

Marco Accorinti

POLITICHE E PRATICHE SOCIALI PER L'ACCOGLIENZA DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA

POLICIES AND PRACTICES ON UNACCOMPANIED MINORS IN ITALY



Marco Accorinti

**POLITICHE E PRATICHE SOCIALI PER
L'ACCOGLIENZA DEI MINORI NON
ACCOMPAGNATI IN ITALIA**

Consiglio Nazionale delle Ricerche
Dipartimento Scienze Umane e Sociali, Patrimonio Culturale
Roma

L'European Migration Network (EMN) è una rete istituita dal Consiglio Europeo nel 2008 con la primaria finalità di fornire informazioni aggiornate, obiettive e comparabili in materia di immigrazione e asilo alle istituzioni comunitarie, alle istituzioni degli Stati membri e ai cittadini e quindi di sostenere i relativi percorsi decisionali.

Coordinato dalla Direzione Generale Home Affairs della Commissione Europea, l'EMN è costituito da National Contact Points (NCPs) situati in tutti gli Stati membri e in Norvegia.

Il NCP italiano è composto dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (coordinatore), e dal CNR, Dipartimento Scienze Umane e Sociali, Patrimonio Culturale (con la collaborazione di ricercatori e tecnologi degli Istituti Iliesi, Irpps, Isgi, Issirfa e Ittig, afferenti al Dipartimento).

Per maggiori informazioni: www.emnitaly.cnr.it; www.libertaciviliimmigrazione.interno.it

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – Direzione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo

Dirigente Responsabile Alberto Bordi

Referente Stefania Nasso

CNR, Dipartimento Scienze Umane e Sociali, Patrimonio Culturale

Direttore Riccardo Pozzo

Referente Maria Eugenia Cadeddu

Componente Steering Board EMN

Alberto Bordi

EMN, National Contact Point

Marco Accorinti (CNR, Irpps), Corrado Bonifazi (CNR, Irpps), Alberto Bordi (Ministero dell'Interno), Maria Eugenia Cadeddu (CNR, Iliesi), Manola Cherubini (CNR, Ittig), Andrea Crescenzi (CNR, Isgi), Pietro De-murtas (CNR, Irpps), Alessandro Gentilini (CNR, Issirfa), Maurizio Gentilini (CNR, DSU), Azzurra Malgieri (CNR, DSU), Martha Matscher (Ministero dell'Interno), Stefania Nasso (Ministero dell'Interno), Riccardo Pozzo (CNR, DSU), Laura Ronchetti (CNR, Issirfa), Raffaele Sestito (CNR, DSU), Salvatore Strozza (Università di Napoli Federico II), Mattia Vitiello (CNR, Irpps)

Comitato Scientifico Studi EMN

Corrado Bonifazi, Alberto Bordi, Maria Eugenia Cadeddu, Manola Cherubini, Martha Matscher, Stefania Nasso, Riccardo Pozzo, Laura Ronchetti, Salvatore Strozza

Pubblicazione cofinanziata dalla Commissione Europea (Grant Agreement: HOME/2014/AMIF/AG/EMNS/15/IT2)

Traduzioni in inglese

Marco Accorinti, Antonella Amato

© CNR Edizioni

Piazzale Aldo Moro, 7 – Roma

www.edizioni.cnr.it

bookshop@cnr.it

Progetto grafico: Riccardo Simi

ISBN 978 88 8080 187 0

Finito di stampare nel dicembre 2014

da Tiferno Grafica – Città di Castello

INDICE

AVVERTENZA	5
PREFAZIONE	7
INTRODUZIONE	9
1. EVOLUZIONE DEL FENOMENO E SISTEMA DI ACCOGLIENZA	13
2. AZIONI DI PREVENZIONE	20
3. PROCEDURE DI INGRESSO E SOGGIORNO	22
4. TUTELA LEGALE	34
5. MISURE DI ACCOGLIENZA ALLOGGIATIVA	39
6. ASSISTENZA SANITARIA	49
7. SISTEMA EDUCATIVO E FORMATIVO	51
8. ORIENTAMENTO PROFESSIONALE E LAVORATIVO	53
9. TERMINE DEGLI INTERVENTI DI ACCOGLIENZA	55
10. TENTATIVI DI FUGA E ABBANDONI DEI PERCORSI ASSISTENZIALI	56
11. PROCEDURE RELATIVE ALLA MAGGIORE ETÀ	60
12. PRATICHE DI RIMPATRIO E DI RITORNO VOLONTARIO	63
13. CONCLUSIONI	65
APPENDICE STATISTICA: DATI SU PRESENZA E CARATTERISTICHE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA (2009-2014)	73

AVVERTENZA

Il volume riporta il contributo italiano allo studio sulle politiche, le pratiche e i dati sui minori stranieri non accompagnati promosso a livello europeo dall'European Migration Network (EMN) nel 2014, con l'obiettivo di informare sui cambiamenti verificatisi negli Stati membri dopo il 2009 e di fornire nuove statistiche.

Le diverse relazioni nazionali sono disponibili *online*, in versione integrale, sul sito EMN della Direzione Generale Home Affairs della Commissione Europea. Per le importanti consulenze si ringraziano Stefania Congia (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), Anna Giustiniani (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), Serena Matarese (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), Stefania Nasso (Ministero dell'Interno) e Lluís Francesc Peris Cancio (Roma Capitale).

I contenuti del presente volume sono da attribuirsi unicamente all'autore e non possono in alcun modo essere ricondotti alla posizione ufficiale del Ministero dell'Interno sul tema trattato.

PREFAZIONE

Alberto Bordi

Nel composito e dinamico macrocosmo migratorio che caratterizza i nostri tempi e in particolare il nostro territorio è indubbiamente difficile individuare le tematiche cui attribuire il carattere della priorità; tuttavia, se affrontare il fenomeno migratorio, oramai strutturale al nostro secolo e al nostro pianeta, significa mettere testa e cuore per aiutare l'umanità più disperata e più bisognosa, non si può prescindere dai destini dei minori stranieri non accompagnati, i quali rappresentano la vulnerabilità all'ennesima potenza, perché minori, perché stranieri, perché non accompagnati da figure genitoriali e perché costretti a proiettare il loro possibile futuro in una terra di cui non conoscono neppure la lingua, lontani dalle proprie radici.

Intorno alla sigla MSNA, che sintetizza un fenomeno dai numeri grandi, crescenti, anche inquietanti se riferiti ai tanti rischi connessi a questi giovani, giovanissimi, esposti a traffici criminali come la tratta o lo *smuggling*, ruotano problematiche di diverso profilo, che questa pubblicazione analizza con puntuale dedizione a beneficio della realtà oggettiva; ed è così che ci avviciniamo a problematiche legate all'identificazione e all'accertamento dell'età dei minori, alle necessarie azioni di prevenzione, alla tutela legale, all'assistenza sanitaria, al profilo indefettibile dell'istruzione, all'integrazione con la collettività ospitante, al sogno di un lavoro che permetta di aiutare la famiglia di origine, alle procedure previste per il riconoscimento di protezione internazionale, a quelle del rilascio di permessi di soggiorno, di rimpatrio e di ritorno volontario. È di tutta evidenza come in questo scenario socio-economico composito si muovano soggetti privati e istituzioni pubbliche, organizzazioni di volontariato e organismi internazionali, impegnati principalmente nell'ottimizzazione del sistema di accoglienza, cui il Ministero dell'Interno dedica da sempre la massima attenzione, in termini di finanziamenti e organizzazione.

A riprova di questa linea programmatica, in tal senso consolidata, è stata istituita nel luglio 2014 una struttura di missione, operativa presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, finalizzata a coordinare gli interventi in tema di accoglienza ai minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla somministrazione dei primi interventi assistenziali e al transito nel sistema

integrato dello SPRAR. È inoltre di assoluto rilievo come, in parallelo, siano stati avviati le procedure e i bandi per finanziare nuovi progetti di accoglienza utilizzando il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

In questa pubblicazione, curata da Marco Accorinti nell'ambito delle attività del Consiglio Nazionale delle Ricerche quale Punto di Contatto Nazionale per l'European Migration Network, c'è tanto passato, con un'attenta retrospettiva della storia dei minori dagli anni Cinquanta ad oggi, c'è tanto presente, con statistiche aggiornate su presenze e caratteristiche dei MSNA in Italia, c'è tanto futuro, perché l'analisi sugli specifici profili che connotano il fenomeno consente di valutare e modulare l'assetto complessivo degli interventi programmabili, a vantaggio dei giovani stranieri innanzitutto, delle istituzioni impegnate a vario livello, dell'intera collettività, cui va riconosciuto, in relazione a qualunque dinamica migratoria, comunque un ruolo da protagonista.

INTRODUZIONE

I percorsi migratori e le motivazioni che spingono i Minori Stranieri Non Accompagnati (abbreviato MSNA) verso l'Italia sono tra gli aspetti forse più complessi del fenomeno migratorio nel Paese negli ultimi dieci anni. Il numero di MSNA è andato aumentando con i flussi in arrivo, soprattutto di richiedenti asilo, secondo un tasso di crescita molto alto.

L'effettiva presenza dei MSNA sul territorio è – secondo Monia Giovannetti¹ – di difficile definizione, poiché riguarda soggetti per la maggior parte non in regola con le norme sul soggiorno e con una forte mobilità sul territorio. La Legge italiana impone ai pubblici ufficiali, agli incaricati di pubblico servizio e agli enti che prevalentemente svolgono attività sanitarie o di assistenza, che vengono comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un MSNA, di darne immediata notizia alla struttura istituzionale che si occupa del coordinamento di tutti gli interventi sui MSNA.

Ma le informazioni sui MSNA in Italia, seppure significative, non possono considerarsi esaustive, in quanto non tutte le Autorità competenti sul territorio dello Stato segnalano sistematicamente la presenza di minori senza figure di adulti di riferimento, così come non tutti i minori stranieri arrivati in Italia entrano in contatto con istituzioni o vengono intercettati dalle Forze dell'Ordine, e alcuni di loro rimangono in clandestinità.²

Inoltre, un percorso specifico lo hanno i MSNA che hanno presentato domanda di asilo (MSNAR), che invece vengono seguiti dalla Commissione Nazionale Asilo e dal Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). La Commissione Nazionale Asilo è l'istituzione che in Italia si occupa della procedura di eleggibilità e del riconoscimento dello “status di rifugiato”, già dal 1952, e ha «compiti di indirizzo e coordinamento delle commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime commissioni, di raccolta di dati statistici oltre che poteri decisionali in tema di revoche e cessazione degli status concessi».³ Lo SPRAR invece costituisce il circuito dei centri

1 M. GIOVANNETTI, *Storie minori. Percorsi di inclusione ed esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderno Cesvot 36, Firenze, 2007.

2 M. GIOVANNETTI, *Storie minori* cit.

3 Articolo 32 della Legge numero 189 del 2002.

di accoglienza finalizzata a integrare il rifugiato sul territorio dopo l'iniziale assistenza; il sistema, promosso dal Ministero dell'Interno e dagli Enti locali in collaborazione con le organizzazioni umanitarie e il Terzo settore, è stato istituito dalla Legge Bossi-Fini nel 2002. Il MSNAR è seguito per la parte della richiesta dalla Commissione Asilo (territorialmente competente del luogo dove presenta la domanda di asilo) e per l'accoglienza e l'assistenza dallo SPRAR.

Come mostrano i dati posti nell'Appendice statistica, negli ultimi sei anni i MSNA si sono mantenuti su una media annuale di circa 7.000/8.000 minori, con un picco nel 2013, anno in cui sono stati registrati 8.461 minori che verranno ampiamente superati alla fine del 2014. Tuttavia il fenomeno non riguarda solo l'Italia, ha degli effetti che si evidenziano in molti Paesi dell'Unione Europea, per due ordini di motivi. Anzitutto perché i MSNA sono presenti in gran parte dei Paesi dell'Unione con percorsi di transito da un paese all'altro. E poi perché le decisioni e le scelte di accoglienza/rifugio prese da uno Stato membro hanno delle influenze anche sull'Unione, che per tale motivo sta adottando una serie di Direttive e disposizioni di armonizzazione delle procedure e delle politiche di accoglienza.

