e il 2016 evidenziano un *trend* in crescita costante³⁰⁶.

In concomitanza con la crisi siriana anche migliaia di migranti afgani, tra cui numerosi minori soli, in fuga dagli scenari di guerra, hanno percorso insieme a loro la stessa rotta.

Secondo i dati Eurostat, fino al 2012 il numero di minori soli afgani richiedenti asilo si attestava mediamente intorno alle 4.600 unità, per poi fare un balzo notevole nel biennio 2013-14. Durante tale periodo, infatti, il loro numero è più che raddoppiato, passando da 12.730 nel 2013 a 23.150 nel 2014.

Principali Paesi di destinazione dei MSNA in Europa nel 2017

(Elaborazione personale da fonte Eurostat)³⁰⁷



Nel 2015 il fenomeno si è notevolmente intensificato, sempre secondo i dati Eurostat riferiti alle richieste di asilo, le quali evidenziano un *trend* in crescita: su un totale di richiedenti asilo da parte di minori soli, stimato tra i 90 ed i 106 mila, il 51% era di nazionalità afgana, di cui la metà (pari a 23.400) registrato in Svezia³⁰⁸.

Negli ultimi sei anni il loro numero si è ridimensionato, diminuendo quasi di un terzo dopo il livello più alto raggiunto nel 2015, e tornando ai livelli precedenti la crisi migratoria del 2015.

La loro presenza non è omogenea tra gli Stati membri. I Paesi più attrattivi negli anni passati sono stati Svezia e Norvegia, mete finali ambite; attualmente la Germania è diventata la nazione principale, per il sesto anno consecutivo.

Nel 2016 erano presenti nell'UE 63.300 MSNA, di cui 23.990, il 38%, afgani, che hanno fatto domanda di asilo. In 14.960 hanno scelto la Germania, meta privilegiata non soltanto dai minori afgani, infatti quasi un quarto di minori residenti in Unione Europea prove-

nienti da Paesi terzi vive in Germania. Il numero è aumentato significativamente negli ultimi cinque anni, a conferma del ruolo primario assunto da questo Paese nella crisi migratoria iniziata nel 2014.

Nel 2017, 31.400 minori stranieri non accompagnati sono stati registrati nell'UE (il dato è circa la metà di quanto registrato nel 2016) di cui 5.300 afgani (il 17%), continuando a rappresentare la principale cittadinanza di provenienza. Di questi, due su cinque (2.200) sono stati registrati in Germania.

Nel 2019 i MSNA in Europa continuano ad essere in prevalenza afgani, 4.100, il 16 % del totale³⁰⁹.

I minori soli afgani rappresentano il gruppo più numeroso in nove Stati membri dell'UE.

Nel 2020, si registra una lieve flessione di arrivi di tutte le nazionalità rispetto agli anni precedenti. Se nei primi sei mesi i minori richiedenti asilo superavano le 10.000 unità, nel secondo semestre 2020 le richieste di protezione internazionale dei minori soli sono state 4.278, con una diminuzione del 31% rispetto al 2019, attestandosi ai livelli più bassi dal 2013. L'unica nazionalità che evidenzia una crescita sono i minori afgani, con 4 domande su 10, il 40%.

Le statistiche rilevano che i minori afgani non accompagnati che giungono in Europa sono adolescenti maschi, di età compresa tra i 16 e i 17 anni (70%), mentre quelli di età tra i 14 e i 15 anni raggiungono il 17% (3.400) e quelli dell'età inferiore ai 14 anni il 7% (1.400).

³⁰⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/it#Domande_di_minori_non_accompagnati

³⁰⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_synthesis_report_unaccompanied_minors_2017_en.pdf

³⁰⁸ Eurostat, *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors. Almost 90 000 unaccompanied minors among asylum seekers registered in the EU in 2015. Slightly more than half are Afghans*, Press release 2 May 2016.

³⁰⁹ Commissione Europea, Eurostat, *Almost 14.000 unaccompanied minors among asylum seekers registered in the EU in 2019*

I dati indicano una tendenza in atto: i MSNA afghani sul territorio europeo sono raddoppiati in meno di dieci anni, ma nell'ultimo biennio le richieste sono diminuite. Tale flessione non è spiegabile soltanto con l'emergenza pandemica. La pandemia ha avuto certamente un impatto sul blocco dei flussi, ma ciò non ha impedito ai giovani afghani, abituati a condizioni di vita estremamente difficili nel loro Paese, di continuare a scappare. Indubbiamente, molto deve essere dipeso dalla chiusura delle frontiere esterne, il che ha reso i minori soli ancora più vulnerabili. Infatti, sono sempre più i minori che vengono bloccati o respinti ai confini europei.

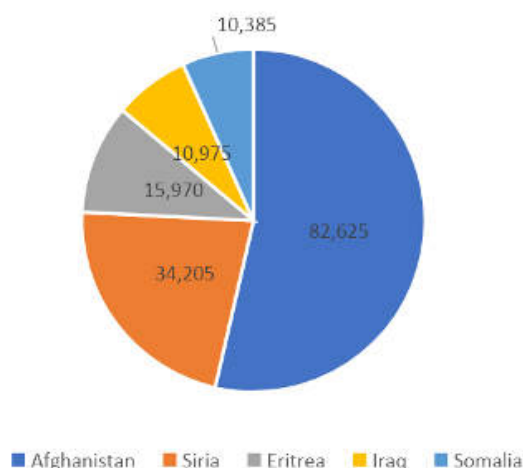
Attualmente centinaia di minori sono fermi ad una trentina di chilometri da Bihać, nel nord della Bosnia-Erzegovina.

Numerose organizzazioni internazionali presenti sul territorio denunciano questa nuova "catastrofe umanitaria"; Save the Children ha rilevato la presenza di circa 500 minori non accompagnati, la maggior parte dei quali afghani.

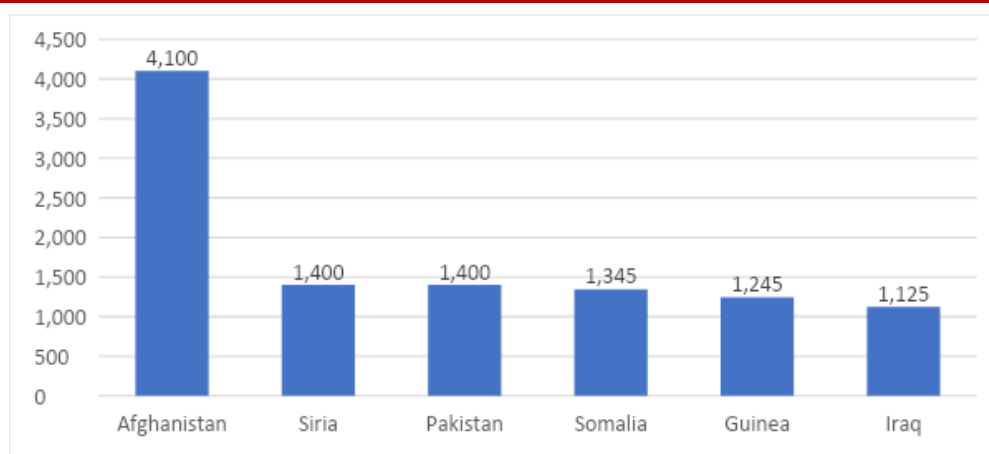
Gli Stati europei negli ultimi anni hanno portato avanti una politica securitaria e di esternalizzazione delle frontiere, al fine di contenere in modo selettivo i flussi in entrata dei migranti internazionali e nel tentativo di gestire i flussi migratori, delegando Paesi terzi, attraverso diversi accordi:

- Accordo UE Turchia del 18/3/2016. <https://www.consilium.europa.eu/it/mee-tings/european-council/2016/03/17-18/>
- Accordo Italia Libia che di fatto ha ridotto il flusso degli arrivi via Mediterraneo occidentale, del 02/02/2017. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>
- Respingimenti illegali di MSNA tra Paesi UE (tra Italia e Francia a Ventimiglia; tra Francia e Regno Unito a Calais). <https://www.asgi.it/famiglia-minori/se-questa-e-europa-minori-stranieri-respinti-dalla-francia-allitalia/>

Paesi di provenienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo in Europa, periodo 2017
(Elaborazione personale da fonte Eurostat)³¹⁰



Minori stranieri non accompagnati in Europa per cittadinanza, anno 2019
(Elaborazione personale da fonte: Eurostat)



³¹⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_synthesis_report_unaccompanied_minors_2017_en.pdf

7.3.2 L'ingresso dei MSNA nel territorio italiano dal 2007 al 2020, caratteristiche e distribuzione

A partire dalle crisi mediorientali e nordafricane (2011), l'Italia è uno dei Paesi maggiormente interessati al flusso di minori stranieri non accompagnati: fra i Paesi membri dell'UE ne accoglie il numero più consistente.

L'Italia per i minori afghani è una delle porte di ingresso all'Europa, anzi la principale, per la sua posizione geografica.

La presenza dei minori che da soli sono arrivati dall'Afghanistan è stata riscontrata nei primi anni Duemila, dapprima qualche centinaio, per raddoppiare e aumentare negli anni successivi.

Attualmente, nel 2021, i minori afghani rappresentano una realtà consolidata e l'Italia, sebbene nei loro desideri sia terra di passaggio e di accesso per altri Paesi europei, vede le presenze aumentare.

L'andamento dei flussi migratori afghani, ed anche dei minori non accompagnati, varia nel tempo in base al contesto internazionale e alle modifiche delle relative normative.

In questi ultimi anni i controlli e i respingimenti alle frontiere esterne si sono intensificati, pertanto molti minori sono costretti a rimanere in Italia.

In molti Paesi europei, soprattutto Grecia, Ungheria, Svezia, Finlandia e, ultimamente, anche in Germania, le politiche di accoglienza e tutela, dal momento in cui i flussi migratori sono aumentati esponenzialmente, sono diventate molto restrittive e legate al problema della sicurezza; i tempi di definizione della pratica del loro *status* si sono allungati ed i minori, ma in genere tutti i richiedenti asilo afghani, hanno cominciato ad incontrare diversi ostacoli.

A seconda delle province afgane di provenienza, ad alcuni minori viene garantita la protezione internazionale, molti altri non sono riconosciuti come rifugiati, in quanto il Paese in alcune zone viene considerato pacificato, e pertanto molti adolescenti vivono nella paura di essere espulsi o detenuti.

Anche la percorribilità delle rotte incide: da quando quella balcanica ha visto la costruzione del muro con recinzioni elettriche, il flusso di minori è diminuito di un terzo e sono ripresi gli sbarchi in Italia via mare.

Infine, negli ultimi anni l'Italia ha migliorato notevolmente le norme con l'adozione della legge N.47/2017 (legge Zampa), che ha introdotto misure specifiche per i minori stranieri che arrivano senza adulti di riferimento, tutelandoli con un sistema di protezione e inclusione. La legge ha ridefinito l'accoglienza, introducendo la figura del tutore volontario, promuovendo l'affido volontario, ribadendo il diritto alla salute e all'istruzione. In passato le carenze nel sistema di presa in carico dei minori a livello istituzionale erano molte, ma dal 2017, con l'adozione della "Legge Zampa" sono state poste le basi per un sistema definito e unitario di accoglienza. La nuova legge va oltre il sistema emergenziale ed è considerata dalle ONG la più avanzata in Europa.

Non esiste un monitoraggio sistematico delle presenze di minori soli afghani giunti in Italia fino al 2007³¹¹; le informazioni cominciano ad essere rilevate soprattutto dal 2009, quando il numero dei minori non accompagnati afghani comincia a farsi consistente. Ma anche per gli anni in cui c'è stato un monitoraggio, secondo i rapporti dell'UNHCR, il numero effettivo è stato più elevato di quello che riportano i dati ufficiali. Generalmente il fenomeno è sottostimato, in quanto sfuggono tutti quei minori che non entrano in contatto con il sistema istituzionale di accoglienza, e cercano di non lasciare traccia, al fine di proseguire il viaggio verso la meta desiderata.