Secondo i primi risultati dell'indagine comparata condotta dall'European Migration Network (EMN),⁴ il numero dei MSNA che richiedono protezione (asilo) a uno Stato dell'Unione, in un complessivo andamento crescente degli ultimi due anni, varia in maniera significativa tra i paesi: i numeri più bassi di minori richiedenti asilo (meno di cinque ragazzi) si sono registrati nel 2013 in Repubblica Ceca, Lituania, Lettonia, Estonia e Slovacchia, mentre i numeri più alti (più di 1.000) in Norvegia, Regno Unito, Germania e Svezia (paese con il più alto numero di minori richiedenti). Si è trattato di 12.685 minori, la maggioranza maschi (le ragazze erano 2.080), provenienti da paesi quali Afghanistan (3.295 unità), Somalia (1.580), Siria (1.020), Eritrea (710), Marocco (525). Sebbene l'Italia si sia posta tra i paesi che avevano meno di 1.000 domande di protezione di ragazzi, nel 2013 registrava un altro primato europeo: il più alto numero di presenze di MSNA che non richiedevano asilo al paese in cui si trovavano. Anche in questo caso, i dati raccolti dall'EMN sono chiarissimi: su 12.770 MSNA che non hanno fatto domanda di asilo nel 2013, ben 8.461 erano in Italia (più

4 V. SETTI, *Unaccompanied minors in the EU – European policy responses and research*, in EMN/ UNHCR Ireland International Conference Dublin, 27 novembre 2014.

del 66%), 2.165 in Spagna, 1.682 in Belgio, 302 in Croazia, 70 in Slovacchia, 57 a Cipro, 14 in Ungheria, 8 in Lituania, 5 in Romania, 4 in Polonia e 2 in Estonia. Lo studio dell'EMN evidenzia tra le motivazioni per lasciare il proprio paese da soli, anzitutto la fuga da persecuzioni o danni gravi e quindi la ricerca di protezione "fisica", poi i motivi economici e le legittime aspirazioni (tra le quali poter avere un'istruzione migliore), e infine il ricongiungimento con altri familiari già migrati. Purtroppo molti paesi evidenziano anche casi di minori vittime di *trafficking*, sfruttamento sessuale forzato e vendita.

Anche in virtù di accordi internazionali, tutti i paesi europei non possono rifiutare una richiesta di protezione espressa alla frontiera, mentre alcuni paesi espellono minori che non richiedendo asilo non siano in regola con le norme relative all'ingresso (non è il caso italiano). Una volta entrati i MSNA (richiedenti o non) sono accolti generalmente in strutture residenziali, secondo procedure e pratiche differenti da paese a paese. L'Europa è diventata comunque un'area di protezione per i minori, riconosciuta dagli stessi profughi, che però in un certo senso scelgono dove inserirsi come MSNAR o come semplici minori senza figure di adulti. E poi la catena migratoria fa il resto, ovvero consolida pratiche di richiesta di asilo di minori per esempio in Svezia e periodi di regolarizzazione in Italia per poi transitare in Germania o Belgio al compimento del diciottesimo anno di età.

Il testo che qui si introduce riporta i risultati principali dello studio condotto in Italia per conto dell'EMN nei mesi di aprile-ottobre 2014, con alcuni aggiornamenti. Il quadro nazionale delle pratiche è stato costruito sulla base delle disposizioni in vigore e della pratica dell'intervento sociale.

In particolare hanno costituito la base informativa principale dello studio le informazioni raccolte dai siti ufficiali oltre che le disposizioni di Legge. Inoltre è stata svolta un'indagine di campo e sono stati consultati una serie di documenti ufficiali.⁵ La parte di intervento pratico e le procedure a livello locale sono state ricostruite anche sulla base del prezioso lavoro di collaborazione di Lluís Francisc Peris Cancio, assistente sociale specialista di Roma Capitale, attento

5 Tra i principali documenti di riferimento: *Rapporto ANCI 2009 – I minori stranieri non accompagnati in Italia*, Roma, 2010; *IV Rapporto ANCI-Cittalia*, Roma, 2012; il rapporto *Minori stranieri – Il fenomeno dell'accoglienza temporanea in Italia nel 2013*, giugno 2014, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, 2014; testi disponibili online.

studioso e operatore con i ragazzi senza figure genitoriali presenti a Roma. La parte statistica dello studio è stata curata dai colleghi dell'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR, Mattia Vitiello e Pietro Demurtas (che ha anche curato la redazione dell'Appendice statistica contenuta nel volume).

Il testo presenta sia le linee di politica di intervento per i MSNA e i MSNAR, sia anche alcune pratiche locali. Come è noto, infatti l'Italia si caratterizza per una forte eterogeneità territoriale dei modelli di accoglienza rivolti ai minori, anche se ormai si può dire che esista collaudato un *iter* di intervento comune, un orientamento che vede nell'accoglienza alloggiativa la principale misura di tutela e protezione del minore, seguita dall'attivazione di politiche volte a favorire l'integrazione, in particolare attraverso le misure per la formazione e l'inserimento nel mondo del lavoro fino al compimento del diciottesimo anno di età. Problemi di assistenza e di tutela purtroppo permangono, soprattutto in territori dove il numero di minori è aumentato improvvisamente. Tuttavia con il presente testo ci si augura che il confronto europeo stimoli la ricerca di pratiche di intervento che valorizzino, ad esempio, forme di "affidamento omoculturale" (ovvero alla rete di connazionali presenti in Italia), o misure di prevenzione della fuga dalle strutture di accoglienza, la mediazione culturale, la *peer education*, il rimpatrio assistito, la formazione delle Autorità di Polizia di frontiera, soprattutto in relazione all'identificazione delle vittime di *trafficking*.

1. EVOLUZIONE DEL FENOMENO E SISTEMA DI ACCOGLIENZA

In Italia, per minore straniero non accompagnato, secondo la normativa del 1999,⁶ si intende «il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

Tale disposizione è stata definita come soluzione a un fenomeno sociale resosi particolarmente evidente dal punto di vista numerico in Italia, nel corso degli anni Novanta del secolo scorso. Secondo Olivia Salimbeni⁷ per il nostro Paese esistono almeno quattro fasi evolutive della presenza di MSNA.

- La prima fase, negli anni Cinquanta e Sessanta, a seguito dell'arrivo di gruppi di richiedenti asilo politico provenienti dall'Ungheria, dalla Cecoslovacchia, contava poche decine di minori.
- La seconda fase, nei primi anni Settanta, ha visto l'arrivo di minori vietnamiti e cambogiani, per lo più orfani e abbandonati, affidati a organismi religiosi, e, nella seconda parte del decennio, alcuni minori profughi e rifugiati provenienti dal Corno d'Africa.
- La terza fase, negli anni Ottanta, ha visto contingenti eritrei, tigrini ed etiopi, minori provenienti dalla Somalia (in prevalenza da Mogadiscio) e dal Sudan, e anche dall'area del Maghreb. Sempre alla fine degli anni Ottanta, a seguito dell'incidente nucleare di Černobyl', è iniziata l'accoglienza di minori di età compresa tra i 7 e i 14 anni, provenienti dalle regioni della Bielorussia colpite dal disastro, per periodi temporanei e anche in forma definitiva (per avere un dato numerico nel 1995 sono stati accolti 41.000 minori, nel 2009 quasi la metà ovvero 21.914 e nel 2013 erano 13.095).⁸ A parte il caso appena citato, in tutte le prime tre fasi si trattava per lo più di ragazzi fuggiti da soli o con adulti non familiari da zone di

6 In particolare all'articolo 1 del D.P.C.M. numero 535 del 1999 recante il "Regolamento concernente i compiti del CMS, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286".

7 O. SALIMBENI, *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, Milano, 2011.

8 La fonte dei dati è il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, anno 2014.

guerra, e quindi considerabili richiedenti asilo.

- Nel 1991 le cronache italiane hanno visto un afflusso di minori albanesi, dapprima, e in seguito anche di ucraini e romeni nonché kurdi, (quarta fase), e nel 1997 un nuovo afflusso di albanesi. Anche in questi casi si trattava di minori provenienti da aree colpite da conflitti o in forte crisi economica (Albania e Romania in particolare) senza adulti al loro seguito. Ed è proprio per disciplinare l'accoglienza di minori bielorusi e albanesi, e anche a seguito della ratifica dell'Italia della Convenzione sui Diritti del Fanciullo di New York del 1989,⁹ che il Governo Italiano decide, nel 1994, di istituire il Comitato per i Minori Stranieri (CMS) con il compito di monitorare gli interventi di solidarietà, proposti da soggetti pubblici o privati nell'ambito di programmi solidaristici internazionali rivolti ai MSNA, attivati per consentire loro periodi di soggiorno presso famiglie italiane, generalmente di durata non superiore a novanta giorni, e poi con l'entrata in vigore del D.Lgs. numero 113 del 1999, a tutti i minori presenti non accompagnati, in conformità delle disposizioni enunciate dalla Convenzione di New York.
- Una quinta fase, più recente, è quella registrata alla fine del 2010 a seguito degli eventi legati alla cosiddetta "Primavera Araba" e che ha coinvolto paesi come l'Egitto, la Tunisia e poi la Siria (Nord Africa ma anche Medio Oriente). Ha improvvisamente aumentato i flussi migratori tra le sponde del Mediterraneo (in particolare sulle coste della Sicilia), inducendo il Governo a dichiarare lo "stato di emergenza nazionale" il 18 febbraio 2011.

Sono proprio le analisi svolte dal CMS, i cui compiti erano anche quelli di provvedere al censimento dei MSNA in Italia, a fornire informazioni circa la presenza di minori negli ultimi quindici anni. Secondo il CMS nei primi anni Duemila sono arrivati ragazzi provenienti dall'Est Europa e dai Balcani (Romania, Albania e poi anche Serbia, Moldavia e Montenegro) e dal Marocco per un numero complessivo di 8.307 minori nel 2000 e 8.146 minori nel 2001, poi tra il 2006 (in valore assoluto 6.543 minori) e il 2008 (7.343) il fenomeno, in lieve declino, ha visto prevalere flussi da Egitto, Tunisia, Eritrea, Somalia, Afghanistan, Palestina, Iraq e

⁹ Riferimento è la Legge numero 176 del 1991.

anche Bangladesh, con numeri che arrivavano a 6.100 minori nel 2009 e 4.866 nel 2010. Dal 2010, come detto, il flusso inizia a crescere di nuovo, raggiungendo i 7.750 minori nel 2011, 7.575 nel 2012, 8.461 minori alla fine del 2013 e 11.010 minori al 31 agosto 2014, con un'indicazione tra quelli presenti e quelli considerati "irreperibili". Si tratta infatti, negli ultimi cinque anni di:¹⁰

- adolescenti senza figure familiari, richiedenti asilo o per i quali sono previste misure (anche specifiche per il proprio paese di provenienza) di protezione temporanea per motivi umanitari;
- MSNA che giungono in Italia per ricongiungersi con i propri genitori, i quali non hanno spesso i requisiti per avviare le procedure finalizzate al ricongiungimento familiare regolare (cosiddetti "minori stranieri non accompagnati parziali");
- MSNA sfruttati da organizzazioni criminali (legati quindi a prostituzione, accattonaggio, lavoro minorile, trasporto o spaccio di stupefacenti), spesso a seguito di rapimenti ma anche con il consenso delle famiglie di origine;
- MSNA che raggiungono l'Italia irregolarmente, utilizzando i canali di traffico gestiti dalla malavita organizzata e che arrivano con uno specifico progetto migratorio economico, simile a quello degli adulti, dovendo, in molti casi, aiutare la famiglia a pagare il debito contratto per farli partire.

Negli anni, oltre a studi specifici di esperti del settore e dei fenomeni migratori, sono stati prodotti dati di varie fonti e rapporti specifici sui MSNA. Tra questi è opportuno citare i dati del CMS, dal 2012 assorbito dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione ministeriale), che ogni due mesi elabora un report nazionale; il rapporto annuale SPRAR, i rapporti annuali dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), per il tramite di Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche sui MSNA in Italia. La stessa Direzione ministeriale ha pubblicato nel giugno 2014 il rapporto su *Minori stranieri. Il fenomeno dell'accoglienza temporanea in Italia nel 2013*.