³¹¹ Nel 2000 viene creata una specifica Banca Dati presso il Comitato per i minori stranieri, istituito dall'art. 33 del D.Lgs.n.286/98, ma non segnalava la presenza di minori soli richiedenti protezione internazionale. In Italia, per quegli anni, le statistiche sono frammentarie, i dati sono raccolti da autorità diverse, in base alla propria competenza su gruppi specifici, cioè: minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo.

Nel 2012 le competenze sono state trasferite alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, considerata la maggiore depositaria delle informazioni sugli arrivi dei MSNA. Il Comitato per i minori Stranieri ha tra le sue funzioni l'elaborazione mensile dei dati dei minori stranieri non accompagnati censiti in Italia.

A partire dal 2009 le presenze dei minori soli afghani sono costantemente aumentate di anno in anno rispetto ai numeri estremamente ridotti dei primi anni Duemila, quando cominciarono ad arrivare in forma solitaria, o in piccoli gruppi, i minori di etnia hazara.

Rotta del Mediterraneo orientale. Da 5 a 6 mila km a piedi per i giovani afghani
(da: <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2016/06/24/grecia-profughi-afgani>)

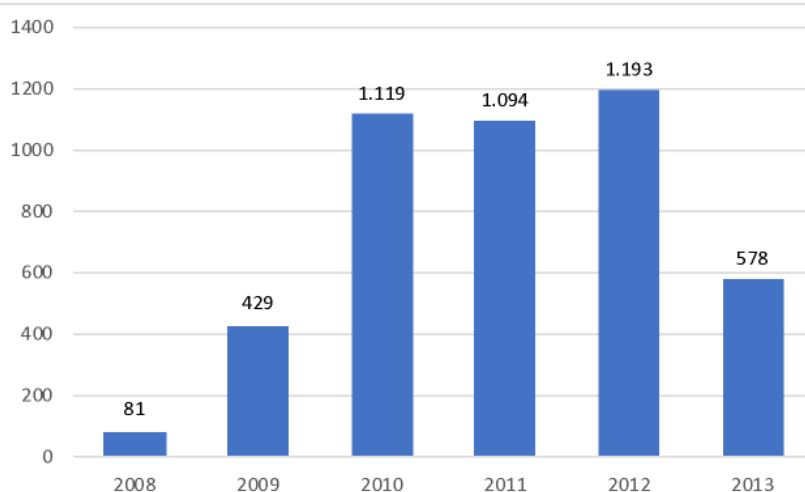


Negli anni 2008/9, prima dell'apertura della rotta balcanica, i minori afghani sono arrivati via mare con la cosiddetta rotta mediterranea, attraverso i porti di sbarco in Puglia, Calabria, ad Ancona e Venezia.

Non ci sono molti dati certi, circa la consistenza del fenomeno, per lo più sono approssimativi e provengono essenzialmente dai rapporti dell'ANCI³¹². Nel 2008 sul territorio italiano furono censiti 81 minori afghani; nel 2009 cominciò il balzo: ne furono registrati 429, ma solo 1 su 7 chiese asilo in Italia.

Dal 2010 si è registrata la tendenza all'incremento degli arrivi: i dati del Ministero dell'Interno e delle Politiche Sociali evidenziano un *trend* crescente, i dati riportano 1.193 minori

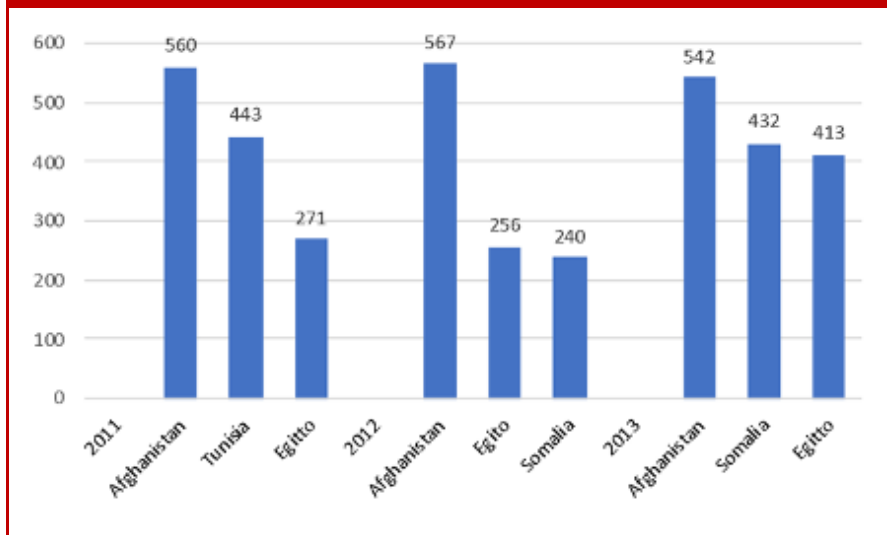
Minori non accompagnati afghani, periodo 2008-13
(Elaborazione personale su dati del Comitato per i Minori Stranieri)



³¹² Si veda: Cittalia, *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati. Anno 2008-2009*. <https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/prot-Atlante-SPRAR-2008-2009-Rapporto-annuale-del-sistema-di-protezione-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati.pdf>, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

non accompagnati di origine afghana, di cui 560 si resero irreperibili, (il forte incremento può essere ricondotto alla ripresa, tra la fine del 2008 e il 2009, della violenza contro i minori che aumentò notevolmente in Afghanistan, oltre 1.050 minori risultarono uccisi dalla guerra e circa 12mila rimasero feriti³¹³).

Nazionalità di minori non accompagnati maggiormente irreperibili in Italia, periodo 2011-13
(Elaborazione personale su dati della D.G. Immigrazione e Politiche di Integrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)



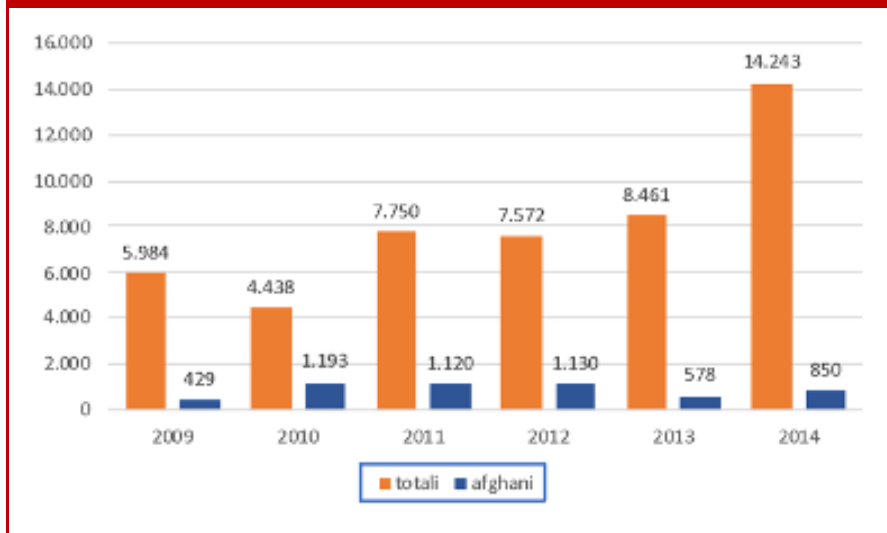
Secondo il Comitato per i Minori Stranieri (l'autorità competente per i minori non accompagnati non richiedenti asilo) nel triennio 2011-2013 in Italia si contavano mediamente oltre 1.120 minori di nazionalità afghana per ogni anno, e almeno altri 550 non erano registrati³¹⁴.

Dati recenti indicano che il fenomeno persiste ancora; il Ministero dell'Interno stima che il 50% di minori afghani affidati dopo l'arrivo a forme di tutela, nel giro poi di pochi giorni siano irreperibili.

Anche dai rapporti dell'ANCI si individua nei minori afghani il numero più alto di fughe dai centri di accoglienza rispetto ad altre comunità. I minori afghani sono intenzionati a richiedere la protezione

internazionale, coloro che si rendono irreperibili lo fanno anche per non essere costretti a stabilizzarsi nel primo paese di arrivo, al quale sono tenuti a presentare la domanda di *status di rifugiato*, secondo la procedura di Dublino.

Numero dei minori non accompagnati intercettati in Italia, periodo 2009-14
(Elaborazione personale da fonte Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)



I dati relativi al biennio 2013-2014 indicano un importante calo degli arrivi, il numero scese a 578, di cui irreperibili 542, l'anno successivo a 850, di cui 535 irreperibili.

Nel corso del 2014 si è registrato un decremento significativo delle presenze di tutti i migranti afghani, dovuto al crollo dei flussi di ingresso via mare.

I giovani afghani per quegli anni erano concentrati nelle regioni del Sud (48% dei casi, di cui il 39,2% in Puglia), mentre nel biennio precedente nel Lazio (oltre il 50%). Roma, nei primi anni di arrivo, ha rappresentato la città di riferimento, soprattutto per gli irreperi-

bili che intendevano proseguire il viaggio.

³¹³ <https://www.savethechildren.it/press/afghanistan-minori-save-children-oltre-1000-i-bambini-uccisi-nel-2009>. Vedi anche: Afghanistan Rights Monitor: <https://reliefweb.int/organization/arm>

³¹⁴ <https://www.cittalia.it/tutte-le-categorie-cittalia/documenti-cittalia-tutte-le-categorie-cittalia/minori-stranieri-non-accompagnati-i-numeri-del-rapporto-2011-cittalia-anci-sulla-situazione-nei-comuni-italiani/>

Nell'anno dell'operazione Mare Nostrum, (ottobre 2013, novembre 2014) ci furono 14.243 arrivi. Per i minori afgхани la rotta Balcanica via terra diventò la principale via di accesso e dopo il 2015, a seguito dell'apertura dei confini da parte dell'Unione Europea e degli Stati Balcanici, ancora di più³¹⁵.

Nel complesso i MSNA afgхани arrivati nel periodo compreso tra il 2009 e il 2014 si attestano al 9% del totale dei MSNA.

Negli anni successivi i minori soli afgхани cominciarono ad evitare l'Italia. Dai report del Ministero del Lavoro si evidenzia infatti una netta diminuzione nel numero degli sbarchi in Puglia e ad Ancona: nel 2015 ne furono registrati soltanto 38. Altri 812 entrarono, via terra, dal Friuli-Venezia Giulia, di questi 535 si resero subito irreperibili.

A seguito dell'accordo siglato nel 2016 tra Unione Europea e Turchia, che di fatto determinò la chiusura della rotta balcanica, sono ripresi gli sbarchi via mare ed il numero ha ripreso a salire, soprattutto nel 2016. Dai dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali s'individua un incremento esponenziale in questo anno, con 1.025 arrivi, un numero quasi doppio rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Un dato che appare in linea con l'aumento dei flussi migratori in generale e con il numero complessivo dei minori soli arrivati in Italia attraverso il Mediterraneo: nel 2016 secondo i dati dell'UNHCR in Italia sbarcarono 25.772 MSNA³¹⁶, più del doppio rispetto al 2015, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ne censì soltanto 17.373.

Questa tendenza sembra invertirsi nel 2017: il numero dei MSNA arrivati scese a 15.731, di cui 930 afgхани.

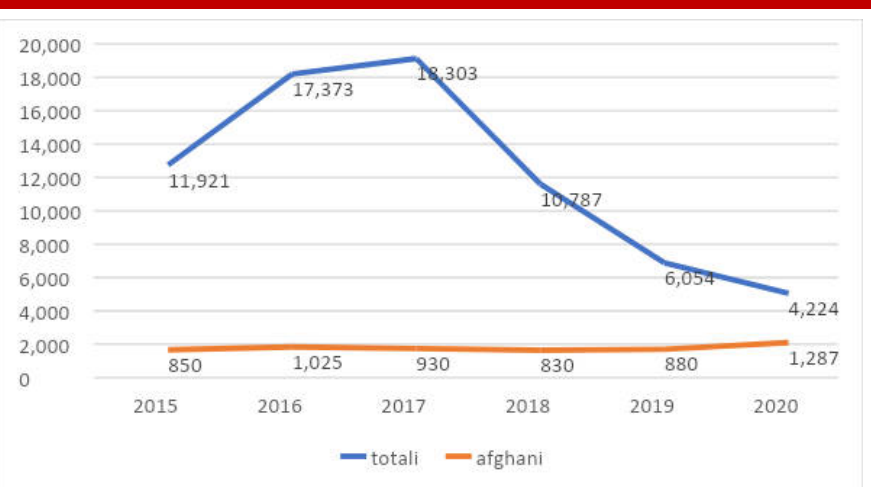
Per quell'anno anche Save the Children analizzò in un rapporto il fenomeno dei minori che spariscono, dopo la registrazione e l'inserimento nei centri di accoglienza ed individuò che dei complessivi 4.753, il 72,4% provenivano solo da quattro paesi: Afghanistan, Egitto, Somalia e Eritrea. In assoluto i minori afgхани erano i più numerosi³¹⁷.

Nel biennio 2018-2019, si evidenzia una diminuzione generale dei MSNA, la media annuale nazionale fu nel 2018 poco meno della metà dell'anno precedente e ancora meno nel 2019 (6.054); anche le presenze di minori afgхани hanno registrato un significativo decremento, sotto le 900 unità, per entrambi gli anni³¹⁸.

Questi sono gli anni della "esternizzazione delle frontiere", politiche degli Stati europei che hanno operato per il contenimento dei flussi migratori alle frontiere. Per quanto riguarda i minori afgхани questa flessione si spiega attraverso la detenzione di migliaia di migranti afgхани, di cui centinaia minori non accompagnati, come riportano le denunce di Save the Children.

La situazione per i richiedenti asilo e soprattutto per i MSNA è tremenda, le politiche in atto bloccano i migranti nei centri di detenzione, costringendoli a vivere in condizioni terribili, di fatto limitando ed

Minori non accompagnati arrivati in Italia 2015-20
(Elaborazione personale da fonte Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)



³¹⁵ I minori stranieri non accompagnati in Italia, V Rapporto ANCI-Cittalia, Roma 2014, <http://www.cestim.it/argomenti/24/minori/2014-V-rapporto-anci-cittalia-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf>

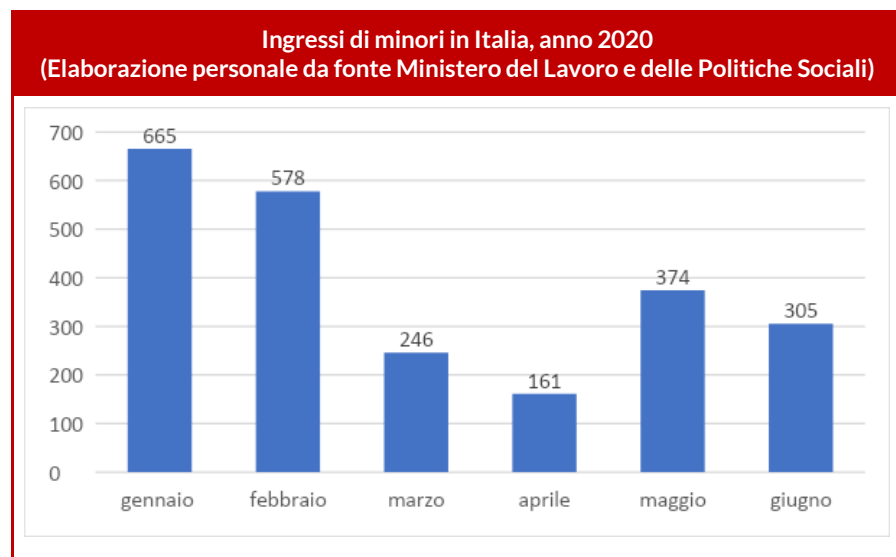
³¹⁶ UNHCR UN Refugee Agency www.unhcr.org

³¹⁷ <https://www.savethechildren.it/press/minori-stranieri-non-accompagnati-tra-2012-e-2016-triplicato-il-numero-di-under-14-e>

³¹⁸ Report di monitoraggio 31/12/2017 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione

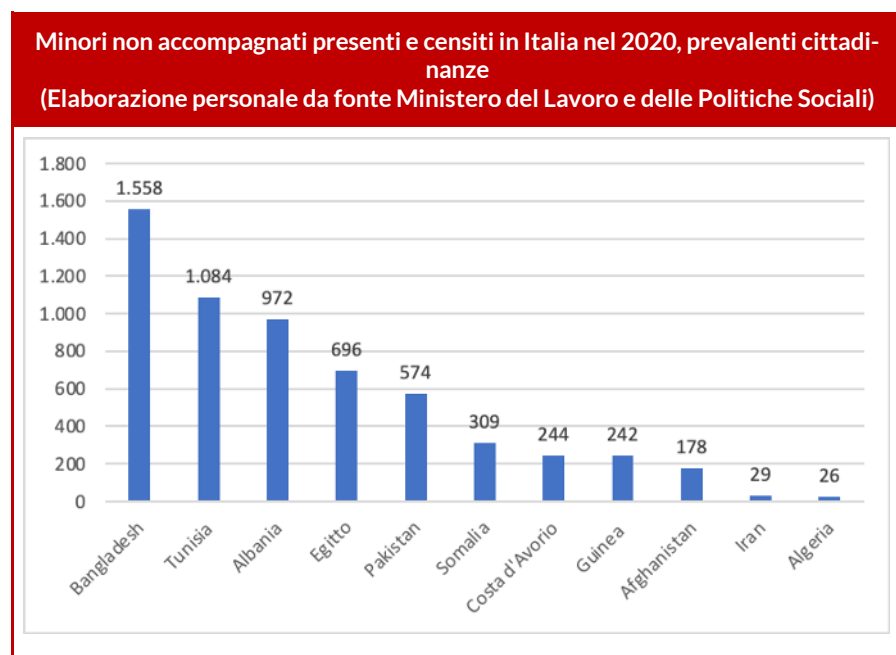
impedendo alle persone la possibilità di chiedere asilo.

La Regione con i maggiori arrivi di MSNA è la Sicilia (33% del totale), mentre per i minori afgani è il Friuli-Venezia Giulia la Regione di arrivo e di transito privilegiata, con una percentuale del 77,7%. Da qualche anno la Regione Friuli-Venezia Giulia risulta essere la terza Regione di accoglienza proprio per l'importante numero di presenze di afgani e pakistani. Entro le 24 ore dalla presa in carico da parte delle autorità, il 75% di loro si rende irreperibile³¹⁹. Per i tanti minori che tentano poi di varcare i confini, l'attraversamento irregolare delle frontiere è diventato molto più difficile e pericoloso. Molti minori afgani vengono continuamente fermati e trattenuti al Brennero, a Ventimiglia e a Chiasso.



L'emergenza sanitaria scaturita dal virus COVID-19 ha avuto sicuramente un impatto negativo sugli arrivi, a causa delle frontiere sempre più chiuse e controllate. L'andamento degli ingressi di MSNA sul territorio italiano indica una flessione in corrispondenza dei mesi del lockdown: a gennaio si erano registrati 665 nuovi ingressi, scesi a 161 nel mese di aprile. La pandemia ha impattato negativamente anche sulle richieste di protezione internazionale, le Commissioni Territoriali sono state chiuse da metà marzo fino a giugno, le domande esaminate sono state effettuate nei

primi dell'anno: in totale, fino a giugno, sono state lavorate 156 domande di protezione internazionale relative a minori stranieri non accompagnati, nel 2019, sempre nello stesso periodo, ne erano state esaminate 659.



Al 31 dicembre 2020 risultavano arrivati 4.224 minori non accompagnati e ne risultavano presenti nei centri di accoglienza 7.080. Rispetto al 2019 si evidenzia un leggero decremento nel numero di arrivi, ma i dati mensili indicano una ripresa dal mese di maggio 2020. In tale contesto è opportuno evidenziare un consistente aumento dei minori provenienti dall'Afghanistan. Nonostante la pandemia, ne sono giunti 1.128 (probabilmente da varchi interni al corridoio balcanico bloccato, dove erano fermi da qualche anno³²⁰), di cui 1.113 sono diventati subito irreperibili.

Nonostante l'elevato numero di arrivi nel 2020 la presenza dei

³¹⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, report 31/12 2020 Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia, Piano triennale per l'integrazione 2017.

³²⁰ Osservatorio Balcani e Caucaso, *Migrazioni: la rotta Balcanica* - <https://www.balcanicaucaso.org/Dossier/Migrazioni-la-rotta-balcanica>

minori non accompagnati afghani in Italia è abbastanza contenuta, da fonte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al 31 dicembre 2020, risultavano presenti e censiti 178 minori non accompagnati.

7.3.3 Profilo

Analizzando i dati recenti del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e dalle audizioni delle Commissioni Territoriali, è possibile definire il profilo dei minori soli afghani³²¹.

Alcuni elementi caratterizzano la loro presenza in Italia:

- l'età dell'arrivo, intorno ai 14-17 anni, sebbene in questi ultimi anni siano stati rilevati anche minori tra i 12 e i 13 anni;
- l'assoluta preponderanza maschile; ultimamente si registra la presenza di qualche ragazza minore; poiché non arrivano sole, ma sempre in compagnia di un parente, non rientrano nella classificazione di minori non accompagnati;
- risultano essere per un terzo orfani di padre, a volte di entrambi i genitori;
- l'Italia continua ad essere territorio di arrivo e non di approdo; i minori che accettano di essere inseriti nel sistema di accoglienza sono pochi e quando si verifica, generalmente, è per motivi di salute sia fisici che psichici, legati allo stress e alle difficoltà del viaggio;
- tutti quelli che rimangono sul territorio fanno domanda di protezione internazionale, accolta in oltre il 90% dei casi;
- sono in prevalenza di etnia Hazara (etnia di fede sciita, da decenni discriminata, la loro condizione è peggiorata con l'arrivo dei talebani, attualmente del Khorasan); in questi ultimi anni è aumentata la presenza anche di Pashtun, a seguire di Tajiki ed Uzbeki;
- principalmente parlano due lingue: pashto e dari, solo una minoranza parla il farsi;
- ciò che caratterizza i minori afghani è la mancanza di una rete unitaria di aiuto e di condivisione;
- per la maggioranza dei casi all'inizio si vive l'arrivo in estrema solitudine, poiché i minori afghani non hanno famiglie o parenti a cui ricongiungersi sul territorio italiano.

Capitolo 7.4

Nel corso del 2020 le autorità competenti hanno segnalato l'arrivo di 1.287 minori stranieri non accompagnati afghani, a fine anno ne risultavano presenti soltanto 178. Nei primi sei mesi del 2021 ne erano stati censiti 211, ma ad oggi sono state presentate soltanto 46 domande di protezione internazionale da minori afghani. Degli altri si è persa traccia. Nonostante siano stati censiti, sono diventati irreperibili, si sono esclusi dai circuiti ufficiali, molti sono scappati, pertanto non è possibile sapere se siano ancora in Italia. Numeri allarmanti, poiché la condizione di fragilità li espone a molti rischi, come quello di finire nel circuito dell'illegalità e diventare manovalanza della criminalità.

Molti di loro si aggirano tra la stazione Termini e piazza Vittorio, abitano questi luoghi come dei fantasmi, attenti a non farsi individuare, vivono senza alcuna protezione e assistenza, in precarie condizioni igieniche e trascorrono il tempo in alloggi di fortuna. Alcuni sono arrivati di recente e hanno scelto di vivere per strada, senza alcun aiuto, perché temono che una volta dentro i centri debbano rimanere in Italia, hanno paura che vengano

³²¹ Testimonianza diretta in qualità di interprete presso le Commissioni Territoriali per la concessione della protezione internazionale, per le lingue pashto, dari, farsi, urdu, hindi.

registrate le loro impronte digitali e di non poter più chiedere l'asilo in altri Paesi europei. Altri sono scappati dai diversi centri di accoglienza, di regola entro le 48 ore, e stanno raccogliendo le forze per riprendere il viaggio verso il Nord Europa. Tutti guardano oltre il confine italiano e tutti aspirano ad ottenere assistenza e protezione legale, istruzione ed opportunità per ricostruire la propria vita e identità e guardare verso un futuro possibile.