Nonostante l'attenzione governativa, l'effettiva presenza dei minori stranieri sul territorio italiano è difficilmente misurabile, come è stato anticipato,

¹⁰ Secondo G. Campani, Z. Lapov, F. Carchedi, (a cura di), *Le esperienze ignorate*, Milano, 2002.

concordemente a quanto sostiene la Giovannetti.¹¹ Riguarda infatti soggetti per la maggior parte non in regola con le norme sul soggiorno e con una forte mobilità sul territorio. Il CMS prima e la Direzione ministeriale poi, in forza dell'articolo 5 del D.P.C.M. numero 535 del 1999, impone ai pubblici ufficiali, agli incaricati di pubblico servizio e agli enti che prevalentemente svolgono attività sanitarie o di assistenza, che vengono comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un MSNA, di darne immediata notizia all'Ufficio minori stranieri accolti presso la Divisione politiche per l'immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Ufficio minori, più brevemente). Ma i dati raccolti e pubblicati regolarmente, pur significativi non possono considerarsi esaustivi, in quanto non tutte le Autorità competenti sul territorio dello Stato segnalano sistematicamente la presenza di MSNA (basti pensare a quanti siano vittime di tratta e quindi "nascosti", a quelli sottoposti a procedimento penale, a coloro che sembrano "accompagnati" da adulti non in grado della loro cura), così come non tutti i minori stranieri in Italia entrano in contatto con istituzioni o vengono intercettati dalle Forze dell'Ordine, e rimangono in clandestinità.¹²

Dai dati della Direzione ministeriale sono assenti i MSNAR, che invece vengono censiti dalla Commissione Nazionale Asilo e dallo SPRAR. Recentemente il Ministero dell'Interno ha creato una "Struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati" (Struttura di missione), istituita con Decreto del Ministro dell'Interno, presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, la quale è incaricata di svolgere tutte le attività idonee al coordinamento degli interventi necessari alla tempestiva apertura di strutture temporanee per l'accoglienza dei MSNA.¹³

11 M. GIOVANNETTI, *Storie minori* cit.

12 M. GIOVANNETTI, *Storie minori* cit.

13 Il Decreto istitutivo è del 29 luglio 2014, a cui è seguita poi la Legge numero 190 del dicembre 2014, dal titolo "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)", che prevede, al fine di una migliore gestione e allocazione della spesa, che a decorrere dal 1° gennaio 2015 le risorse del Fondo (di cui all'articolo 23, comma 11, quinto periodo, del D.L. numero 95 del 2012, convertito dalla Legge numero 135 del 2012), «sono trasferite, per le medesime finalità, in un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. Le risorse del Fondo istituito ai sensi del presente comma sono incrementate di 12,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015» (articolo 1, comma 181).

	1952	1994	2002	2012	2014
MSNA		Comitato per i Minori Stranieri (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)	Comitato per i Minori Stranieri (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)	Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)	– Ufficio minori stranieri accolti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) – Struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Ministero dell'Interno)
MSNAR	Commissione Nazionale Asilo (Ministero dell'Interno)		Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Ministero dell'Interno)	– Commissione Nazionale Asilo (Ministero dell'Interno) – Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Ministero dell'Interno)	– Commissione Nazionale Asilo (Ministero dell'Interno) – Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Ministero dell'Interno)

Evoluzione della struttura di coordinamento nazionale sui minori non accompagnati

Come già in parte anticipato, negli ultimi sei anni i MSNA si sono mantenuti su una media annuale di circa 7.000/8.000 minori, con un picco nel 2013, anno in cui sono stati registrati 8.461 minori, poi ampiamente superato nel 2014, in cui si sono registrati più di 14.000 MSNA, come documentato nell'Appendice statistica.

Rispetto alla nazionalità di appartenenza dei minori, in passato si registrava una massiccia presenza di minori romeni, i quali sono aumentati di sei volte in sette anni e in maniera esponenziale alla metà degli anni Duemila, fino al 1 gennaio 2007 quando la Romania, insieme alla Bulgaria, è entrata a far parte dell'Unione Europea e quindi non sono più applicabili le norme previste dal T.U. numero 286 del 1998. Si registrano negli anni incrementi all'inizio gradualmente e poi sempre più intensi, prima di albanesi, poi di minori marocchini, e negli ultimi anni egiziani e siriani.

La maggioranza dei MSNA segnalati sono maschi, e la quota femminile del fenomeno si aggira sempre attorno al 15-20% (legata per lo più a ragazze provenienti dalla Moldavia e dall'Albania). Per quanto riguarda l'età, più dell'80% dei minori si trova nella fascia tra i 15 e i 17 anni, ma si stanno registrando molto recentemente presenze di minori di 11-12 anni e anche di 7 anni.

Seguendo il rapporto dell'ANCI, le regioni che rappresentano la maggior presenza di MSNA sono la Lombardia e il Lazio, seguite da Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, con una tradizionale tendenza che vede concentrato il fenomeno principalmente nelle regioni del Centro-Nord, anche se gran parte degli sbarchi riguardano le coste del Meridione.

La banca dati dell'Ufficio minori riporta i dati di tutti i MSNA segnalati al Ministero, suddividendoli in due archivi: il primo contenente le pratiche riguardanti i minori identificati e dunque per i quali il CMS è competente a decidere (pronunciandosi con un provvedimento di non luogo a provvedere al rimpatrio o con un provvedimento di rimpatrio assistito), il secondo contenente le pratiche relative a tutti gli altri minori segnalati. La doppia registrazione consente di monitorare anche il fenomeno delle segnalazioni di MSNA "non identificati" e rispetto ai quali non è giunta all'Ufficio minori alcuna indicazione relativa al rilascio di un permesso di soggiorno per minore età e quindi resisi "irreperibili". Sul totale delle 11.010 segnalazioni arrivate al 31 agosto 2014 di minori presenti in Italia, ben 2.771 sono di minori "irreperibili" (pari al 25% del totale), prevalentemente di maschi tra i 16 e i 17 anni provenienti per la netta maggioranza da paesi quali il Marocco, l'Egitto e la Siria, segnalati dalle regioni del Centro-Nord. Prima di ulteriori approfondimenti, in conclusione di questa parte si può dire che la maggioranza dei MSNA presenti in Italia provengono da Marocco, Egitto, Albania e altri paesi del Nord Africa e Medio Oriente, dove le difficoltà socio-economiche e/o i problemi di tipo politico possono costituire la motivazione prevalente a ricercare opportunità in altri Paesi. Alcuni autori¹⁴ sostengono inoltre che le condizioni socio-economiche della famiglia di origine hanno un'influenza diretta sulla scelta migratoria del minore e generano un fenomeno di «adultizzazione dei minori», o per migliorare le condizioni economiche di tutta la famiglia, o per abbandono dei legami familiari. Oltre le guerre, la stessa povertà, associata a *status* socio-educazionali bassi e a una scarsità di opportunità lavorative, spinge i minori a emigrare con la speranza di trovare collocazioni migliori in Italia, verso l'Europa.

Le analisi evidenziano infatti che spesso si tratta di un progetto migratorio non strutturato e senza aspettative predefinite. L'arrivo in Italia è spesso casuale e determinato da fattori esterni, nei casi in cui il minore vede nell'emigrazione

¹⁴ R. BERTOZZI, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, Milano, 2005.

una “fuga” per sottrarsi a conflitti e persecuzioni. A volte l'arrivo rappresenta l'esito di adattamenti progressivi alle opportunità che di volta in volta si presentano nel corso del viaggio. In genere, solo dopo emerge la richiesta di protezione internazionale, in base anche alle valutazioni svolte dagli operatori sociali che entrano in contatto con il minore.

2. AZIONI DI PREVENZIONE

Non risultano essere in vigore accordi o patti strutturati per prevenire il fenomeno dell'immigrazione di MSNA o MSNAR nel nostro Paese. Le uniche esperienze significative di accordi tra l'Italia e altri Paesi riguardano il rimpatrio assistito e per solito i minori vengono inseriti nell'ambito del programma generale finanziato dal Fondo Rimpatri della Commissione europea.

Un'esperienza significativa, e specifica per i minori, sono stati i progetti e programmi *ad hoc* predisposti a livello locale. I primi in tal senso sono stati realizzati con l'Albania, successivamente con Marocco e Romania; tra tutti – a titolo esemplificativo – l'iniziativa attuata nella città di Torino.

Pratica sociale: il progetto *Ritorno al futuro a Torino*

Il programma, attivo nel biennio 2004-2005, nato con la finalità di favorire un rimpatrio assistito di qualità nel contesto di provenienza di minori marocchini e romeni, ha fornito protezione sociale a coloro che fossero ri-accolti nei rispettivi paesi di origine in attesa del ri-affidamento alle famiglie. Ha inoltre contribuito a creare una rete di risorse a sostegno del reinserimento dei minori stessi. È stato sostenuto finanziariamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e promosso da Prefettura e Comune.

In anni successivi, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno firmato un accordo di finanziamento per un progetto mirato a realizzare, nel corso di quattordici mesi, fino a settecento *family tracing*, ovvero ricerche delle famiglie di origine, a favore dei MSNA presenti in Italia. Per i minori che, a seguito della ricerca, abbiano manifestato la volontà di ricongiungersi alla famiglia, il progetto ha messo a disposizione cinquanta percorsi di integrazione sociale mediante inserimento lavorativo, educativo e di assistenza sanitaria. Come già riferito nel Rapporto EMN redatto nel 2009, tra l'aprile 2008 e il marzo 2010 l'IOM ha realizzato 881 indagini in 31 differenti paesi, di cui 755 completate, solo 76 revocate o la cui esecuzione è stata ritenuta impossibile.¹⁵

L'Italia ha ancora attiva una convenzione con l'IOM per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare anche nel paese di origine i familiari dei MSNA, secondo il principio guida del “superiore interesse del minore” e con l'obbligo della

¹⁵ Cfr. EMN ITALY, *Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione. Analisi del caso italiano per uno studio comparativo a livello comunitario*, studio a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS con il supporto del Ministero dell'Interno per la rete EMN, pubblicato a Roma nel 2009.

assoluta riservatezza.¹⁶ Come è noto, la misura del Ritorno Volontario Assistito (RVA) è la possibilità che viene offerta a tutti i cittadini dei paesi terzi presenti nei paesi UE di ricevere aiuto per ritornare in modo volontario e consapevole nel proprio paese di origine in condizioni di sicurezza e con un'assistenza adeguata. Essa è prevista dalla Direttiva UE Rimpatri del 2008 e normata in Italia dalla Legge numero 129 del 2011 e relative Linee Guida.

Si tenga inoltre presente, che nonostante l'Italia abbia siglato con alcuni paesi (Mauritius, Moldavia, Albania, Sri Lanka, Marocco, Egitto) degli accordi bilaterali per rafforzare i canali legali di ingresso di lavoratori stranieri e i meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, in nessuno di questi si parla di minori.

¹⁶ Secondo quanto previsto dal D.Lgs. numero 140 del 2005.

3. PROCEDURE DI INGRESSO E SOGGIORNO

Come per gli adulti, per l'ingresso, il soggiorno o il transito nell'intero Spazio Schengen, per entrare in Italia gli stranieri devono essere in possesso di un passaporto o di altro documento di viaggio riconosciuto valido da tutti gli Stati Schengen. Tuttavia i MSNA hanno diritto di ottenere, per il solo fatto di essere minorenni (inespellibili), un "permesso di soggiorno per minore età",¹⁷ anche in assenza di documentazione ufficiale e sulla base delle loro dichiarazioni.

Contestualmente alla richiesta di permesso di soggiorno, l'articolo 343 del Codice Civile impone che sia aperta la "Tutela pubblica" per tutti i MSNA entro trenta giorni.

I minori titolari di permesso per minore età possono convertirlo in un "permesso per affidamento familiare" nel caso in cui, a seguito del provvedimento di «non luogo a provvedere al rimpatrio» dall'Ufficio minori, vengano affidati o direttamente con provvedimento del Tribunale per i minorenni o su iniziativa dei Servizi sociali resa esecutiva dal Giudice Tutelare.

Il permesso di soggiorno per affidamento consente al minore straniero di lavorare in tutti quei casi in cui la Legge italiana lo permette ai minori in generale e può essere convertito in permesso per studio o lavoro, al compimento dei 18 anni.

Nel caso in cui il MSNA sia in possesso di un permesso di soggiorno per affidamento (a causa del non luogo a provvedere al rimpatrio e dell'affidamento disposto dal Tribunale per i Minorenni o dai Servizi sociali e reso esecutivo dal Giudice Tutelare), non solo può entrare subito nel mercato del lavoro nel rispetto delle norme che tutelano il lavoro minorile, ma è anche prevista la conversione in permesso per studio o lavoro al compimento del diciottesimo anno di età.¹⁸

I minori affidati a un cittadino straniero regolarmente soggiornante, che convivono con l'affidatario, vengono iscritti nel permesso di soggiorno del medesimo fino al compimento dei 14 anni e ricevono un permesso di soggiorno per motivi familiari al compimento dei 14 anni.

I MSNA per i quali si teme possano subire persecuzioni nel loro paese, per

¹⁷ Secondo il D.P.R. numero 394 del 1999, articolo 28.

¹⁸ Secondo la Circolare del Ministero dell'Interno del 9 aprile 2001.

motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche, hanno diritto di presentare, tramite il titolare della tutela, domanda di asilo.

La domanda di asilo viene esaminata dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale competente, che è parte della Commissione Nazionale Asilo. Se viene riconosciuto al minore lo *status* di rifugiato, questi riceve un “permesso per asilo”; in caso, invece, di rigetto della domanda di asilo, la Commissione può comunque invitare il Questore a rilasciare un “permesso per motivi umanitari”, qualora ritenga il rimpatrio del minore pericoloso e comunque inopportuno. Il minore ha diritto, per il tramite del proprio Tutore, di presentare ricorso al Tribunale Ordinario contro la decisione della Commissione.

Di solito il permesso di soggiorno per motivi umanitari viene concesso anche perché consente al MSNA di rimanere nel Paese, regolarmente, dal diciottesimo anno di età.

3.1 Divieto di respingimento alla frontiera

Non esistono nella legislazione nazionale e neanche nella pratica dell'intervento delle Forze dell'Ordine circostanze di respingimento alla frontiera di MSNA. Del resto lo *status* di inespellibili, permette loro di aver diritto a un permesso di soggiorno per minore età valido fino al compimento del diciottesimo anno. L'articolo 11 del D.P.R. 31 agosto 1999, numero 394, prevede inoltre il rilascio del “permesso di soggiorno per integrazione del minore”, previo parere dell'Ufficio minori. Al compimento della maggiore età, il MSNA può proseguire la sua permanenza regolare in Italia, se dimostra di trovarsi nel nostro Paese da almeno tre anni e di aver effettuato un percorso di integrazione della durata di almeno due anni.

I minori stranieri non possono essere espulsi, salvo che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (in tal caso il provvedimento di espulsione deve essere adottato dal Tribunale per i minorenni). Il minore ha comunque il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulso.

In nessun caso può disporsi il respingimento verso uno Stato in cui il minore possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali, ovvero possa

rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

I MSNA non dovrebbero mai essere respinti in frontiera senza che siano state previamente condotte le necessarie indagini per rintracciare i familiari ai quali possano essere riaffidati e per valutare quale soluzione risponda al superiore interesse del minore, e dovrebbe essere loro consentito l'ingresso in Italia finché non si siano concluse le indagini, nel rispetto dell'obbligo di protezione dei minorenni e del principio del superiore interesse del minore.

Ove un MSNA venga fermato in frontiera, gli uffici di frontiera segnalano immediatamente il caso all'Ufficio minori, affinché ne assicuri la protezione. Nel caso in cui, per eventi bellici, calamità naturali o eventi eccezionali o per altro grave impedimento di carattere oggettivo, non sia possibile l'espletamento di verifiche nel paese di origine, al minore deve essere consentito l'ingresso in Italia.

Le pubbliche Autorità hanno l'obbligo di garantire al MSNA l'assistenza necessaria, collocandolo in luogo protetto e assicurando il rispetto dei suoi diritti fondamentali. Qualora abbia fatto ingresso nel territorio nazionale, il minore deve essere segnalato al Tribunale per i minorenni e alle altre Autorità competenti (Servizi sociali dell'Ente locale e Ufficio minori); si applicano le norme previste dall'ordinamento italiano in materia di protezione e di diritti dei minori (affidamento, tutela, diritto alla salute e all'istruzione etc.).

I MSNA non possono essere trattenuti nei centri di permanenza temporanea degli adulti né nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE).

Anche nel caso di adolescenti privi di documenti validi che si dichiarano minorenni ma per i quali sussistano dubbi circa la minore età o che sono stati colti a compiere un reato e per i quali si debba valutare se si tratta di infraquattordicenni, o che, viceversa, si dichiarano maggiorenni ma per i quali sussistano dubbi circa la maggiore età (ad esempio alcune minorenni vittime dello sfruttamento della prostituzione si dichiarano maggiorenni), si procede con l'accertamento dell'età e mai con l'espulsione o il respingimento.

Secondo la Legge italiana, l'accertamento dell'età deve avvenire con procedure che garantiscano il pieno rispetto dei diritti del minore, la sua salute e dignità, deve essere realizzato con modalità meno invasive possibili e non deve mai essere eseguito in modo forzato. Deve essere effettuato da professionisti indipendenti e adeguatamente formati.

Particolarità italiana: impossibilità di respingimento

Non esistono nella legislazione nazionale e neanche nella pratica dell'intervento delle Forze dell'Ordine circostanze di respingimento alla frontiera di MSNAR.

3.2 Procedure di accoglienza

Il MSNA che arriva sul territorio dello Stato Italiano via mare o via terra, deve essere preliminarmente identificato dalle Autorità di Pubblica Sicurezza, anche a seguito di una segnalazione da parte di un funzionario pubblico. Secondo la Legge, le Autorità di Pubblica Sicurezza assicurano un primo accertamento dell'età e dovrebbero procedere a segnalarne la presenza all'Ufficio minori, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare. Le Autorità di Pubblica Sicurezza verificano la disponibilità di strutture nell'ambito del distretto di appartenenza e nel caso che non vi sia tale disponibilità, dandone tempestiva comunicazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, richiedono all'Ufficio minori di indicare le strutture alle quali possono rivolgersi per una pronta accoglienza. Tali strutture, definite "strutture ponte", dislocate su tutto il territorio nazionale, si faranno carico solo della prima fase dell'accoglienza, in attesa del trasferimento dei minori nelle strutture che li ospiteranno fino alla maggiore età. Le strutture ponte consentono di collocare immediatamente in luogo sicuro i minori e al tempo stesso di effettuare gli approfondimenti necessari a definire, nel "superiore interesse del minore", il successivo percorso di integrazione.

Le Autorità di Pubblica Sicurezza, avuta l'indicazione della struttura ponte da utilizzare, provvedono al trasferimento dei minori segnalandone i nominativi ai Servizi sociali territoriali del Comune dove insiste la struttura nonché alla competente Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare. Presso la struttura ponte, quanto prima, il Sindaco o un suo delegato, procede alle seguenti azioni:

- richiede il perfezionamento dell'identificazione della persona e l'accertamento della minore età alle Autorità di Pubblica Sicurezza che sono responsabili di tale procedimento;
- verifica l'effettivo *status* di non accompagnato;
- acquisisce informazioni relativamente a eventuali parenti presenti in Italia;

- informa il minore sull'opportunità di chiedere protezione internazionale;
- assicura, anche attraverso le strutture sanitarie locali, uno *screening* sanitario a tutela del minore e della comunità.

Il Sindaco o un suo delegato segnala i minori all'Ufficio minori, che provvede a indicare i Comuni presso i quali sono ubicate le comunità di accoglienza che hanno disponibilità di posti e che rispondono meglio all'esigenza di tutela e protezione del minore che deve essere trasferito. Il trasferimento è assicurato dalla struttura ponte nei tempi e nei modi concordati con i Comuni di destinazione. Appena giunto sul territorio del Comune di destinazione il minore viene preso in carico dai Servizi sociali territoriali che provvedono ad avviare tutte le procedure previste dalla Legge (richiesta al Giudice Tutelare di apertura della Tutela pubblica, richiesta del permesso di soggiorno per minore età etc.), ad aggiornare l'Ufficio minori, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e il Giudice Tutelare territorialmente competenti.

Nei casi in cui un funzionario dell'Ente locale individua un MSNA, esso deve segnalare il minore:

- alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, per i provvedimenti di competenza, se il minore è in stato di abbandono, e di solito non ha ancora compiuto i 14 anni;
- al Giudice Tutelare, per l'apertura della Tutela legale;
- all'Ufficio minori, ai fini del censimento, dell'avvio delle indagini familiari e della vigilanza sulle modalità del soggiorno, o allo SPRAR qualora il minore abbia già presentato domanda di asilo;
- alla rappresentanza diplomatico-consolare del paese di origine del minore, per informarla dei provvedimenti di tutela del minore adottati (ad eccezione dei MSNAR per i pericoli di persecuzione che tale informazione potrebbe comportare).

Le segnalazioni devono essere effettuate al più presto e indipendentemente dal fatto che il minore sia stato previamente identificato o meno, e che abbia o meno ottenuto il permesso di soggiorno, o che la sua identità non sia stata chiarita (ovvero abbia dato generalità false ad Autorità differenti). Le comunicazioni devono essere effettuate con modalità tali da garantirne la protezione e la riservatezza.

Gli stessi obblighi di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e all'Ufficio minori sussistono in capo alle Forze dell'Ordine e agli altri pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio ed esercenti un servizio di pubblica necessità che rintraccino un MSNA.

Nel caso in cui il minore si sia presentato spontaneamente a una comunità di pronta accoglienza, essa deve segnalarlo immediatamente al Servizio sociale dell'Ente locale di riferimento e deve darne comunicazione alla Questura entro quarantotto ore, nonché presentare istanza al Giudice Tutelare per la nomina del Tutore entro trenta giorni dall'accoglienza; nella pratica la comunità si rivolge al Servizio sociale dell'Ente locale.

Non ci sono differenze nei casi in cui l'età sia incerta o dubbia.

Criticità: formazione del personale

Organismi di Terzo settore hanno più volte evidenziato l'esigenza che gli operatori che lavorano con i MSNA ricevano una formazione adeguata sui bisogni e i diritti dei minori, incluse le loro esigenze culturali, linguistiche e religiose e le specificità relative ai minori vittime di tratta e di sfruttamento e ai MSNAR.

3.3 Procedure relative ai minori richiedenti asilo

In Italia sono considerati MSNAR i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea o gli apolidi di età inferiore ai 18 anni che entrano nel territorio nazionale senza essere accompagnati da una persona adulta, e che presentano domanda di protezione internazionale.¹⁹

La comunicazione della richiesta di asilo viene data al Tribunale per i minorenni competente per territorio per l'adozione dei relativi provvedimenti di competenza.²⁰

Il D.Lgs. numero 85 del 2003 in vigore rafforza la presa in carico da parte delle istituzioni dei minori: l'articolo 1 stabilisce che all'arrivo siano subito date al minore tutte le informazioni necessarie sui suoi diritti e le opportunità legali esistenti; dopo la presa in carico del Giudice Tutelare, il minore viene immediatamente affidato allo SPRAR che ha una quota di posti che ogni anno vengono destinati ai MSNAR.

La domanda di asilo viene esaminata dalla Commissione Territoriale per il

¹⁹ In base al D.Lgs. numero 85 del 2003.

²⁰ In base al D.Lgs. numero 39 del 1990.

riconoscimento dello *status* di rifugiato, che nel corso del procedimento sente il minore e il suo Tutore. Se la Commissione riconosce al minore lo *status* di rifugiato, costui riceve un permesso per asilo; oppure può riconoscere la protezione sussidiaria o la “protezione umanitaria”, una forma di protezione disciplinata dal T.U. sull’immigrazione concessa quando la Commissione Territoriale ritiene che esistano seri motivi di carattere umanitario che giustificano la permanenza del MSNAR in Italia, garantendogli anche la possibilità di convertire il permesso per motivi umanitari anche dopo il diciottesimo anno di età. Il minore ha comunque diritto, rappresentato dal Tutore o dai familiari, di presentare ricorso al Tribunale Ordinario contro la decisione della Commissione.

Attualmente pochissimi MSNAR presentano domanda di asilo, anche in casi in cui avrebbero diritto al riconoscimento dello *status* di rifugiato, probabilmente anche a causa della scarsa informazione, e quelli che lo fanno, la presentano all’arrivo o al momento dell’identificazione.

Non ci sono differenze nei casi in cui l’età sia incerta o dubbia.

Secondo la normativa italiana, la domanda di asilo presentata da un MSNAR deve essere confermata dal suo Tutore (se il minore ha presentato domanda prima della nomina del Tutore, la Questura sospende il procedimento e informa il Tribunale per i minorenni e l’Ufficio minori).

Si ricordi che secondo il Regolamento CE numero 343 del 2003, meglio conosciuto come “Dublino II”,²¹ si garantisce a ogni richiedente (minore o adulto) lo *status* di rifugiato in un solo Stato membro, lo Stato nel quale viene esaminata la domanda. Tale procedura ha l’intenzione di evitare due fenomeni: i cosiddetti “rifugiati in orbita”, i richiedenti asilo la cui domanda non viene mai accettata, e gli “*asylum shopping*”, i richiedenti asilo che si rivolgono a più Stati contemporaneamente. Tale regolamento è stato in parte modificato nel 2014, per cui, tra l’altro, si prevede che gli Stati (Membri) abbiano l’obbligo di considerare sempre l’interesse superiore del minore (articolo 6), e agli Stati è fatto esplicito divieto di trasferire un richiedente qualora si abbiano fondati motivi di ritenere che vi sia un rischio di trattamenti inumani o degradanti (articolo 3).

Accertata la competenza dell’Italia rispetto alla procedura, la Questura trasmette entro due giorni la domanda alla Commissione Territoriale per il

21 Definito “Dublino II” in quanto ha sostituito la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 detta “Dublino I”.

riconoscimento dello *status* di rifugiato, che procede all'audizione, in teoria, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i successivi tre giorni. Le domande di asilo presentate da MSNAR dovrebbero essere esaminate dalla Commissione con carattere di priorità rispetto alle altre domande. Di solito le Commissioni esaminano prima le domande di coloro che stanno per compiere i 18 anni di età; si consideri anche che in taluni periodi a Roma la Commissione ha ascoltato i MSNAR dopo nove mesi dalla presentazione della domanda.