Anche se i minori non accompagnati afghani presenti sul territorio italiano non sono numerosi, la loro problematica appare rilevante e si lega a quella di tanti altri adolescenti di diversa nazionalità che all'improvviso interrompono ogni legame con la propria famiglia, con i propri modelli di riferimento culturali, religiosi, linguistici e si ritrovano in un contesto a loro sconosciuto, difficile, a volte ostile, in cui provare a ricostituire le loro vite.

7.4.1 La ricerca sul campo

Nelle condizioni descritte è molto difficile avvicinare ed avere contatti diretti con i ragazzi afghani; tuttavia, attraverso la mia comune provenienza e conoscenza linguistica e grazie al mio lavoro come mediatore per le Commissioni Territoriali, sono riuscito ad instaurare una relazione di dialogo con alcuni di loro.

Durante la mia attività nelle Commissioni incontro abitualmente minori afghani. In questo ultimo anno però la sospensione prolungata delle audizioni a causa della pandemia e l'esiguo numero di minori provenienti dall'Afghanistan inseriti e residenti in strutture di prima e seconda accoglienza mi hanno costretto a ridimensionare l'estensione quantitativa della ricerca e a riorientare il lavoro su un campione più ristretto di minori, rinunciando anche in parte alla possibilità di frequentarli direttamente e con regolarità e sperimentando forme di contatti on line ed interviste a distanza.

Alla fine, per il lavoro qui presentato, ho realizzato nove interviste con domande semi strutturate con altrettanti minori di nazionalità afghana. Le interviste sono state realizzate perlopiù attraverso contatti in rete e telefonici, mentre con qualcuno sono riuscito a realizzare incontri in presenza. Altri ragazzi con cui ero in contatto sono nel frattempo diventati maggiorenni, altri con cui avevo avuto un primo contatto sono, probabilmente, riusciti ad uscire fuori dall'Italia e dunque ne ho perso le tracce.

Inizialmente ho fornito loro anche domande scritte in lingua dari, pashto e farsi, ma non è stato possibile per tutti avere le risposte scritte. Solo in due mi hanno restituito risposte per iscritto e questo a causa del fatto che molti di questi ragazzi non hanno frequentato la scuola e non sono in grado di leggere e scrivere nemmeno nella loro lingua, ad eccezione di due. A tutti ho posto alcune domande oralmente, utilizzando gli idiomi più parlati nel Paese (dari, pashto e farsi).

Con l'obiettivo di conoscere e descrivere, attraverso le loro testimonianze dirette, aspetti e caratteristiche del vissuto di questi ragazzi, la loro storia e aspirazioni future e far luce sulle tematiche analizzate nei capitoli precedenti, ho chiesto ai minori di raccontare la loro vita nel Paese di origine, il viaggio, il primo impatto con il Paese ospitante, il presente, le aspettative, le prospettive future. Ciascuna intervista è durata un tempo variabile, da mezz'ora ad un'ora.

Gli intervistati sono tutti maschi, provenienti da diverse province dell'Afghanistan, di età compresa tra i 16 e 18 anni. Quattro sono ospitati in diverse strutture di accoglienza situate a Roma, in particolare il CPA di Borgata Fidenes, in zona Salaria, e la Casa-famiglia Jona, in zona Pietralata. Cinque vivono invece in accampamenti spontanei e risultano essere senza fissa dimora al momento dell'intervista, avendo appena compiuto 18 anni ed essendo dovuti uscire dalle strutture.

La maggior parte di loro non ha alcun titolo scolastico, solo uno ha completato il primo ciclo di studi, due sono andati a scuola solo due anni, pochi sanno scrivere nella loro lingua, due hanno studiato nelle madrase. Cinque sono orfani, di cui due di entrambi i genitori. Tranne uno, gli altri non riescono ancora a parlare in italiano. Le origini socioeconomiche sono per lo più umili.

Anche se i ragazzi intervistati non si conoscono tra di loro, hanno profili e percorsi molto simili.

Tre di loro sono arrivati in Italia attraverso la rotta mediterranea, sei attraverso la rotta balcanica.

Tutti vivono in Italia da un periodo compreso tra due anni a pochi mesi. Tranne i neomaggiorenni in attesa di definizione amministrativa rispetto alla domanda di protezione internazionale, gli altri sono in possesso di un permesso per minore età, mentre due sono ancora in attesa di riceverlo.

Diversamente dai vincoli imposti dal mio ruolo professionale svolto per le Commissioni, che richiede un rapporto distaccato ed un codice deontologico di non coinvolgimento, come afghano che ha vissuto lo stesso percorso

migratorio e di vita e come ricercatore sono riuscito facilmente ad instaurare un buon rapporto con loro ed immediato e amichevole è stato il dialogo che abbiamo avuto.

Grazie alla consapevolezza del nostro vissuto comune, lo scambio e le risposte ottenute sono state abbastanza spontanee e contrassegnate dal coinvolgimento emotivo, sia dei ragazzi che mio, anche se in alcuni casi ho faticato a farli parlare, visto che diversi ragazzi, soprattutto quelli fuori dal sistema dell'accoglienza, tendono a raccontare poco.

Con un ragazzo hazara, da poco arrivato, c'è stato un momento iniziale di diffidenza, dovuto alla mia appartenenza all'etnia pashtun. Del resto, può capitare spesso in Commissione che i richiedenti afghani rifiutino l'interprete perché di altra etnia. L'appartenenza etnica in Afghanistan è molto sentita ed è causa di odio e conflitto e purtroppo tali problematiche si ripercuotono anche una volta fuori dal Paese, continuando ad esercitare la loro influenza, soprattutto durante il primo periodo di vita all'estero.

Nell'ascoltare le loro esperienze di vita, le preoccupazioni, le aspirazioni mi è sembrato di tornare indietro di dieci anni, quando da minore arrivai, solo, in Italia. Nelle loro parole ho ritrovato le stesse ansie e problemi, e soprattutto un vissuto, purtroppo, immutato, sia rispetto alle condizioni dei luoghi da cui sono partiti e a quelle del viaggio migratorio, sia rispetto alla nuova vita in Italia.

Dedichiamoci ora all'ascolto delle loro voci, cominciando dal loro passato in Afghanistan.

7.4.2 Un paese che espelle, un viaggio che ti segna

I ragazzi provengono da città ed etnie diverse: Akmed da Kapisa, Wali da Konduz, Omar da Baglan, Imran da Jalalabad, Ahad da Kabul, Ali da Ghazni, Fahred da Kandahar, Sofi da Kapisa, Tola da Laghaman.

Dalle interviste emerge ancora forte il ricordo dei traumi vissuti sia in Afghanistan che durante il viaggio, forte è anche la nostalgia. Akmed, Ahad, Wali, Omar, Fahred sono minori che hanno perso il padre, a volte anche la madre, in un'esplosione, in un agguato.

Akmed:

“i miei fratelli si trovano ancora a Kabul, ho paura, per loro tutti i giorni ci sono attentati, anche andare al mercato è pericoloso, mia madre è morta così, invece mio padre era un militare, i talebani l'hanno ucciso”.

Il tema dominante delle interviste è “l'incolumità”. Tutti loro sono fuggiti per la condizione di insicurezza e di pericolo, il conflitto armato che ha accompagnato ogni istante della loro vita è ancora vivo, così come le esperienze traumatiche vissute:

Ali:

“Se ti senti al sicuro al tuo paese non scappi, tu mi capisci, gli altri no”.

Wali:

“Vivevo in un villaggio, all'improvviso sono arrivati quelli del Khorasan (ISIS), sparavano e prendevano i ragazzi per andare con loro a fare la jihad, io non voglio uccidere”.

Se per tanti altri minori di nazionalità diverse i motivi economici stanno alla base della scelta migratoria, per la totalità degli afghani sono la situazione di insicurezza e precarietà generata dal conflitto, la fuga dalla guerra, dalle persecuzioni e ritorsioni politiche a indurre all'espatrio. Sono ragazzi che fuggono da una nazione che non lascia alternative, solo infanzia negata e lutti.

Ali:

“L'Afghanistan è bello, ma non è un posto per vivere, si aspetta la morte”.

Nella maggior parte dei casi la decisione di lasciare il paese non è meditata a lungo, non c'è un progetto migratorio se non quello di mettersi in salvo. La fuga quasi sempre è improvvisa ed è quasi sempre decisa dalla famiglia che affida i propri figli nelle mani di trafficanti senza scrupoli.

Fahred:

“Mia madre mi ha detto, la tua vita è in pericolo, i talebani hanno già ucciso tuo padre, vai, salvati la vita. Mi ha accompagnato al confine con l'Iran, ha dato i soldi ad un uomo che non conoscevo, un trafficante, non l'ho più sentita, sono ormai quasi tre anni che non so più nulla”.

La narrazione della fuga e del viaggio è una ferita ancora fresca per molti, è passato troppo poco tempo. A causa della fuga hanno perso tutto, il legame con il loro Paese, la famiglia, la casa; durante il viaggio hanno visto i loro compagni di viaggio morire.

Alla domanda: “qual è stato il momento più difficile da quando sei partito?”, tutti i ragazzi giunti via mare hanno risposto “il passaggio dalla Turchia a Lesbo, sul gommone di notte”.

Tre sono stati intercettati dopo lo sbarco, Omar è stato rispedito in Grecia due volte.

Akmed:

“Ho pagato il trafficante, avevo lavorato un anno in Turchia per trovare i soldi, ma non bastavano, così il trafficante mi ha fatto per diversi giorni recuperare i gommoni, molto rischioso, se mi prendeva la polizia mi rimandavano indietro, tanta fatica per poi ricominciare, poi mi ha messo su, ma eravamo troppi uno sopra l'altro, un mio amico è caduto in acqua, non l'ho più visto”.

Anche chi ha affrontato la rotta balcanica racconta vicende analoghe, tutti sono costretti a fermarsi a Bihać, un piccolo centro della Bosnia-Erzegovina nei pressi del confine croato, di cui si è parlato molto negli ultimi mesi sulla stampa italiana ed internazionale.

Ahad:

“Dopo che sono ripartito dalla Turchia ho tentato di arrivare in Bulgaria, tante volte, sei per precisione. Per il troppo controllo sono dovuto tornare indietro, più volte le guardie mi hanno preso, mi hanno picchiato, tolto tutto, anche le scarpe e portato in carcere, poi mi hanno rimandato in Turchia. Poi ho riprovato con la frontiera croata e dopo diversi tentativi ci sono riuscito, sono arrivato a Udine, credevo che fosse l'Austria, ho evitato di farmi prendere, ora sono a Roma, voglio andare in Germania”.

Quando l'intervista tratta altri temi, la narrazione della fuga e del viaggio è sempre presente, spesso si interrompono ed hanno come un flash.

Fahred:

“È stato lungo e difficile, è durato due anni, in Iran ho camminato tanto tra le montagne, i trafficanti se ci fermavamo ci picchiavano, non c'era il cibo, in Turchia ho sofferto molto, lavoravo sfruttato in un laboratorio più di 12 ore al giorno, nascosti giorno e notte in magazzino, una volta sono stato preso dalla polizia, lì ti trattano con violenza, ho ancora le cicatrici”.

Tutti sostengono di aver viaggiato da soli e di aver impiegato almeno due anni prima di arrivare in Italia, dopo molte sofferenze ed esperienze traumatiche: in Iran e Turchia li arrestano, la Grecia cerca di respingerli, nei Balcani stazionano in condizioni disumane.

La vicenda di Sofi descritta qui sotto, esemplifica bene le sofferenze patite, i luoghi attraversati, i numerosi tentativi di attraversare i confini tra i Paesi balcanici, ma anche l'ostinazione e il coraggio di questi ragazzi nel voler raggiungere l'Unione europea.

Sofi ha 17 anni, quando lo incontro la prima volta è arrivato a Roma da pochi giorni, dopo un viaggio da inferno attraverso la rotta balcanica. Per diversi mesi invernali ha cercato di valicare il confine con la Croazia, ma veniva sempre violentemente respinto, fino a quando riesce ad arrivare a Trieste, e poi si dirige a Roma. Durante il viaggio ha subito le peggiori umiliazioni. Ha ancora alcuni segni visibili delle violenze ricevute dalla polizia in Croazia. Mi ha raccontato le violenze e gli orrori che praticano le forze dell'ordine slovene e croate: adulti, donne, minori vengono ripetutamente picchiati, bastonati, azzannati dai cani, denudati di tutto nel tentativo di respingerli, più volte

cercano di attraversare i diversi confini e regolarmente subiscono violenze nel tentativo di entrare nell'Unione Europea.

Sofi per arrivare in Italia dall'Afghanistan ha pagato 6.000 dollari ai diversi trafficanti. Ha viaggiato oltre un anno, alcuni mesi a piedi, o ammassato dentro camion nel passaggio attraverso la Turchia. Arrivato in Grecia risale la penisola balcanica, percorre a piedi centinaia di chilometri tra il filo spinato, sotto la neve, con 12 gradi sottozero, quest'inverno, in Bosnia, ha avuto un principio di congelamento ai piedi, avendogli le guardie rubato le scarpe. Nei lunghi viaggi ha rischiato di saltare in aria nei boschi disseminati ancora di mine della guerra degli anni '90, ha visto esplodere un suo compagno di viaggio. In 8 mesi di permanenza a Velika Kladuša, a pochi passi dalla Croazia, ha assistito a violenze terribili, ha subito più volte il pestaggio e le sevizie della polizia, ed è stato sempre ricondotto dentro un ex macello insieme a migliaia di persone senza alcuna attenzione per il Covid-19. Ha tentato ripetutamente il passaggio del confine, 9 volte è stato preso ed ha subito molti abusi.

“Sono stato otto mesi in diversi campi in tende o baracche, a meno dieci gradi, poi dentro un capannone distrutto, senza legna per scaldarci, senza acqua, senza igiene, si mangiava un pasto ogni due o tre giorni quando arrivavano i volontari, la maggioranza delle persone erano afghane, con me c'erano più di 200 minori soli. Si sta tutti lì ad aspettare il momento giusto per attraversare il confine insieme a tanti altri, si cerca di correre tutti insieme, solo così alcuni ce la fanno, gli altri sanno che saranno presi dalla polizia. Una volta presi ci denudano, ti riportano indietro e ti rubano tutto quello che hai, ti frustano alla schiena, ti spaccano le ginocchia. I poliziotti croati sono cattivi, così pure i loro cani, ci immergono nell'acqua ghiaccia e ci portano via tutto, anche le scarpe, avevo i piedi sempre pieni di vesciche, non guardano in faccia nessuno, neppure ai bambini.

Se riesci a salvarti dalla polizia, devi stare attento, alcune volte rischi di morire perché finisci in un campo minato senza cartelli di segnalazione. Ho passato mesi a fare questi tentativi. Nove volte ho superato la Croazia e poi la Slovenia, ma a pochi passi dall'Austria sono stato bloccato e rimandato in Bosnia, una volta ero a dieci chilometri dall'Italia”.

Nonostante sia inverno e le temperature siano sotto lo zero, Sofi non si arrende, si accampa nei boschi ad aspettare il momento giusto. Gli ho chiesto se abbia pensato di rinunciare:

“Ciò che ho passato a Kapisa, nel mio paese, mi ha dato la forza di accettare qualunque difficoltà e violenza. Da noi all'improvviso o per un attentato o perché ti prendono le milizie, poi adesso i talebani riprenderanno il potere, non mi importa di quello che ho passato per arrivare qui, ora da noi sarà terribile”.

Sofi, stanco e provato nel fisico, ha deciso di fermarsi a Roma, l'ho messo in contatto con Save the Children, ora è stato inserito in una casa-famiglia per minori a Frosinone.

Se Sofi ha fatto la scelta di restare, Tola, da un mese ospite in una casa-famiglia ad Ancona, ha le idee chiare su dove vuole andare, ma molto probabilmente sta aspettando il momento giusto per la fuga. L'ho incontrato alcune volte per la mediazione linguistica in questi giorni.

Sa che attualmente in Europa ci sono molti rimpatri degli afghani, ma sa anche che non vuole assolutamente tornare in Afghanistan, non ha più nessun contatto con la famiglia di origine:

“Lì si combatte e si muore ogni giorno, tutti cercano di andarsene, possiamo morire all'improvviso in ogni posto, non si può vivere”.

Anche Tola ha vissuto le brutalità del viaggio, la difficile permanenza nei campi in Grecia, ma è determinato a riprendere il viaggio, vuole raggiungere la Svizzera.

Tola ha una storia diversa dagli altri minori afghani. Ha abbandonato il suo villaggio nel 2019 perché temeva per la sua vita: la sua famiglia, suo padre ed altri suoi fratelli sono stati uccisi dalle forze governative perché talebani. Ha timore nel raccontare questo vissuto, si vergogna, sa che i tanti afghani che incontra sono scappati perché hanno subito la violenza talebana e non si fida, li teme. È disorientato, fuori dall'Afghanistan sente tutto il peso del suo vissuto:

“È un mese che sono qui, la notte non dormo, tutto è diverso dal mio paese, e qui non faccio nulla, mi dicono aspetta, tra un po’ ti diamo i documenti, non ho imparato neanche una parola di italiano, io non so leggere e scrivere neanche in pashto, qui per me non c’è speranza, sono analfabeta, nel mio paese la scuola non conta, i talebani non vogliono che andiamo a scuola, mio padre non ha mandato a scuola nessuno dei miei fratelli, sin da piccolo ho imparato a sparare, a difendermi, mi vergogno di essere di famiglia talebana, non so fare nulla, qui è tutto diverso, ho tanta paura che anche gli altri non mi vogliono. Io adesso non vedo nessun futuro”.

A causa di un sistema legislativo complesso ed anche per la sua storia familiare, per avere i documenti Tola dovrà aspettare a lungo, la fuga dal centro è già scritta, è inevitabile che seguirà il percorso dei tanti irreperibili.

7.4.3 Un paese che accoglie?

Dalla mia personale esperienza di migrazione e arrivo in Italia sono passati più di dieci anni. Tuttavia, arrivare in Italia da minore non accompagnato comporta ancora l’imbattersi in numerose problematiche simili a quella vissute da me. Nonostante la nuova legge sulla tutela dei MSNA, la Legge N.47/2017 (“Legge Zampa”), persistono una serie di lungaggini burocratiche per il riconoscimento dello status di rifugiato che ostacolano l’inserimento e la permanenza sul territorio, ed anche se al minore lo Stato garantisce la tutela, col passaggio alla maggiore età riesplodono le difficoltà.

All’arrivo in Italia il minore ha il diritto di non essere espulso, è affidato agli enti locali e alle comunità di accoglienza, le quali sono tenute a promuovere progetti socio-formativi, all’assolvimento dell’obbligo scolastico/formativo, all’apprendimento della lingua italiana, all’avvio di corsi professionali finalizzati ad un futuro inserimento nel mondo del lavoro. I MSNA nella fase di pronta accoglienza iniziano un primo corso di alfabetizzazione ed in seguito vengono inseriti nel percorso scolastico, ma a causa dell’interruzione dell’ultimo anno scolastico (per la pandemia da COVID-19) sono rimasti indietro con l’apprendimento della lingua italiana.

I quattro ragazzi che vivono nei centri o nella casa-famiglia, appena arrivati, sono stati inseriti all’interno di corsi di alfabetizzazione; chi ha una permanenza più lunga risulta iscritto nei percorsi di istruzione dei CPIA. Uno dei neomaggiorenni, pur vivendo in condizione di disagio abitativo e lavorativo, si è iscritto ad una scuola superiore serale tecnica per elettronici.

Questi percorsi sono di fondamentale importanza, tuttavia i minori che ho incontrato a fatica comprendono l’utilità di tali pratiche, volte a fornire le competenze necessarie per inserirsi nella società. Tutti i ragazzi ascoltati vivono questa situazione con ansia, soprattutto a causa del tempo per ottenere i documenti, che ritengono troppo lungo. Tutti vorrebbero lavorare subito, del resto arrivano da un paese, come ho trattato nel paragrafo “L’infanzia negata”, che non garantisce loro la scuola, né rispetta le leggi sul lavoro minorile.

I loro racconti, che si muovono tutti su uno sfondo di tristezza, mostrano come siano ancora sospesi tra il paese di provenienza e quello di accoglienza. Si avverte forte in loro la paura di non farcela in un paese così diverso: si trovano a fare i conti con cambiamenti radicali di cultura, religione, lingua e la separazione dalla famiglia o dal villaggio procura ancora sofferenza. Come detto, alcuni si trovano all’interno delle strutture di prima e seconda accoglienza di Roma; altri vivono al di fuori del sistema di accoglienza, facendo comunque riferimento alle molte associazioni di volontariato presenti sul territorio: “Binario 15 Onlus”, “Fondazione Centro Astalli”, “Caritas”, “Laboratorio 53”, “Comunità di Sant’Egidio”, “CivicoZero”, “Medici per i Diritti Umani” (MEDU), “CIES”. A volte i ragazzi frequentando questi luoghi, vi trovano temporaneo ristoro, intercettano qualche opportunità formativa, di socialità, di gioco e distrazione.

Ma in entrambi i casi, come riferitomi dai minori incontrati, i ragazzi aspirano ad allontanarsi dal territorio e dall’Italia.

Tra i giovani in accoglienza intervistati non sono emerse grandi differenze rispetto alla percezione della struttura che li ospita e del percorso che li aspetta. Tutti riconoscono che i centri dove sono collocati sono un’opportunità concreta per un miglioramento delle proprie condizioni di vita, in quanto luogo abitativo protetto e accogliente, ma faticano ad accettare le regole di funzionamento che limitano la loro autonomia ed hanno molti dubbi sulla reale utilità dell’accoglienza rispetto a quello che sarà il loro futuro. Percepiscono la precarietà della loro vita all’interno della struttura e non intravedono ancora soluzioni e opportunità concrete dopo le dimissioni dal centro.

Le condizioni di accoglienza sono considerate positive, soprattutto per quanto riguarda i bisogni primari (vitto, alloggio, assistenza sanitaria), ciò nonostante, sebbene abbiano generalmente validi operatori e condizioni di accoglienza che permettono un percorso di integrazione e scolarizzazione, tutti vivono come in un tempo sospeso, in attesa di uscire, soprattutto quelli prossimi alla maggiore età che da un giorno all'altro verranno a trovarsi per strada, proprio come successo ad alcuni poco tempo prima che li intervistassi.

Dall'analisi delle interviste emergono su tutti tre bisogni primari: la regolarizzazione dei documenti (avere in tempi brevi il permesso di soggiorno); il trovare un lavoro per permettersi un alloggio (solo dopo, eventualmente, viene l'istruzione); l'attivarsi per far arrivare in Europa altri fratelli. Tutti passaggi che vanno in parallelo con l'avanzare del processo di integrazione.

Tuttavia, i tempi brevi dell'accoglienza, la difficoltà a far coincidere desideri e necessità personali con le richieste del sistema di accoglienza, spesso la presenza di parenti e connazionali in altri Paesi europei non sembrano favorire un percorso di integrazione progressivo e lineare, anche se l'importanza della definizione di un percorso idoneo nei primi mesi potrebbe rivelarsi importante in tal senso, prevenendo la fuga di alcuni appena raggiunta la maggiore età.

Le testimonianze raccolte evidenziano e confermano la grande differenza tra le garanzie di cui beneficiano i migranti minori e la condizione dei neomaggiorenni che vedono improvvisamente terminare diritti e meccanismi di protezione. Questo passaggio così brusco e la percezione da parte degli stessi minorenni della provvisorietà e precarietà della loro condizione, li porta spesso ad essere insofferenti verso il sistema e cercare di uscire dai centri di accoglienza e a raggiungere altri Paesi europei.

La presenza dei MSNA afghani in Italia si caratterizza come fenomeno complesso, nonostante ogni anno i numeri di arrivo siano sempre più consistenti, chi decide di fermarsi è sempre una minoranza.

Come abbiamo visto, un numero elevato di MSNA in ingresso, rimane in una condizione di irregolarità e difficilmente le istituzioni riescono ad intercettarli o a farsene carico. La mancata accoglienza o anche un'accoglienza incompiuta per l'incapacità di offrire una tutela adeguata al raggiungimento della maggiore età, limita le prospettive e l'integrazione degli adolescenti afghani.