L'audizione del minore richiedente asilo presso la Commissione deve avvenire alla presenza del Tutore. Il MSNAR ha diritto di esprimersi nella propria lingua, per tale motivo se necessario la Commissione nomina un interprete.

La Commissione decide sulle domande di asilo in base ai criteri sanciti dalla Convenzione di Ginevra, tenendo conto anche delle specifiche forme di persecuzione che possono riguardare i minorenni.

Criticità: tempi di riconoscimento dello *status*

Da uno studio condotto nel 2012 e pubblicato nel 2013, che analizza 128 esperienze territoriali (tra CARA, Amministrazioni, Organismi e Centri di accoglienza), con particolare rilievo nelle aree metropolitane (Milano, Roma, Bologna, Torino), è emerso che vi è uno scarto temporale compreso in una forbice che va da trenta giorni a più di sei mesi, tra la manifestazione della volontà del richiedente di presentare domanda di asilo e la possibilità di essere ascoltato in Commissione. A Roma i tempi medi superano i nove mesi.

Si è riscontrato come il tempo medio delle audizioni oscilli tra un'ora e tre ore, con frequenti situazioni di tempi superiori ove le necessità lo richiedano. Del resto non sono stati predisposti codici di condotta e/o manuali e/o linee guida per la conduzione dei colloqui ma l'unico strumento nella disponibilità dei componenti delle Commissioni Territoriali è al momento un modello di verbale delle interviste, messo a disposizione dalla Commissione Nazionale, la cui potenzialità ed efficacia è strettamente collegata alla capacità dell'intervistatore di approfondire e calibrare le domande a seconda delle particolarità emergenti dal racconto del singolo.

3.4 Accertamento dell'età

Nonostante il richiamo a numerosi principi sanciti a livello internazionale, la normativa italiana si presenta disorganica in materia di accertamento dell'età per i MSNA. Principi e garanzie procedurali sono disciplinati da fonti di natura diversa, per lo più secondarie e di limitata applicabilità. Alcuni principi sono infatti previsti solo in regime penale o nell'ambito della protezione internazionale,

e non trovano pertanto diretta applicabilità in ogni accertamento dell'età di presunti MSNA. Altri sono richiamati solo in fonti secondarie quali Circolari Ministeriali o Linee Guida.

Occorre inoltre evidenziare che alcune garanzie non sono ad oggi previste o espressamente regolamentate, in particolare l'approccio multidisciplinare, l'utilizzo di metodi più invasivi solo come *extrema ratio*, l'impiego di personale qualificato e indipendente, la presenza di un rappresentante legale qualificato e indipendente e l'obbligo di indicare il margine di errore nella perizia di accertamento. Considerando i principi generali disciplinati dalla normativa, come in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali riguardanti i minori, anche per l'accertamento dell'età vale il superiore interesse del minore. In caso di incertezza o dubbio riguardo alla minore età, il presunto minore può essere sottoposto ad accertamenti antropometrici o ad altri accertamenti previsti dalla Legge.²²

La Legge dice che l'accertamento è effettuato previo consenso del minore o del suo rappresentante legale,²³ dopo averlo informato circa la possibilità che la sua età venga accertata attraverso visita medica, specificando il tipo di visita e le eventuali conseguenze della stessa. Un suo eventuale rifiuto a sottoporvisi non costituisce motivo di impedimento all'accoglimento e alla valutazione della domanda di asilo.²⁴ Tuttavia nella pratica la verifica viene svolta di ufficio, nei casi dubbi.

L'accertamento è effettuato attraverso metodi non invasivi,²⁵ sicuri e rispettosi della salute, della dignità, dell'integrità fisica, dell'età e del genere del minore.²⁶ L'esposizione a radiazioni ionizzanti effettuata in ambito medico-legale, priva quindi di beneficio diretto per la salute, deve essere giustificata in maniera particolare (principio di giustificazione) e deve essere assicurato che la dose derivante dalla stessa sia mantenuta al livello più basso ragionevolmente ottenibile.²⁷

L'accertamento dell'età è effettuato in via prioritaria all'interno di strutture

22 Secondo l'articolo 349, Codice di Procedura Penale 103; Circolare M.d.I. del 9 luglio 2007; articolo 19, comma 2, D.Lgs. numero 25 del 2008; articolo 8, comma 1, D.P.R. numero 448 del 1988.

23 Secondo l'articolo 19, comma 2, D.Lgs. numero 25 del 2008.

24 Secondo l'articolo 19, comma 3, D.Lgs. numero 25 del 2008.

25 In base all'articolo 19, comma 2, D.Lgs. numero 25 del 2008.

26 In base a: Linee Guida Comitato per i Minori Stranieri; Circolare M.d.I. 9 luglio 2007.

27 In base all'articolo 3, comma 7, D.Lgs. numero 187 del 2000.

sanitarie pubbliche dotate di reparti pediatrici.²⁸

Se gli accertamenti effettuati non consentono l'esatta determinazione dell'età e il dubbio persiste, il beneficio del dubbio è garantito e la minore età presunta a ogni effetto.²⁹ Tale principio deve essere rispettato anche nelle more della procedura di accertamento, garantendo al minore la più ampia tutela dei diritti e l'applicazione di tutte le disposizioni relative alla protezione dei minori.³⁰

La circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007 fa inoltre notare che «gli accertamenti non forniscono, di regola, risultati esatti», ma solo «la fascia di età compatibile con i risultati ottenuti», specificando che a fronte di un margine di errore indicato nella perizia, il principio del *favor minoris* deve essere applicato. Le Linee Guida del CMS del 2007 suggeriscono infine che, qualora il minore sia in possesso di un documento valido che riporta solo l'anno di nascita, sia buona prassi l'attribuzione del 31 dicembre dell'anno riportato sul documento stesso quale data di nascita.

Un tentativo di avanzamento verso maggiori garanzie in ambito di accertamento dell'età è stato effettuato attraverso il “Protocollo per l'Accertamento dell'età dei minori secondo il modello dell'approccio multidimensionale” (cosiddetto Protocollo Ascone), redatto nel 2009 dal Gruppo Tecnico interistituzionale istituito presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, tenendo conto del parere del Consiglio Superiore della Sanità del 25 febbraio 2009. Tale protocollo sanitario richiama alcuni principi fondamentali non previsti dalla normativa vigente, in particolare:

- la necessità di introdurre una procedura uniforme per l'accertamento dell'età a livello nazionale, integrando i dati risultanti dalla rilevazione radiologica del grado di maturazione ossea del distretto polso-mano (fondata sul metodo di Greulich e Pyle) e dall'esame fisico svolto da un pediatra;³¹

28 In base alla Circolare M.d.I. 9 luglio 2007.

29 In base a: CMS, Linee Guida; articolo 19, comma 2, D.Lgs. numero 25 del 2008; articolo 8, comma 2, D.P.R. numero 448 del 1988; Circolare M.d.I. 9 luglio 2007.

30 In base alla Circolare M.d.I. 9 luglio 2007.

31 In particolare: misurazioni antropometriche, ispezione dei segni di maturazione sessuale, con identificazione degli eventuali disturbi dello sviluppo, definizione dello stadio di dentizione, utilizzo delle tabelle auxologiche dei diversi Paesi o, in alternativa, quelle dei Paesi più prossimi.

- la necessità di indicare sempre il margine di errore in ogni perizia di accertamento;
- l'approccio multidisciplinare e multidimensionale, affiancando a esami medici il colloquio e la valutazione psicologica;
- il ruolo dell'Autorità Giudiziaria nel disporre un accertamento nel caso di MSNA, considerata l'irreperibilità dei genitori/rappresentanti legali;
- l'importanza del mediatore culturale;
- la necessità di individuare strutture pubbliche dotate di personale specializzato, con competenze specifiche, adeguate e multidisciplinari, al quale siano assicurati appositi preparazioni e aggiornamenti continui.

La persistente frammentarietà del quadro normativo italiano purtroppo tende a riflettersi in una disomogeneità di prassi a livello nazionale e locale, e nell'applicazione parziale dei principi e delle garanzie in tema di accertamento dell'età. La prassi maggiormente rilevata nel corso della ricerca vede l'espletamento dell'accertamento dell'età mediante un unico esame medico, per lo più la lastra del polso della mano sinistra. Tale esame può essere affiancato o sostituito da una visita generale, dall'esame dell'arcata dentaria o dello sviluppo puberale. Gli accertamenti sono generalmente effettuati in strutture pubbliche ospedaliere da personale di turno non necessariamente specializzato. Occorre tuttavia segnalare che alcune strutture specializzate effettuano gli accertamenti dell'età attraverso metodi multidisciplinari, che includono una visita (pediatrica) completa di anamnesi personale e familiare, la valutazione dell'età scheletrica e dentale, e una serie di colloqui per la valutazione dello sviluppo psicologico. Le valutazioni sono effettuate da personale specializzato e la perizia, preparata dall'intera équipe, esprime in termini potenziali un parere sull'età, motivandolo e specificandone il margine di errore.

Si tenga presente inoltre che l'esigenza di accertare l'età del minore riguarda l'imputabilità del minore ma anche la competenza dell'Autorità Giudiziaria nel caso in cui il MSNA incorra in un reato di tipo penale e se sia competente il Tribunale per i minorenni o il Tribunale Ordinario.³² La competenza del

32 Il Tribunale Ordinario è l'istituto preposto se il reato venga commesso dopo il compimento del diciottesimo anno di età, nella condizione di adulto.

Dipartimento per la Giustizia Minorile si esercita per l'esecuzione dei provvedimenti che l'Autorità Giudiziaria Minorile dispone nei confronti dei minori che abbiano commesso un reato in età compresa tra i 14 e i 18 anni. Se invece viene accertato che il minore è infraquattordicenne, l'ordinamento italiano lo considera "non imputabile", e il giudice, in considerazione di elementi specifici quali la gravità del reato e la pericolosità sociale, può disporre una misura di sicurezza affidando il minore ai Servizi sociali dell'Ente locale ove è residente (se già non fosse preso in carico dallo stesso). Si comprende quindi la necessità di una determinazione certa dell'età per consentire l'applicazione di tutti i benefici previsti dalla normativa e quindi la piena tutela dei diritti soggettivi del minore.

Pratica legale: Linee guida sui minori stranieri non accompagnati

La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha pubblicato, il 19 dicembre 2013, le "Linee guida sui minori stranieri non accompagnati: le competenze della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione". Si tratta dell'aggiornamento delle disposizioni attuative del 2003, basato su una consultazione ampia e su un coordinamento anche con le disposizioni e le raccomandazioni della Commissione europea e del Consiglio d'Europa. Le Linee sono articolate in otto punti, tra cui: definizione di "minore straniero non accompagnato" (cittadinanza, età, assistenza, domanda di protezione), censimento, indagini familiari, rimpatrio volontario assistito, uscita. Completano le Linee una serie di documenti allegati, schede di anagrafica, accoglienza, presa in carico, richieste di pareri etc.

4. TUTELA LEGALE

In base alla normativa vigente, in Italia un minore non è in grado di esercitare i propri diritti in quanto «incapace di agire» e questo vale anche per un quasi maggiorenne. La Legge inoltre afferma che per un minorenni straniero, non accompagnato, è obbligo individuare e nominare un Tutore legale che ne garantisca la protezione e l'esercizio dei diritti.³³ È il Giudice Tutelare a nominare il Tutore, e per prassi è sempre il Sindaco del luogo in cui il minore viene accolto. Il Sindaco generalmente delega il Servizio sociale territoriale del proprio Comune, anche se non esiste un'indicazione specifica in tal senso. In alcune città, dato il numero elevato di Tutele aperte, sono stati costituiti degli uffici per la Tutela pubblica all'interno della Direzione preposta ai Servizi sociali. La Legge dice che il Tutore ogni anno dovrà presentare un resoconto sulle condizioni del minore al Giudice e dovrà occuparsi regolarmente del minore, impegnandosi con continuità e costanza. A Roma, i sedici Tutori dell'Ente locale hanno l'obbligo di riferire alla Procura ogni sei mesi per i circa 3.500 MSNA inseriti nelle strutture di accoglienza cittadine.

Il Tutore deve, personalmente o per il tramite di altri (ad esempio gli operatori dei Centri di accoglienza), svolgere una serie di azioni:

- avviare le pratiche in Questura per il permesso di soggiorno;
- iscrivere il minore al Servizio Sanitario Nazionale (di seguito SSN) e dare il consenso ai trattamenti medici che potranno riguardarlo;
- iscrivere il minore a scuola, ad attività ricreative, sportive o, eventualmente, lavorative;
- rappresentarlo legalmente nelle eventualità che lo richiedono o in caso incorra in situazioni penali e assisterlo se intende impugnare il diniego della protezione internazionale;
- accompagnarlo nell'audizione alla Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato (caso di MSNAR);
- amministrarne i beni in modo affidabile e coscienzioso.

Tutte le azioni ora descritte varranno fino al compimento della maggiore età del minore, e dal giorno del diciottesimo compleanno il Tutore cade nella sua funzione: la sua delega è infatti considerata *pro tempore* ovvero fino alla maggiore età.

³³ Secondo quanto stabilito dall'articolo 343 del Codice Civile.

Nel caso in cui, malauguratamente, il Tutore risulti inadeguato nel suo ruolo, può essere sospeso e rimosso dall'incarico dal Giudice Tutelare.

Un Tutore può accettare più di un incarico alla volta e seguire contemporaneamente più di un minore ed è tenuto a essere reperibile in ogni momento, in quanto potrebbe essere richiesto il suo consenso in qualsiasi situazione di emergenza, che, in quanto tale, è imprevedibile.

L'incarico comporta un impegno a lungo termine e diverse responsabilità ma non prevede alcun compenso.

Criticità: disomogeneità delle procedure

Più volte è stato rilevato che «discrepanze tra le procedure e l'interpretazione della normativa nei vari contesti locali rappresenta un problema cruciale in Italia, a causa del quale il diritto del minore non accompagnato ad avere un Tutore non è sempre adeguatamente rispettato».³⁴ Non in tutti i Comuni è richiesta l'apertura della tutela, ai sensi dell'articolo 343 del Codice Civile, ma il caso è sottoposto al solo Tribunale per i minorenni che può disporre l'adozione, la custodia o altre misure, secondo gli articoli 9 e 10 della Legge numero 184 del 1983.³⁵ Inoltre, elemento forse più grave, l'apertura della Tutela non è così veloce e automatica: a Roma richiede anche dodici mesi in alcuni casi.

Un ulteriore aspetto importante, se non fondamentale, della tematica della tutela dei MSNA riguarda i soggetti, le persone chiamate ad assumere l'ufficio di Tutore. Si è già detto che per solito viene nominato il Sindaco che delega un operatore del Servizio sociale.³⁶ Tuttavia, in alcuni contesti, sta emergendo il dubbio che la Tutela sia dotata di senso se venga esercitata come compito burocratico da un dipendente pubblico, o come onere accessorio alle incombenze educative di cui si fa carico la struttura di accoglienza,³⁷ e quindi si stanno moltiplicando esperienze locali (Emilia-Romagna, Lazio, Veneto etc.) di ricerca di Tutori-persone, spogli di altre incombenze, se non quelle della Tutela, e disposti a svolgere il loro compito a tempo pieno.

Infine si deve citare il progetto *Closing a protection gap*, nell'ambito dell'iniziativa

34 J. MOYERSON, G. TARZIA, "L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati", *Cittadini in Crescita*, 3-4, 2002, p. 26.

35 G. TARZIA, "Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?", *Minori Giustizia*, 3, 2008.

36 Generalmente è un assistente sociale, uno psicologo, un esperto legale o un educatore professionale, ma dipende dall'organico dell'Ente.

37 Peraltro la Legge vieta che possano essere nominati Tutori i responsabili e gli operatori delle strutture.

europea per la definizione degli standard per qualificare la Tutela dei MSNA, che anche nel caso italiano ha rilevato la mancanza di linee guida e modelli di tutela. Secondo i primi risultati della ricerca svolta nel 2012 da Defence for Children-Italia, la figura del Tutore è spesso poco definita, non è indipendente, manca di competenze e strumenti formativi.

4.1 Permessi di soggiorno per un MSNA

A differenza del minore straniero accompagnato che segue, in via generale, le sorti del proprio nucleo familiare, il MSNA in Italia si trova al centro dell'attenzione di istituti normativi previsti e finalizzati all'accoglienza, all'assistenza, ai servizi offerti, alla tutela e ai diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico.

Il punto di partenza della normativa italiana è quello di perseguire il superiore interesse del minore, prioritario rispetto a qualsiasi altra problematica, anche quella della valutazione dell'età anagrafica o del riconoscimento dello *status* di rifugiato. Quindi una volta entrato all'interno dei confini italiani acquisisce un vero e proprio diritto individuale che gli consente di godere di una serie di strumenti mirati alla sua tutela, all'assistenza, all'accoglienza e alla cura.

Sicuramente sono due gli atti formali che danno avvio al processo di assistenza e cura: il rilascio del permesso di soggiorno per minore età (o per affidamento o per richiesta di asilo) e l'apertura della Tutela pubblica con la nomina del Tutore legale.

Per i minori che presentano domanda di asilo che venga rigettata, l'espulsione non è mai prevista, ma verrà valutata l'opportuna permanenza nello Stato italiano in virtù del principio del superiore interesse, e nel caso in cui il MSNAR sia in un centro SPRAR, il Servizio Centrale unitamente all'Ufficio minori valuterà l'opportunità di un inserimento in un altro centro per minori o se nel frattempo abbia raggiunto la maggiore età, in un centro per adulti. Resta però la prassi secondo la quale la Commissione può comunque invitare il Questore a rilasciare un permesso per motivi umanitari, qualora ritenga il rimpatrio del minore pericoloso e comunque inopportuno; tale permesso per protezione umanitaria può essere convertito in "permesso per motivi di studio", di "accesso al lavoro" ovvero di "lavoro subordinato" (o autonomo), al compimento della maggiore età, previo parere positivo dell'Ufficio minori.

Va notato che, con l'approvazione delle Leggi numero 125 del 2008 e numero

94 del 2009,³⁸ l'ottenimento del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età è divenuto più difficile in Italia. La modifica della normativa in senso restrittivo fa sì che anche il minore straniero affidato o sottoposto a Tutela debba comunque possedere i requisiti previsti dall'articolo 32 del T.U. numero 286 del 1998, riguardanti il cosiddetto "tre più due".³⁹ Secondo alcuni esperti, l'irrigidimento normativo potrebbe ulteriormente abbassare l'età all'arrivo dei minori, nella speranza che un periodo di permanenza più lungo in Italia li metta al riparo da difficoltà con la conversione del permesso di soggiorno una volta raggiunta la maggiore età. D'altra parte aumenta il rischio di abbandono dei percorsi di integrazione intrapresi e si teme un maggior numero di fughe dalle strutture di prima e seconda accoglienza: ovvero, se rinunciare ai guadagni possibili per strada non garantisce neanche i documenti, non vale la pena continuare a restare in un luogo di regole, di vita comunitaria.⁴⁰

Non sono rari i casi in cui i neomaggiorenni vengano dimessi dai Centri per i minori e inseriti in percorsi di assistenza per adulti.

4.2 Permesso di soggiorno per un MSNAR

In generale, secondo l'articolo 32 del T.U. numero 286 del 1998, il permesso di soggiorno alla maggiore età al MSNAR che, durante la minore età, è stato affidato a Comunità di accoglienza, ovvero sottoposto a Tutela pubblica, può essere un permesso per richiesta di asilo. Se in seguito il MSNAR viene riconosciuto come rifugiato, ottiene un permesso per asilo, protezione internazionale, protezione sussidiaria o protezione umanitaria (o il diniego). Il permesso per richiesta di asilo non consente di lavorare, mentre il permesso per asilo lo consente; questi tipi di permesso di soggiorno sono rinnovabili anche dopo il compimento dei 18 anni, mentre il permesso per motivi umanitari può essere convertito in permesso per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di

38 Si tratta del cosiddetto "Pacchetto sicurezza", ovvero le nuove disposizioni in materia di ordine pubblico.

39 Si tratta del conto di tre anni di permanenza sul territorio e due di inserimento in un programma di integrazione sociale e civile gestito da un Ente pubblico o privato, iscritto nel Registro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del D.P.R. numero 394 del 1999.

40 SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Marche*, Progetto Paesidium V, Roma, novembre 2010.

lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, previo parere positivo dell'Ufficio minori.

	MSNA	MSNA con dubbi riguardo all'età
Minore non richiedente asilo che viene accolto alla frontiera	Permesso di soggiorno per minore età	Permesso di soggiorno per minore età
Minore non richiedente asilo che viene trovato sul territorio	Permesso di soggiorno per minore età	Permesso di soggiorno per minore età
Minore richiedente asilo che viene accolto alla frontiera	Permesso di soggiorno per richiesta di asilo	Permesso di soggiorno per richiesta di asilo
Minore richiedente asilo che viene trovato sul territorio	Permesso di soggiorno per richiesta di asilo	Permesso di soggiorno per richiesta di asilo

Permessi di soggiorno per MSNA a seconda delle condizioni di presa in carico

5. MISURE DI ACCOGLIENZA ALLOGGIATIVA

Ai MSNA si applicano le norme previste dalla Legge italiana in materia di assistenza e protezione dei minori. In particolare le norme riguardano:

- il collocamento in luogo sicuro del minore che si trovi in stato di abbandono a cura dell'Ente locale (in genere il Comune);
- l'apertura della Tutela per il minore i cui genitori non siano oggettivamente in condizioni di esercitare la potestà genitoriale;
- l'affidamento del minore, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, a una famiglia o a una comunità o centro di accoglienza, secondo il disposto dell'articolo 403 del Codice Civile.

Il MSNA che arriva sul territorio dello Stato Italiano via mare o via terra, deve essere preliminarmente identificato dalle Autorità di Pubblica Sicurezza, anche a seguito di una segnalazione da parte di un funzionario pubblico. Secondo la Legge, le Autorità di Pubblica Sicurezza assicurano un primo accertamento dell'età e dovrebbero procedere a segnalarne la presenza all'Ufficio minori, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare. Le Autorità di Pubblica Sicurezza verificano la disponibilità di strutture nell'ambito del distretto di appartenenza e nel caso che non vi sia tale disponibilità, dandone tempestiva comunicazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, richiedono all'Ufficio minori di indicare le strutture alle quali possono rivolgersi per una pronta accoglienza. Le strutture ponte, dislocate su tutto il territorio nazionale, si faranno carico solo della prima fase dell'accoglienza, in attesa del trasferimento dei minori nelle strutture che li ospiteranno fino alla maggiore età. Le strutture ponte consentono di collocare immediatamente in luogo sicuro i minori e al tempo stesso di effettuare gli approfondimenti necessari a definire, nel superiore interesse del minore, il successivo percorso di integrazione.

Le Autorità di Pubblica Sicurezza, avuta l'indicazione della struttura ponte da utilizzare, provvedono al trasferimento dei minori segnalandone i nominativi ai Servizi sociali territoriali del Comune dove insiste la struttura nonché alla competente Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare. Presso la struttura ponte, quanto prima, il Sindaco o un suo delegato, procede alle seguenti azioni:

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

Quindi, il Sindaco o un suo delegato segnala il minore all'Ufficio minori, che provvede a indicare i Comuni presso i quali sono ubicate le comunità di accoglienza che hanno disponibilità di posti e che rispondono meglio all'esigenza di tutela e protezione del minore che deve essere trasferito. Il trasferimento è assicurato dalla struttura ponte nei tempi e nei modi concordati con i Comuni di destinazione.

Appena giunto sul territorio del Comune di destinazione, il minore viene preso in carico dai Servizi sociali territoriali che provvedono ad avviare tutte le procedure previste dalla Legge e ad aggiornare l'Ufficio minori, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e il Giudice Tutelare territorialmente competenti.⁴¹

Nei casi in cui un funzionario dell'Ente locale individua un MSNA, esso deve segnalare il minore:

- alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, per i provvedimenti di competenza, se il minore è in stato di abbandono, e di solito non ha ancora compiuto i 14 anni;
- al Giudice Tutelare, per l'apertura della Tutela legale;
- all'Ufficio minori, ai fini del censimento, dell'avvio delle indagini familiari e della vigilanza sulle modalità del soggiorno, o allo SPRAR se il minore abbia già presentato domanda di asilo;
- alla rappresentanza diplomatico-consolare del paese di origine del minore, per informarla dei provvedimenti di tutela del minore adottati.⁴²

41 In estrema sintesi: richiesta al Giudice Tutelare di apertura della Tutela pubblica, richiesta del permesso di soggiorno per minore età etc.

42 Chiaramente un'eccezione è riservata ai MSNAR per i pericoli di persecuzione che tale

Le segnalazioni devono essere effettuate al più presto e indipendentemente dal fatto che il minore sia stato previamente identificato e che abbia o meno ottenuto il permesso di soggiorno, o che la sua identità non sia stata chiarita (ovvero abbia dato generalità false ad Autorità differenti). Le comunicazioni devono essere effettuate con modalità tali da garantirne la protezione e la riservatezza. Gli stessi obblighi di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e all'Ufficio minori sussistono in capo alle Forze dell'Ordine e agli altri pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio ed esercenti un servizio di pubblica necessità che rintraccino un MSNA.