Nonostante la maggior parte decida di non fermarsi, alcuni sono rimasti e negli anni hanno tentato di inserirsi nella società italiana.

Quali prospettive di opportunità e integrazione hanno avuto gli ex MSNA e quanti dei minori afghani non accompagnati arrivati in questi ultimi anni sul territorio italiano si sono effettivamente inseriti?

7.4.4 La mia e la loro: due generazioni migratorie a confronto

Se la gran parte degli immigrati afghani sembra aver lasciato il territorio italiano, in particolare i più di diecimila MSNA arrivati negli ultimi 15 anni di cui in moltissimi casi si sono perse le tracce, attualmente i rifugiati afghani residenti, secondo i dati dell'Istat, sarebbero circa 12.000. Si tratta di una popolazione abbastanza giovane e di recente insediamento, pochi i nuclei familiari, diversa la composizione etnica, fattore che limita i legami tra i gruppi. Della loro presenza si conosce poco, a causa della loro continua mobilità. Ne ho rintracciati 14 che risiedono ancora nelle città di sbarco: Bari, Trieste, Venezia, Ancona e Roma, che negli anni è sempre stata la città più attrattiva per gli afghani.

Sono giovani maschi senza famiglia che vivono in solitudine, hanno fatto ingresso in Italia tra il 2004 e il 2012, tutti sono partiti e arrivati ancora non maggiorenni a causa di violenze, conflitti e insicurezza, gli stessi problemi che affliggono il Paese da decenni e che tormentano gli attuali giovani migranti. Hanno un'età compresa tra i 28 e i 35 anni, il periodo di permanenza in Italia varia tra gli 8 e i 16 anni, anche se non sempre continuativi. Tutti hanno ottenuto la protezione internazionale, due hanno conseguito la cittadinanza italiana.

All'inizio, subito dopo il loro arrivo in Italia, tutti hanno conosciuto il disagio del vivere in accampamenti sponanei prima di essere inseriti nei centri di accoglienza SPRAR.

Sebbene i percorsi lavorativi siano alquanto discontinui, tutti hanno un'occupazione che gli ha consentito di mantenersi: svolgono lavori nella ristorazione, mansioni manuali nei cantieri, operano come magazzinieri, tecnici

di riparazione della telefonia o hanno avviato delle piccole attività commerciali o di autolavaggio, mentre due sono inseriti nella mediazione linguistica interculturale.

L'analisi delle loro biografie e del loro percorso rimanda ad alcune problematiche costanti e alle difficoltà ed ai problemi incontrati nel passaggio dalla minore età alla transizione all'età adulta e verso la realizzazione del progetto migratorio.

In primo luogo, la scolarizzazione è stata complicata, molti di loro sono giunti dall'Afghanistan analfabeti; non tutti hanno effettuato un corso scolastico, solo tre hanno conseguito la licenza media, due hanno proseguito gli studi, uno si è fermato al terzo anno dell'Istituto Tecnico Industriale, un altro ha conseguito la laurea triennale in interpretariato ed ha espresso il desiderio di continuare per concludere la magistrale. I tempi lunghi nella definizione delle pratiche amministrative ed il tempo breve di permanenza nei centri di accoglienza, spesso non gli hanno permesso di accedere a corsi di formazione professionale e tirocini formativi.

Inoltre, in un periodo in cui non vi erano ancora le forme di tutela introdotte dalla Legge n.47 ed il sistema di accoglienza aveva un'elevata variabilità nella qualità a seconda dei territori, il contesto di approdo ha avuto un ruolo centrale nel determinare il tipo di integrazione raggiunta, sia nel bene che nel male.

Da tutti i racconti emerge il trauma dell'essere stati espulsi all'improvviso dalla comunità di accoglienza, che ha segnato una brusca interruzione di un cammino importante di formazione culturale.

“Al compimento dei diciotto anni mi hanno cacciato dal centro, non sapevo dove andare, non conoscevo nessuno, non avevo soldi. Sono andato a vivere in un luogo all'aperto, insieme a dei migranti adulti. Poi mi hanno parlato del Centro Astalli, lì mi hanno trattato bene, mi hanno aiutato per la residenza, per il mangiare e vestire, mi hanno messo in contatto con altre persone che mi hanno aiutato per fare dei piccoli lavori a giornata nell'edilizia.

Mi piaceva studiare, mi sono impegnato molto, in poco tempo ho imparato l'italiano, tutti mi incoraggiarono a fare subito gli esami privati di licenza media, mi ha aiutato il fatto che in Afghanistan avevo fatto alcuni anni di scuola, mi hanno subito iscritto al primo superiore. La sera prima del mio compleanno gli istruttori mi dissero che, compiendo 18 anni, il giorno dopo dovevo andare via, l'indomani mi ritrovai di nuovo per strada, solo, con tutti i progetti di studio svaniti. Provai un forte shock.”

L'inserimento nella società italiana per nessuno dei ragazzi è stato facile. Al conseguimento della maggiore età qualunque percorso di formazione è andato perso e raramente hanno ricevuto un supporto per l'inserimento lavorativo ed abitativo. Attualmente, invece, i MSNA che hanno ottenuto lo status di rifugiato o un'altra forma di protezione internazionale al compimento del 18° anno di età hanno il diritto di essere accolti in una struttura SIPROIMI per adulti per un periodo di almeno sei mesi per motivazioni accertate e motivate in relazione ai percorsi avviati (corsi scolastici, di formazione, tirocini, salute ed altro), tale periodo può essere ulteriormente prorogato, previa autorizzazione del Servizio Centrale³²².

Sono consapevoli che senza alcuno studio o qualifica risulta difficile trovare un'occupazione, si sono adattati a fare di tutto, alcuni hanno trovato soltanto attività lavorative in nero, in particolare nella ristorazione. L'assenza di un reddito stabile ha rappresentato il problema principale che ha avuto ripercussioni anche sull'indipendenza abitativa, molti di loro hanno inizialmente usufruito dell'assistenza di organizzazioni religiose; a Roma il Centro Astalli li aiutava con la residenza per non perdere la protezione internazionale.

“Quando sono arrivato sono stato due settimane alla stazione, volevo riprendere il viaggio, poi mi sono ammalato, un principio di polmonite, allora mi sono consegnato alle forze dell'ordine, mi hanno messo in una casa-famiglia di Bari, dove sono rimasto 7 mesi. Mi hanno fatto fare un corso per panificatori, che non ho potuto continuare una volta uscito dal centro. Ho vissuto per diversi mesi di assistenza, inizialmente sono stato aiutato dalla Caritas, dopo due anni sono riuscito a riprendere

³²² La richiesta di prosieguo amministrativo va presentata alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, o al Tribunale per i minorenni prima del compimento della maggiore età. Tale richiesta può essere presentata dai servizi sociali o dal tutore. Nel caso in cui questi soggetti non presentino la domanda di prosieguo amministrativo, il minore rappresentato da un avvocato o anche dagli stessi operatori del centro di accoglienza, può rivolgersi direttamente al Tribunale per i minorenni. Il prosieguo amministrativo può durare al massimo fino al compimento dei 21 anni.

un corso per pizzaiolo, questo mi ha permesso di trovare un lavoro. Oggi, anche se il lavoro non è continuativo, lavoro quasi sempre. Divido l'alloggio con altri migranti anche non afghani, così posso anche aiutare mia madre e i miei fratelli rimasti in Afghanistan, mio padre è stato ucciso dai talebani”.

“Quando arrivai io, nel 2004 c’era molta confusione, improvvisazione e disparità nell’accoglienza e spesso i minori erano messi insieme agli adulti, senza regole e protezioni, in particolare, io fui collocato in un grande centro, ci davano solo assistenza di vitto e alloggio, oggi la seconda accoglienza offre maggiori opportunità formative e lavorative, io avevo quasi 18 anni, non mi fecero fare neanche un corso di alfabetizzazione linguistica”.

“Ho vissuto di lavoretti per qualche anno, conoscendo diverse lingue ho risposto ad un annuncio di mediazione linguistica per richiedenti asilo. È diventato il mio lavoro. Dopo 5 anni, ho ripreso gli studi, mi sono laureato. Continuo a lavorare come interprete e nella mediazione, non è un lavoro stabile, ma ho qualche progetto e prospettive per il futuro”.

Se si escludono i due migranti diventati mediatori culturali o interpreti, che risultano fare un lavoro relativamente qualificato ed hanno reti di relazioni anche con la società e le istituzioni italiane, i livelli occupazionali degli altri risultano alquanto bassi, anche tenuto conto dell’anzianità di presenza in Italia: i lavori che hanno non sono continuativi e sono di bassa qualifica.

“Ero ad Ancona, appena compiuto 18 anni mi hanno buttato fuori dalla casa-famiglia, ho vissuto un po' al porto, facevo qualunque cosa, mi sono reso conto che non avevo nessuna qualifica lavorativa, sapevo solo qualche parola di italiano, non sapevo leggere né in italiano, né nella mia lingua, poi sono stato aiutato da un centro Caritas, mi hanno dato vitto ed alloggio per un periodo, mi hanno trovato un lavoro dove ho imparato a fare l'imbianchino. I primi anni ho lavorato, ma adesso con la pandemia ho ancora avuto bisogno di assistenza, per fortuna abito con un gruppo di persone altrimenti non avrei potuto pagare l'affitto da solo. Vorrei portare qui la mia famiglia, mia madre e due sorelle vivono tra i rifugiati in Pakistan, mi ha trovato una moglie afghana, ma senza un lavoro stabile e un'abitazione non posso chiedere il ricongiungimento.”

L’aspetto sottolineato da tutti è quello relativo alla difficoltà di raggiungere una stabilità economica per uscire definitivamente dal circuito dell’assistenza. Per iniziare un percorso di vita nuovo il lavoro è la preconditione per l’inserimento sociale e il formarsi di una famiglia.

“Ho iniziato così a rendermi autonomo. Ora vivo insieme ad altri ragazzi afghani, dividiamo le spese del vitto e alloggio. Ho 30 anni, vorrei farmi una famiglia, ma finché non ottengo la cittadinanza non posso tornare nel mio paese, vorrei prendere per moglie una ragazza afghana, con le ragazze italiane non ho amicizie. Abbiamo usanze diverse, non è facile farsi accettare qui”.

A distanza di almeno un decennio da oggi, pertanto, l’integrazione degli ex MSNA è avvenuta solo parzialmente, diverse persone si trovano ancora in situazioni precarie e a volte emergenziali, dovendo ricorrere a forme di assistenza. Per coloro che hanno raggiunto una discreta autonomia e stabilità di vita è stato più facile superare i traumi della guerra e dello sradicamento.

Dopo tanti anni, il progetto migratorio è ancora incerto, in bilico. Questo è tipico del richiedente asilo afghano: l’esperienza tragica in patria, la fuga improvvisa, il timore del rimpatrio, la distanza dalla società di arrivo e le scarse opportunità a cui accedono, diversi fattori frenano il loro inserimento. Per alcuni il rammarico di essere re-stati in Italia è forte. Tre di loro sono dovuti rientrare due anni fa in Italia da Londra in quanto *dublinanti*.

Attualmente tutti dichiarano di non voler tornare nel Paese di origine con la situazione in ulteriore peggioramento ed hanno le idee abbastanza confuse sulle prospettive future, ovvero se rimanere in Italia da precari o tentare di raggiungere altri paesi europei, dove aspirano a ricongiungersi con parenti o conoscenti.

Nei loro discorsi il tema dell’estero è molto presente, tutti fanno riferimento alle esperienze di amici che non si sono fermati in Italia o con i quali avevano condiviso l’accoglienza nelle comunità appena arrivati. Nella maggior parte dei casi, nei loro racconti, chi è riuscito ad andar via è riuscito ad avere condizioni d’inserimento migliori.