Nel caso in cui il minore si sia presentato spontaneamente a una comunità di pronta accoglienza, essa deve segnalarlo immediatamente al servizio sociale dell'Ente locale di riferimento e deve darne comunicazione alla Questura entro quarantotto ore, nonché presentare istanza al Giudice Tutelare per la nomina del Tutore entro trenta giorni dall'accoglienza; nella pratica la Comunità si rivolge al Servizio sociale dell'Ente locale.

Non ci sono differenze nei casi in cui l'età sia incerta o dubbia, essa verrà accertata secondo le procedure sopra descritte.

L'unica differenza per i richiedenti asilo è che, oltre alla comunicazione all'Ufficio minori, la competenza (e la responsabilità dell'accoglienza) è dello SPRAR e quindi esce dal circuito di assistenza dell'Ufficio minori, per tutta la durata dell'istruttoria della sua domanda di asilo.⁴³

5.1 Autorità delegate all'accoglienza

La competenza relativa all'assistenza e gestione dei MSNA spetta ai Servizi sociali degli Enti locali in applicazione del principio introdotto nell'ordinamento nel 1977,⁴⁴ che ha attribuito agli Enti locali le funzioni che comprendono le attività di assistenza relative agli interventi in favore di tutti minorenni (italiani e stranieri) presenti sul territorio.

Tale principio è stato confermato anche dall'articolo 13 del D.Lgs. numero 267 del 2000.⁴⁵ I minori stranieri che vengono rintracciati sul territorio, o che si

informazione potrebbe comportare.

43 Recentemente è stata diramata una circolare da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che informa che lo SPRAR accoglierà tutti i MSNA.

44 Il riferimento è all'articolo 23 lett. c.) del D.P.R. numero 616 del 1977.

45 Si tratta del cosiddetto "T.U. degli Enti locali", che tra l'altro individua i compiti dei Comuni.

presentano spontaneamente, sono collocati in luogo sicuro⁴⁶ e presi in carico dal Sindaco dell'Ente locale competente. L'Ente locale avvia le procedure previste dall'ordinamento giuridico italiano, quali l'apertura della Tutela pubblica, l'affidamento, l'attivazione di un percorso di integrazione e la richiesta di permesso di soggiorno (cosiddetta presa in carico del minore).

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva promosso nel 2007 il Programma nazionale di protezione dei MSNA, in accordo con l'ANCI, per sperimentare un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei MSNA, coordinare gli interventi locali e assicurare il monitoraggio. Il Programma intendeva definire e diffondere procedure standardizzate, sperimentare strumenti innovativi e promuovere la conoscenza e l'utilizzo dell'affidamento familiare dei MSNA; non è stato però più finanziato.

Per i minori che hanno richiesto la protezione internazionale, nelle more del procedimento sulla Tutela pubblica, si consente l'applicabilità delle misure di protezione sociale previste per i richiedenti asilo ai sensi dell'articolo I-sexies del D.L. numero 416 del 1989,⁴⁷ che ha previsto e disciplinato lo SPRAR, e secondo il D.Lgs. numero 140 del 2005.⁴⁸ Quindi l'inserimento del minore in una comunità di pronta accoglienza o altra struttura idonea è competenza dell'Ente locale (Comune) che abitualmente (ma dipende dal sistema locale di welfare) affida (in genere con procedura diretta) la gestione a un organismo di Terzo settore, *non-profit*, pur mantenendone la responsabilità della presa in carico. L'Ufficio minori e lo SPRAR (per i MSNAR) garantiscono il finanziamento delle strutture agli Enti locali coprendo generalmente la quasi totalità dei costi, anche se gli Enti locali sono sempre più chiamati a integrare i fondi degli organismi ministeriali attraverso il proprio bilancio.

All'interno delle comunità/centri di accoglienza i MSNA seguono un progetto di integrazione definito dal Servizio sociale del Comune che prevede l'istruzione, la salute e il tempo libero, oltre a definire la posizione giuridico-legale.

46 Secondo l'articolo 403 del Codice Civile.

47 La cosiddetta "Legge Martelli", prima Legge organica sulla materia.

48 L'articolo 8, comma 4, già dispone che l'accoglienza ai MSNA sia effettuata, secondo il provvedimento del Tribunale per i minorenni, a opera dell'Ente locale, e che nell'ambito dei servizi dello SPRAR gli Enti locali possano prevedere specifici programmi di accoglienza riservati ai MSNA, richiedenti asilo e rifugiati, che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Nel caso in cui sussistano dubbi circa la minore età, il sedicente minorenne dovrebbe essere trattato come tale e quindi ricevere la necessaria protezione e assistenza finché non si accerti la maggiore età.

Nel caso in cui il minore si allontani dal centro di accoglienza senza essere stato autorizzato, il responsabile della comunità deve segnalare l'allontanamento non autorizzato al Servizio sociale di riferimento e all'Autorità Giudiziaria competente (Tribunale per i minorenni e/o Giudice Tutelare). Il Servizio sociale segnala l'allontanamento alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, al Giudice Tutelare e all'Ufficio minori.

Proposte: nuovo sistema nazionale

Il Governo Italiano sta varando un sistema nazionale di accoglienza di tutti i MSNA superando la distinzione, operativa fino al 31 dicembre 2014, tra i richiedenti asilo/protezione internazionale e non, al fine di assicurare soluzioni nel migliore interesse dei minori. In particolare, il sistema dovrebbe da una parte essere funzionale a individuare la struttura di accoglienza più idonea nell'ipotesi in cui, non essendo possibile l'affidamento presso una famiglia, il minore debba essere affidato a una comunità di tipo familiare o a un istituto di assistenza, e si basa sulla consultazione di un sistema informatizzato delle comunità di accoglienza per minori accreditate, in grado di segnalare i posti disponibili a livello nazionale. Da altra parte il Sistema dovrebbe garantire il collocamento in comunità/strutture di accoglienza in maniera più veloce rispetto all'attuale, che, anche a causa delle recenti pressioni migratorie, vede prolungarsi i tempi di permanenza nelle strutture ponte. Inoltre sarebbe necessario definire le caratteristiche e le modalità dell'accREDITAMENTO delle strutture su base nazionale, mentre attualmente spetta alle Regioni stabilire specifici requisiti organizzativi per le comunità che accolgono MSNA, tra i quali i servizi di mediazione culturale e di assistenza legale gratuita.

Inoltre, nella scelta della struttura disponibile, occorrerebbe tenere in considerazione gli elementi emersi in sede di colloquio con il minore. Qualora, in tale sede, emerga un fondato dubbio sulla qualificazione del minore come vittima di tratta o richiedente protezione internazionale, il MSNA è collocato in una delle strutture che operano nell'ambito dei servizi del sistema SPRAR o in strutture previste nel programma di assistenza per le vittime di tratta ex articolo 13 della Legge numero 228 del 2003: la finalità principale di un Sistema nazionale di accoglienza potrebbe essere anche quella di sollevare gli enti locali dall'onere completo che sugli stessi attualmente incombe in relazione all'accoglienza dei minori e alla definizione del loro progetto personale di intervento. In attesa dell'avvio a regime del sistema, è stato attribuito al Ministero dell'Interno il coordinamento della costituzione di strutture temporanee di accoglienza, nonché l'ampliamento dei posti SPRAR, sulla base di una procedura accelerata. A tal fine è stata costituita presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione una Struttura di missione per l'accoglienza dei MSNA.

5.2 Tempi di accoglienza

Una volta proceduto all'identificazione del minore, che per solito è immediata (allo sbarco, alla frontiera presso gli Uffici delle Forze dell'Ordine), è difficile quantificare i tempi di permanenza nelle strutture ponte, molto legati al flusso e alla capacità/recettività del Sistema di prendere in carico il MSNA (competente l'Ufficio minori) o il MSNAR (nel caso dello SPRAR). Quando però viene assegnato il minore a un Ente locale e inserito in un centro di accoglienza, allora la presa in carico e il collocamento nel centro sono immediati, e a questi seguirà la definizione, in tempi brevi, del progetto di intervento da parte degli operatori del centro in convenzione con l'Ente locale. Tuttavia i tempi dell'apertura della Tutela sono generalmente molto lunghi e senza la Tutela il MSNA si trova in difficoltà.

Pratica sociale: il “passaparola” tra minori

Si consideri che la prassi vede l'arrivo diretto dei MSNA nelle località dove già sanno che potranno ricevere accoglienza in tempi brevi. I MSNA sanno già cosa chiedere, a chi rivolgersi e come comportarsi, essendo stati istruiti da connazionali e/o altri MSNA.

5.3 Strutture di accoglienza

Il progetto di assistenza di un MSNA si sostanzia nell'accoglienza presso una struttura dove il compito degli educatori-operatori è quello di favorire l'attuazione di progetti sociali sulla base di una relazione con il minore. Sono differenti le strutture a seconda anche di come sono state progettate:

- centri di pronta accoglienza per periodi limitati di tempo e per garantire una protezione immediata;
- centri di accoglienza per percorsi più prolungati nel tempo;
- accoglienza-affidamento temporaneo presso famiglie;
- gruppi appartamento di semiautonomia dove adolescenti vivono da soli senza la presenza costante di operatori.

In Italia si sono strutturati nel tempo diversi centri di accoglienza, sulla base di progetti locali di intervento sociale. Si può però affermare che oltre alla funzione di Tutela (sociale e legale) garantiscono al minore progetti di autonomia e di presa di consapevolezza rispetto al proprio ambiente di vita e alla comunità territoriale.

	MSNA	MSNAR
Strutture di pronta accoglienza	Sì	Sì
Accoglienza con adulti	No	No
Accoglienza presso famiglie affidatarie	Sì	Sì
Accoglienza in strutture per minori	Sì	Sì
Accoglienza in strutture per minori non accompagnati	Sì	Sì
Accoglienza in strutture specifiche per minori vittime di <i>trafficking</i>	No	Esistevano in alcune realtà territoriali (ad esempio a Roma) ma non risultano più attive
Accoglienza in strutture specifiche in base alle necessità dei minori	No	No
Altri tipi di strutture di accoglienza (ad esempio strutture per quasi maggiorenni)	No	No

Quadro relativo alla strutture di accoglienza per minori non accompagnati e minori richiedenti asilo

I MSNA dovrebbero essere accolti in comunità di pronta accoglienza regolarmente autorizzate, che, secondo la Legge, dovrebbero garantire:

- un ambiente accogliente e familiare in cui il minore possa sentirsi accolto e rispettato;
- condizioni di vita dignitose e adeguate a favorire lo sviluppo fisico e psichico di soggetti in età evolutiva (apertura durante le ventiquattro ore, fornitura di cibo qualitativamente e quantitativamente adeguato, condizioni adeguate per garantire l'igiene personale, il vestiario etc.);
- il rispetto delle esigenze culturali e religiose del minore (rispetto delle abitudini alimentari, possibilità di praticare la propria religione, possibilità di parlare la propria lingua etc.).

Gli operatori delle comunità dovrebbero essere adeguatamente formati sui bisogni e i diritti dei minori stranieri non accompagnati, inclusi i minori vittime di tratta/sfruttamento e i minori richiedenti asilo.

Pratica sociale: gli aiuti economici

Solo lo SPRAR prevede di riconoscere ai minori accolti quote di denaro, il cosiddetto *pocket money*, lasciando però la discrezionalità alle strutture di accoglienza circa le modalità di consegna. Molte strutture pagano, ad esempio, l'abbonamento al trasporto pubblico.

5.4 Il progetto di intervento sociale

Ogni singolo centro/struttura di accoglienza ha il proprio regolamento interno e le proprie prassi operative, che rispecchiano peraltro le indicazioni regionali,

che a loro volta sono differenti tra loro e non c'è una disposizione nazionale relativa.

Anche se ci sono differenze territoriali, è ormai consolidata una prassi comune di accoglienza che prevede la partecipazione dei MSNA alla gestione della struttura.

L'unica disposizione nazionale disponibile è quella contenuta nel Manuale SPRAR e quindi riservata ai MSNAR, nella quale non si fa riferimento né al cibo né agli acquisti ma si dice che «nella struttura di accoglienza il minore non deve trovare solamente ospitalità ma anche uno spazio di vita che possa offrire stimoli affettivi, sociali e cognitivi che possano consentirgli di organizzare ed elaborare progetti per il suo futuro».

5.5 Istituzione competente per l'accoglienza

L'Ente locale, Comune o Municipio, finanzia i progetti di intervento delle strutture di accoglienza gestite dal Terzo settore, per solito con un affidamento *pro capite pro die* all'interno del quale vengono comprese tutte le necessità. La nuova Struttura di missione istituita presso il Ministero dell'Interno dovrebbe garantire la copertura della maggior parte dei costi sostenuti dall'Ente locale.