“Per il momento non so cosa farò, la tentazione di andare via è forte, molti amici arrivati insieme a me in Italia, poi hanno proseguito per la Svezia o Norvegia, già da anni sono riusciti a fare il ricongiungimento con altri familiari e si sono sposati, in Italia è veramente difficile. Ho 33 anni, dopo 16 anni che sono in Italia non ho un lavoro sicuro, sono solo, non posso fare il ricongiungimento familiare, sono anni che ho maturato il diritto alla cittadinanza. Il Decreto Sicurezza ha rallentato la pratica, certo mi spaventa ricominciare tutto, a partire dalla lingua e dai modi di vivere, ora qui mi sono abituato, ma è un po' che ci penso, lo stanno facendo in tanti che conosco. È meglio ricominciare che non avere certezze”.

“Sono dovuto rientrare da Londra dopo la Brexit perché ero stato fotosegnalato. All'arrivo, 16 anni fa, ero entrato in Italia e qui ho ottenuto i documenti, poi riuscii ad arrivare clandestino a Londra; avevo fatto un corso di tecnico di riparazione di telefonia, insieme ad un socio avevo messo su un'attività di vendita e riparazione. All'improvviso siamo dovuti venir via, abbiamo venduto ed ora abbiamo iniziato l'attività qui a Roma, ma è stato molto più complicato, c'è tanta più burocrazia. Dopo tanti anni, ero abbastanza integrato in Inghilterra, ci sono molte più possibilità di inserimento, c'è una grande comunità di afghani, qui mi sento molto solo, tra l'altro ancora non parlo bene l'italiano, mi sono iscritto ad un corso di italiano.”

L'analisi della storia migratoria di generazioni diverse richiama indubbiamente alle politiche migratorie internazionali che negli anni sono cambiate e alle modalità dell'accoglienza che ha subito sostanziali trasformazioni con la legge 47 del 2017 (Legge Zampa).

All'epoca dell'arrivo degli ex MSNA il sistema di accoglienza non era in grado di assicurare tutela e protezione specifica per i minori ed anche l'iter amministrativo per il rilascio del permesso di asilo aveva tempi molto più lunghi e si rischiava la clandestinità.

“Quando entrai in casa famiglia nel 2009 dovetti aspettare 10 mesi per avere il permesso di soggiorno, passavo le giornate senza fare nulla, ci organizzavano incontri, svago e attività sempre tra di noi stranieri, mai con l'esterno, ma nient'altro, adesso sono più organizzati. Io faccio il mediatore linguistico in un centro minori in provincia di Venezia, i ragazzi hanno più opportunità rispetto a quando arrivai io, frequentano regolarmente la scuola e corsi professionali, questo gli permette di interagire anche con i ragazzi italiani, fanno amicizie utili, questo è molto importante per avere rapporti con gli italiani.”

Attualmente, almeno sulla carta, il minore non accompagnato una volta preso in carico vede l'avvio di progetti ed interventi volti all'inclusione nel tessuto sociale del territorio (rispetto a scolarizzazione, formazione professionale, integrazione lavorativa) e sono previste forme di tutela come il prosieguo amministrativo dell'assistenza fino a 21 anni per chi ha certi requisiti.

Alcuni di loro hanno realizzato l'aspirazione ad avere un lavoro autonomo, piccole attività gestite insieme a due o tre connazionali.

Un problema molto sentito che genera sensi di colpa è la difficoltà ad aiutare economicamente la famiglia rimasta in patria.

“La mia famiglia vive da anni sfollata in un campo di Kabul, ogni tanto li aiuto economicamente, ma vorrei aiutarli di più per far arrivare in Europa un fratello con due sorelle, loro non sono minorenni, ma ci vogliono molti soldi per il viaggio, molti di più di quando sono arrivato io. Adesso la situazione a Kabul sta precipitando, stanno tornando i talebani, spero che riescano a mettersi in viaggio prima della catastrofe, temo per le mie sorelle”.

Un tema delicato, comune a diversi di loro, è quello che riguarda la sofferenza per la lontananza e per l'allentarsi dei legami con i familiari, per la perdita dei diversi membri della famiglia a causa del conflitto nel Paese di origine, e la perdita irrimediabile del passato.

“Sono 12 anni che sono in Italia, non ho più rivisto nessuno della mia famiglia, nel frattempo in questi anni sono stati uccisi mio padre e mia sorella dai talebani, mia madre e i miei zii dal Covid. Ogni anno che è passato ho perso qualcuno, avevo il grande desiderio di poterli rivedere nel mio paese, adesso non vedo le condizioni per tornare in Afghanistan ed ho perso ogni interesse a farlo”.

L'analisi delle interviste ha consentito di mettere in luce alcuni temi ricorrenti: la quasi totalità degli ex MSNA afghani si sente ancora fuori da un sistema di integrazione, che viene ritenuta una meta difficile da raggiungere. L'uscita dai centri di accoglienza ha rappresentato un momento destabilizzante; la fine dell'assistenza, senza alcun supporto iniziale, ha reso difficile, se non impossibile, l'inizio del percorso di autonomia per mancanza di formazione professionale, che non ha permesso di trovare occupazioni durature, rendendo particolarmente difficoltosa l'inclusione sociale. Queste difficoltà hanno costretto i ragazzi a vivere in condizioni di perenne assistenza e marginalità sociale.

Benché abbiano seguito percorsi diversificati in diverse città, alcune criticità sono emerse per tutti: il rapporto con il territorio è ancora molto debole e la possibilità di integrazione dipende non soltanto da loro, ma anche da come il territorio percepisce la loro presenza.

Esiste la questione della cittadinanza che rende provvisoria la presenza dei ragazzi con protezione internazionale, anche se risiedono da un lungo periodo, e rende impossibile allontanarsi legalmente dal suolo italiano.

La questione importante è che questo percorso accidentato vissuto dalla precedente generazione di migranti afghani rischia di essere lo stesso che vivranno i giovani di oggi finché non si innescheranno percorsi virtuosi di integrazione e l'allargamento delle maglie per l'ottenimento della cittadinanza.

7.5 Conclusioni

In conclusione, e raccogliendo i fili sparsi presenti in tutte queste storie, possiamo affermare che la ricostruzione delle vicende biografiche ha testimoniato come questi ragazzi, come anche in parte quelli della precedente ondata di migrazione, vivano un presente sospeso in attesa di dare un senso al viaggio e di definire (giuridicamente e dal punto di vista esistenziale e progettuale) la loro nuova esperienza.

Le somiglianze tra le storie e gli eventi vissuti permettono di delineare una comune vicenda migratoria sia tra i ragazzi arrivati di recente, sia rispetto a quelli cresciuti giunti un decennio prima: una fuga forzata e poco organizzata, un itinerario di migrazione frammentato, improvvisato e con diversi "stop and go", una modalità di viaggio irregolare, esposta ai pericoli e alla brutalità dei confini e delle autorità, il persistente legame emotivo ma anche economico con i familiari rimasti in Afghanistan. Tutti hanno raccontato di essere scappati all'improvviso dal proprio paese per questioni di sicurezza e per il conflitto in atto, nella condivisione di tale scelta con la famiglia. L'espatrio non comporta e non sottintende nessuna dimensione strategica di un investimento per il futuro, ma una fuga da un vero e proprio pericolo. Anche l'arrivo in Italia è frutto delle circostanze e non di scelte consapevoli e programmate.

Il racconto del viaggio occupa uno spazio forte nel ricordo. I minori che provengono dall'Afghanistan giungono in Italia per richiedere l'asilo dopo anni di viaggio, in condizioni fisiche e psicologiche precarie. La lunghezza e gli attraversamenti delle frontiere segnano i minori, li rendono più vulnerabili, più esposti ai rischi dello sfruttamento o della tratta, tutti si sono affidati a trafficanti di cui hanno un brutto ricordo, hanno vissuto nella paura di essere scoperti, arrestati, hanno lavorato nei paesi di transito, passano da un *passeur* all'altro. Per un minorenne, l'aver trascorso diversi mesi, o anche anni, nella più totale precarietà esistenziale ed affettiva non può essere unicamente una spiacevole parentesi. Si tratta di eventi ed esperienze che hanno determinato delle svolte decisive nella loro esistenza.

Il mandato familiare sta alla base del viaggio, alcuni sono stati sostenuti anche economicamente nella prima tratta del viaggio. Anche sul versante emotivo del ricordo e della nostalgia, la perdita è molto sentita. I familiari, fisicamente lontani ma presenti nelle motivazioni, continuano a costituire una fonte di preoccupazione per chi è rimasto, l'identificazione con le loro sofferenze continua, così come la volontà di fare qualcosa per loro, come poter portare via dal Paese di origine i propri fratelli, o la madre vedova con le sorelle. Questo pensiero è dominante e li aiuta a mantenere il legame anche quando non riescono a riallacciare i rapporti.

Ma le somiglianze continuano anche una volta giunti in Italia e riguardano i bisogni, le prospettive ed i desideri di questi ragazzi.

Un tema che è presente in tutte le risposte è il tempo del rilascio dei documenti e dell'avvio di attività di inserimento sociale, parimenti alla stabilità di sicurezza che perdono al compimento della maggiore età. L'assenza di protezione genera sentimenti di sfiducia, toglie la speranza di poter proseguire in autonomia e risulta fortemente penalizzante per il futuro dei minori. Dalle loro risposte si percepisce che hanno a disposizione un tempo breve per arrivare ad un'autonomia di vita e, viste le difficoltà o l'impossibilità di convertire i propri documenti alla maggiore età, rischiano decisamente di scivolare in fenomeni di illegalità. È soprattutto per evitare ciò che interrompono il percorso di accoglienza nel tentativo di attraversare le frontiere con i paesi confinanti, dove la comunità afghana è maggiormente presente e stabilizzata e in grado di fornire un maggiore aiuto.

Altra criticità emersa è quella relativa ai percorsi socioeducativi. L'adesione dei minori soli al percorso di accoglienza è fondamentale sin dai primi momenti, senza, quindi, dover scegliere di rendersi invisibili. Il tema della formazione è fortemente sentito, tutti riferiscono la necessità di acquisire esperienze (ma con il permesso di minore età, non possono fino ai diciotto anni) e competenze attraverso corsi di formazione che vadano al di là del percorso scolastico, tutti chiedono di essere aiutati verso il raggiungimento dell'obiettivo lavorativo per il superamento di una condizione di esclusione.

Le aspirazioni e i desideri per il futuro rimandano al bisogno della stabilità e sicurezza della vita quotidiana senza il quale non potrà esserci un investimento per il futuro.

Per tutti c'è la speranza di costruirsi una vita migliore in Italia o in Europa.

BIBLIOGRAFIA

Bortolotti, C. (2019) *Afghanistan contemporaneo. Dentro la guerra più lunga*. Lugano, Torino e Roma: START InSight

Giunchi, E. (2007) *Afghanistan – Storia e società nel cuore dell'Asia*. Roma: Carocci

Guerrini, M. (2015). *Afghanistan. Passato e presente*. Sesto S. Giovanni: Jouvence

Piovesena, E. (2016) *Afghanistan 2001–20016. La nuova guerra dell'oppio*. Bologna: Arianna Editrice

Rashid, A. (2010). *Talebani, Islam, petrolio e il Grande scontro in Asia centrale*. Milano: Feltrinelli

SITOGRAFIA

AA 100years

- <https://www.aa.com.tr/fa/افغانستان-واکسیناسیون-عمومی-کرونا-در-افغانستان-آغاز-شد>/2153971, ult. consult. 24/02/2021

Afghanistan Analysts Network

- <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/covid-19-in-afghanistan-3-distributing-aid-and-changing-aid-politics-view-from-a-herati-village/> ult. consult. 26/02/2021

ANCI

- <http://www.anci.it/wp-content/uploads/2018/06/Contenuti/Allegati/1%20Rapporto%20protezione%20internazionale%202017%20.pdf>, ult. consult. 27/03/2021;
- <https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/prot-Atlante-SPRAR-2008-2009-Rapporto-annuale-del-sistema-di-protezione-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati.pdf>, ult. consult. 27/03/2021
- <https://www.cittalia.it/tutte-le-categorie-cittalia/documenti-cittalia-tutte-le-categorie-cittalia/minori-stranieri-non-accompagnati-i-numeri-del-rapporto-2011-cittalia-anci-sulla-situazione-nei-comuni-italiani/>, ult. consult. 2/04/2021
- <http://www.cestim.it/argomenti/24minori/2014-V-rapporto-anci-cittalia-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf>, ult. consult. 26/03/2021

ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici. Sull'Immigrazione)

- <https://www.asgi.it/famiglia-minori/se-questa-e-europa-minori-stranieri-respinti-dalla-francia-al-litalia/>, ult. consult. 5/04/2021

Azadiradio

- <https://da.azadiradio.com/a/28182602.html>, ult. consult. 15/04/2021

BBC

- <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-38878648>, ult. consult. 14/04/2021
- <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-53401905>, ult. consult. 15/04/2021

Consiglio Europeo

- <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2016/03/17-18/>, ult. consult. 20/04/2021

The Daily Afghanistan

- http://www.dailyafghanistan.com/national_detail.php?post_id=155794, ult. consult. 21/04/2021

DW

- <https://www.dw.com/fa-af/a-47663613, ult.consult.21/04/2021>

Crisis Group

- <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision>, ult. consult. 20/04/2021
- <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/covid-19-afghanistan-compounding-crises>, ult. consult. 22/04/2021

European Commission

- https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_synthesis_report_unaccompanied_minors_2017_en.pdf, ult. consult. 20/04/2021
- https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_synthesis_report_unaccompanied_minors_2017_en.pdf, ult. consult. 26/03/2021

Eurostat

- https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/it#Do-mande_di_minori_non_accompagnati, ult. consult. 26/03/2021
- <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774034/3-28042020-AP-EN.pdf/03c694ba-9a9b-1a50-c9f4-29db665221a8>, ult. consult. 24/03/2021

Gazzetta Ufficiale

- <http://114.it/pdf/Risoluz-Consiglio-26-giugno-1997-minori-non-accompagnati.pdf>, ult. consult. 26/03/2021

Global Peace Index 2020

- https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/GPI_2020_web-1.pdf, ult. consult. 22/04/2021

Governo italiano

- <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>, ult. consult. 25/03/2021

HDR (Human Development Reports)

- <http://www.hdr.undp.org/en/countries/profiles/AFG>, ult. consult. 24/03/2021

Human Rights Watch

- <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/afghanistan#>, ult. consult. 25/03/2021
- <https://www.hrw.org/news/2021/01/13/afghanistan-civilians-targeted-amid-peace-talks>, ult. consult. 15/04/2021

IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre)

- <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>, ult. consult. 15/04/2021

ILO (International Labour Organization)

- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_450648.pdf, ult. consult. 22/03/2021

Internazionale

- <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2016/06/24/grecia-profughi-afgani>, ult. consult. 25/02/2021

MEDU (Medici per I Diritti Umani)

- http://www.mediciperidirittiumani.org/camper_diritti_2009.pdf, ult. consult. 25/02/2021

Ministero dell'Interno

- <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>, ult. consult. 23/03/2021

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

- <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>, ult. consult. 23/03/2021
- <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2020.pdf>, ult. consult. 24/03/2021
- <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/piano%20d%27azione%20sui%20minori%20stranieri%20non%20accompagnati.pdf>, ult. consult. 25/03/2021

Minority Rights Group International, Afghanistan Overview

- <https://minorityrights.org/country/afghanistan/>, ult. consult. 15/04/2021

The New Humanitarian

- <https://www.thenewhumanitarian.org/maps-and-graphics/2020/01/20/Afghanistan-Iran-Pakistan-US-migration-returns>, ult. consult. 2/04/2021

The New York Times

- <https://www.nytimes.com/spotlight/afghan-war-casualty-reports>, ult. consult. 5/04/2021

Normattiva

- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.consiglio.ministri:decreto:1999;535>, ult. consult. 20/04/2021

OCHA

- <https://data.humdata.org/organization/ocha-afghanistan>, ult. consult. 26/03/2021
- <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision>, ult. consult. 26/03/2021
- <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision>, ult. consult. 23/04/2021

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa

- <https://www.balcanicaucaso.org/Dossier/Migrazioni-la-rotta-balcanica>, ult. consult. 20/04/2021

OXFAM

- <https://www.oxfam.org/en/research/cost-war>, ult. consult. 10/04/2021

- <https://www.oxfam.org/en/research/returning-fragility-exploring-link-between-conflict-and-return-ees-afghanistan>, ult. consult. 10/04/2021

▪

Pagina99

- <http://www.pagina99.it/2016/10/22/talebani-kabul-afghanistan-nato-lashkargah/>, ult. consult. 15/04/2021

Pajhwok

- <https://pajhwok.com/2017/04/30/underageS-deceived-recruitment-armed-groups-combat-zones-form-trafficking-children-armed/>, ult. consult. 23/03/2021

Reliefweb

- <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-protection-civilians-armed-conflict-midyear-report-1-january-30-june>, ult. consult. 12/04/2021
- https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP%20-%20Issue%204%20-%20Country-wide%20Weekly%20Market%20Price%20Bulletin__Week%201%20June%202020%20-%2010June20.pdf, ult. consult. 10/04/2021
- <https://reliefweb.int/organization/arm>, ult. consult. 15/03/2021

Salaam Times

- https://afghanistan.asia-news.com/prs/articles/cnmi_st/features/2018/04/13/feature-02, ult. consult. 12/04/2021

Save The Children

- <https://www.savethechildren.it/press/tre-membri-del-nostro-staff-uccisi-nel-corso-dell'attacco-jalalabad>, ult. consult. 15/03/2021
- https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17878/pdf/everything_has_changed_-_childrens_reflections_on_the_impact_of_covid-19_in_afghanistanv2.pdf, ult. consult. 10/03/2021
- www.savethechildren.it/publAtlante, ult. consult. 10/03/2021
- www.savethechildren.it, ult. consult. 12/03/2021
- <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/protection-beyond-reach.pdf>, ult. consult. 12/04/2021
- <https://www.savethechildren.it/press/migranti-oltre-200000-minori-stranieri-non-accompagnati-arrivati-negli-ultimi-5-anni-europa>, ult. consult. 14/04/2021
- <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/centinaia-di-minori-intrappolati-lungo-la-rotta-balcanica>, ult. consult. 12/04/2021
- <https://www.savethechildren.it/press/afghanistan-minori-save-children-oltre-1000-i-bambini-uccisi-nel-2009>, ult. consult. 15/04/2021
- <https://www.savethechildren.it/press/minori-stranieri-non-accompagnati-tra-2012-e-2016-triplicato-il-numero-di-under-14-e>, ult. consult. 16/03/2021

Statistiche coronavirus

- <https://statistichecoronavirus.it/coronavirus-afghanistan/>, ult. consult. 15/03/2021

Tolonews

- <https://tolonews.com/fa/health/۳۲دستگاه-تنفس-مصنوعی-از-افغانستان-به-پاکستان-قاچاق-شده>, ult. consult. 15/03/2021

UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan)

- <https://unama.unmissions.org/afghanistan-peace-talks-fail-slow-civilian-casualty-toll>, ult. consult. 15/04/2021
- <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>, ult. consult. 24/03/2021

UNHCR

- <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>
- <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/l1-per-cento-della-popolazione-mondiale-e-in-fuga-secondo-il-rapporto-annuale-dellunhcr-global-trends/>, ult. consult. 23/04/2021

UNICEF

- <https://www.unicef.org/media/63201/file/Preserving-hope-in-Afghanistan-2019.pdf>, ult. consult. 12/03/2021
- <https://www.samuelhall.org/publications/unicef-improving-street-working-childrens-access-to-education-and-livelihoods-support-for-their-families>, ult. consult. 14/03/2021
- <https://www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia/>, ult. consult. 12/03/2021

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime)

- <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19-and-drug-supply-chain-Mai2020.pdf>, ult. consult. 5/04/2021

Watson Institute Brown University

- <https://watson.brown.edu/costsofwar/costs/human/civilians/afghan>, ult. consult. 2/04/2021

World Bank

- <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34092>, ult. consult. 24/02/2021
- <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>, ult. consult. 24/02/2021
- <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>, ult. consult. 25/02/2021

Allegato: Questionario per le interviste realizzate con minori di nazionalità afghana

Nome:

- Quando e quanti anni avevi quando hai lasciato l'Afghanistan
- Perché e come hai lasciato il tuo Paese?
- Raccontami del tuo viaggio, i Paesi che hai attraversato, sei stato arrestato o subito violenze?

Scheda delle domande

- Quando e quanti anni avevi quando hai lasciato il tuo Paese?
- Perché e come hai lasciato il tuo Paese?
- Raccontami del tuo viaggio, i Paesi che hai attraversato
- Hai viaggiato con passaporto o illegalmente?
- Sei stato arrestato dalle autorità durante il viaggio? Hai subito violenze o torture durante il viaggio? Che lavoro facevano i tuoi genitori?
- Che scuole hai fatto in Afghanistan?

- Sei partito da solo o con altri membri della famiglia?
- Come è composta la tua famiglia? Hai parenti o familiari in Europa?
- Sei sposato?
- A che età sei arrivato in Italia?
- Quale prima impressione hai avuto dell'Italia?
- Vivi in comunità o in affido?
- Sei soddisfatto dell'accoglienza?
- Sei riuscito ad avere amici qui in Italia?
- Che titolo di studio hai?
- Parli italiano?
- Vorresti continuare a vivere in Italia?
- Come è stato l'impatto con la cultura italiana?
- Mi racconti la situazione della tua zona di provenienza, da chi è controllata?
- Hai contatti con i familiari rimasti in Afghanistan?

ENTI PARTECIPANTI

Tavolo Interistituzionale – Nucleo Stabile	
CeSPI	Defence for Children Italia
Ministero dell'Interno	CIDU
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	UNHCR
Ministero dell'Istruzione	UNICEF
Ministero della Salute	International Labour Organization (ILO)
Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)
Ministero per le Pari Opportunità e la Famiglia	Tavolo Minori Migranti
Ministero per le Politiche giovanili e lo Sport	Associazione Nazionale Magistrati Minorili
European Union Agency for Fundamental Right (FRA)	Fondazione Never Alone
European Asylum Support Office (EASO)	ANCI/Cittalia/SIPROIMI
Autorità Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza (AGIA)	Fondazione Con i Bambini
Tavolo Interistituzionale – Esperienze e Buone Pratiche	
Tavolo Interistituzionale – Competenze specifiche	
Tavolo Interistituzionale – Ricerca – Mondo Accademico	

I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) rappresentano un aspetto specifico e rilevante del più ampio e generale fenomeno delle migrazioni, per la natura e la vulnerabilità degli individui coinvolti. L'Italia, nel 2017, ha introdotto la Legge N.47/2017, nota come Legge Zampa, che apporta significative novità sotto il profilo giuridico e della tutela dei MSNA, introducendo una disciplina organica e completa sul tema, riconosciuta anche a livello internazionale. La riforma introduce un principio di accoglienza a priori del minore e una serie di misure specifiche orientate alla effettiva integrazione del minore nella società, anche successivamente al compimento della maggiore età.

L'inclusione di un individuo, e in modo particolare di un minore, in un contesto sociale è un processo lungo e articolato che richiede l'attivazione e l'interazione di una pluralità di soggetti. Il contesto italiano appare ancora frammentato, mancando di standard comunemente riconosciuti e seguiti. Affiancare alla Legge un impianto di strumenti, prassi operative e procedure uniformi rappresenta un'esigenza concreta per la sua concreta attuazione.

Da queste considerazioni nasce l'esigenza di uno strumento indipendente come l'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati, giunto al suo secondo anno di attività. L'Osservatorio guarda all'accoglienza e all'integrazione dei MSNA nella loro complessità e multidimensionalità con l'obiettivo di monitorare in modo organico il fenomeno dei MSNA e l'applicazione della Legge N. 47 in tutte le fasi del processo, dall'arrivo fino all'effettiva integrazione, svolgendo un ruolo di supporto e sostegno ad operatori e istituzioni e attivando, sui territori e a livello nazionale, quelle azioni necessarie per lo scambio e la capitalizzazione di esperienze e buone pratiche finalizzate alla creazione di standard comuni e condivisi.

Con il sostegno di:



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

INTESA  SANPAOLO