5.6 Operatori coinvolti nell'accoglienza

Non è possibile dare un'informazione unitaria a livello nazionale su quali siano gli operatori coinvolti nell'assistenza ai minori e presenti nei centri di accoglienza; l'unica prassi è che il funzionario responsabile per l'Ente locale è generalmente un tecnico del Servizio sociale (assistente sociale, educatore professionale, psicologo) anche con consulenza di avvocati, orientatori al lavoro, docenti. Il responsabile del percorso, che per solito è anche il Tutore legale del MSNA, ha rapporti sia con l'Autorità Giudiziaria sia con l'Organismo gestore e supervisiona il progetto di intervento personalizzato sul MSNA.

Circa gli operatori dei centri/strutture, l'unica disposizione di riferimento è quella contenuta nel Manuale SPRAR, quindi per i soli MSNAR, che prevede un rapporto tra operatori/utenti uno a tre, durante la notte la presenza di almeno un operatore, la presenza di mediatori e interpreti qualificati; inoltre dispone una stretta collaborazione con i locali servizi socio-sanitari, con i quali è possibile concludere accordi e protocolli che possono prevedere anche uno scambio di competenze e di aggiornamenti reciproci tra progetto e servizi del territorio.

Criticità: le pratiche locali di accoglienza

Non si hanno informazioni di riferimento e rapporti nazionali sul sistema di accoglienza con un grado di dettaglio.

L'unico documento disponibile è stato prodotto nell'ambito del progetto *Praesidium*, in convenzione con il Ministero dell'Interno e in partenariato con United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), l'IOM e la Croce Rossa Italiana (CRI), da parte dell'ong Save the Children-Italia che ha avuto il compito di svolgere un'attività di rilevazione degli standard di accoglienza e delle procedure a tutela dei minori all'interno di 71 comunità alloggio per MSNA presenti in Sicilia, Puglia e Marche. L'indagine, svolta tra gennaio e agosto 2010, ha rilevato che quasi nessuna comunità era organizzata secondo il modello familiare previsto dalla normativa nazionale e regionale; gli operatori impiegati sono, generalmente, soci delle cooperative o comunque dipendenti degli enti gestori. In alcuni casi le comunità si avvalgono della collaborazione di personale e consulenti esterni. Un'informazione che sembra essere generalizzata a livello nazionale riguarda le difficoltà collegate al pagamento delle rette da parte dei Comuni, che vanno a incidere sulla qualità offerta dagli organismi gestori in riferimento alla professionalità degli operatori e alla quantità dei servizi offerti ai MSNA. In particolare, l'assistenza legale e la mediazione culturale rappresentavano aspetti critici in tutti e tre i territori. Inoltre, pur con le differenze locali, l'inserimento scolastico, formativo e lavorativo rappresenta spesso la fase più delicata e problematica all'interno del percorso di inserimento del minore sul territorio. Sono proprio le condizioni di alloggio nelle diverse strutture a determinare, secondo la fonte, il rapporto con il tasso di allontanamento dei minori. Secondo l'indagine, le strutture presentano standard di accoglienza differenti e molto dipende anche dalla "pressione migratoria" del momento, ovvero dai flussi in arrivo e dall'ingolfamento del sistema.

5.7 Accesso alla consulenza legale

Le Forze dell'Ordine e gli organismi di Terzo settore sono i due attori principali che forniscono le informazioni, ma i Tutori, una volta nominati, hanno un ruolo fondamentale nel garantire che i minori comprendano le informazioni fornite.

I Tutori svolgono un ruolo fondamentale anche nel garantire l'accesso all'assistenza legale per le procedure di asilo e migrazione. Il loro ruolo consiste tra l'altro nell'offrire ai minori le informazioni sulle procedure e sul loro diritto all'assistenza legale, nel reperire un consulente legale per il minore o richiedere un avvocato specializzato nei casi in cui gli avvocati siano automaticamente nominati dal Tribunale o dalle Autorità. La qualità dell'assistenza legale fornita è spesso inestricabilmente legata alla disponibilità e all'impegno dei Tutori che hanno tempo e risorse sufficienti per aiutare i MSNA nell'espletamento delle necessarie procedure. I ritardi nella nomina dei Tutori possono ripercuotersi direttamente in maniera negativa sull'accesso dei MSNA all'assistenza legale.

Il Tutore viene nominato a seguito della segnalazione del minore al Tribunale Ordinario-Sezione Giudice Tutelare.

Finché il Giudice Tutelare non procede alla nomina del Tutore del MSNA, questi non può formalizzare la sua domanda di protezione internazionale (se non l'abbia presentata prima o all'arrivo).

Oltre al ruolo formale del Tutore, gli organismi di Terzo settore hanno storicamente avuto in Italia un ruolo di *advocacy* fondamentale soprattutto per i MSNAR.

Criticità: responsabilità legali e accompagnamento sociale

Difficile identificare la responsabilità legale di un minore presente in Italia. Il Sindaco è secondo la Legge il funzionario della Tutela pubblica, viene nominato Tutore dal Giudice Tutelare ed è quindi il rappresentante legale per il MSNA e il MSNAR.

6. ASSISTENZA SANITARIA

I MSNA e i MSNAR devono essere obbligatoriamente iscritti, da chi ne esercita la tutela, al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e quindi hanno pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni assicurate dal SSN italiano. Per l'iscrizione del minore al SSN occorre recarsi presso l'Azienda Sanitaria Locale (ASL o AUSL o USL) del territorio di residenza ovvero presso quella di effettiva dimora (indicata nel permesso di soggiorno), muniti di: documento di identità personale, codice fiscale, permesso di soggiorno, autocertificazione di residenza o dimora (si considera dimora abituale l'ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza).

Una volta aperta la Tutela pubblica, anche i minori stranieri privi di permesso di soggiorno, non iscritti al SSN, hanno diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, a quelle per malattia e infortunio e ai programmi di medicina preventiva e saranno loro comunque garantite le seguenti prestazioni:

- la tutela sociale della gravidanza e della maternità;
- la tutela della loro salute;
- le vaccinazioni, secondo la normativa e nell'ambito delle campagne di prevenzione collettiva autorizzate dalle Regioni;
- gli interventi di profilassi internazionale;
- la profilassi, la diagnosi e la cura di malattie infettive.

Al momento dell'iscrizione si potrà scegliere il medico di famiglia o il pediatra per il minore. All'atto dell'iscrizione verrà rilasciato un documento, il Tessero sanitario personale, che dà diritto a ricevere gratuitamente, ovvero dietro pagamento – dipende dalla regione in cui ci si trova – di una quota a titolo di contributo (*ticket sanitario*), le seguenti prestazioni: visite mediche generali in ambulatorio e visite mediche specialistiche, visite mediche a domicilio, ricovero in ospedale, vaccinazioni, esami del sangue, radiografie, ecografie, medicine, assistenza riabilitativa e per protesi.

Un minore straniero non accompagnato può accedere all'assistenza sanitaria?	Sì. Il SSN è previsto per tutti ed è gratuito e universale.
Esistono sistemi di valutazione delle condizioni di salute per minori non accompagnati?	Non in maniera specifica, dipende dai Sistemi sanitari regionali che definiscono in generale tutte le misure di prevenzione (per minori accompagnati e non).
Esistono interventi di assistenza psichiatrica?	Attraverso l'accesso ai servizi specifici previsti nel Sistema sanitario regionale. Anche se la mediazione culturale, parte molto importante della terapia, non è pagata dal SSN e quindi o l'Ente locale ha i soldi, oppure è difficile che venga seguita.
Chi è responsabile dell'assistenza sanitaria?	L'Azienda Sanitaria Locale del territorio di residenza del minore, ovvero presso l'effettiva dimora del responsabile per il trattamento e la cura della salute del MSNA.

Questioni in materia di assistenza sanitaria

7. SISTEMA EDUCATIVO E FORMATIVO

Tutti i minori stranieri, anche se privi di permesso di soggiorno, hanno il diritto di essere iscritti a scuola (di ogni ordine e grado, non solo quella dell'obbligo). L'iscrizione dei minori stranieri avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani, e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno. I minori soggetti all'obbligo scolastico vengono iscritti, a cura dei genitori o di chi ne esercita la tutela, alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il Collegio dei Docenti deliberi l'iscrizione a una classe diversa.

I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta, sono iscritti con riserva. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado.

In mancanza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata dell'alunno, il titolo è rilasciato all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, sciogliendo in tal modo la riserva al termine dell'obbligo scolastico.

I MSNA sono soggetti all'obbligo scolastico e vengono iscritti, a cura di chi ne esercita la Tutela legale, alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il Collegio dei Docenti deliberi l'iscrizione a una classe diversa. Il Collegio tiene conto di una serie di elementi:

- ordinamento degli studi del paese di provenienza;
- accertamento di competenze;
- abilità e livelli di preparazione dell'alunno;
- corso di studi eventualmente seguito nel paese di provenienza;
- titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno.

La conoscenza della lingua italiana viene anche sostenuta con specifici interventi dei Centri Territoriali Permanenti (CTP).

Criticità: riconoscimento dei titoli e degli anni di studio

Nella prassi operativa si riscontrano molti problemi relativi al riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero. Non è infrequente che i MSNA adolescenti vengano inseriti in classi del primo ciclo di istruzione.

Dopo quanto tempo il minore straniero non accompagnato può andare a scuola?	Subito, non appena sia stato definito il progetto di inserimento sociale dall'Ente gestore della struttura dove il minore è stato accolto.
Quali sono le misure di sostegno scolastico per un minore non accompagnato?	Non è prevista una norma nazionale, ma in alcuni contesti ci sono progetti specifici di sostegno dei MSNA all'interno della scuola. Il Collegio dei Docenti definisce il necessario adattamento al minore dei programmi di insegnamento. Allo scopo, possono essere previsti specifici interventi individualizzati (o per gruppi di alunni) per facilitare l'apprendimento della lingua italiana. Il consolidamento della conoscenza della lingua italiana viene realizzato anche mediante l'attivazione di corsi intensivi sulla base di specifici progetti definiti dal Collegio.
Un minore non accompagnato ha gli stessi diritti scolastici di un altro minore?	Sì, completamente. Non c'è alcuna differenza formale.
Esistono percorsi scolastici o educativi specifici per minori non accompagnati?	No, non ci sono istituzioni specializzate ma i MSNA e i MSNAR frequentano le stesse scuole degli altri ragazzi (italiani e stranieri).
Come il sistema educativo garantisce l'integrazione dei minori non accompagnati?	Dipende dall'istituzione scolastica frequentata e dal progetto di intervento individuale: non esistono disposizioni nazionali.
Come il sistema educativo e formativo prepara i minori all'inserimento lavorativo?	Dipende dall'istituzione scolastica frequentata e dal progetto di intervento individuale: non esistono disposizioni nazionali. La Legge nazionale, come per tutti i minori, prevede l'assolvimento dell'obbligo formativo fino ai 18 anni, attraverso la diretta prosecuzione degli studi nella scuola secondaria superiore, oppure la partecipazione a specifici corsi di formazione professionale o l'apprendistato.

Questioni in materia di accesso all'istruzione scolastica dei minori non accompagnati

7.1 Istituzioni competenti per il sistema educativo e formativo

Competente a livello nazionale per l'istruzione è il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, che a livello territoriale ha una rete di Uffici Scolastici Regionali i quali hanno i rapporti con gli Istituti di istruzione e di formazione, i quali, a loro volta, in maniera autonoma definiscono i programmi di intervento e di sostegno scolastico e formativo.

Si deve però citare anche la funzione dei CTP, strutture di istruzione e formazione, rivolte a tutti i cittadini adulti che intendano riprendere percorsi di studio, approfondimento o aggiornamento di competenze comunicative, relazionali, professionali. Sono stati istituiti dal Ministero della Pubblica Istruzione con l'Ordinanza Ministeriale numero 455 del 1997 e costituiscono un'importante risorsa per MSNA che hanno più di 16 anni e completano l'offerta dell'istruzione pubblica.

8. ORIENTAMENTO PROFESSIONALE E LAVORATIVO

Ai minori stranieri si applicano in materia di lavoro le stesse norme che si applicano ai minori italiani: ammissione al lavoro solo dopo il compimento dei 16 anni e dopo aver assolto all'obbligo scolastico, e con modalità tali da non violare il diritto-dovere alla formazione, ossia con un contratto di apprendistato o con un contratto diverso dall'apprendistato ma che comunque assicuri al minore la possibilità di frequentare la scuola o la formazione professionale.

Anche se, per quanto riguarda i minori titolari di permesso per minore età, il diritto di svolgere attività lavorativa non è né esplicitamente stabilito né escluso dalla Legge italiana. La circolare del Ministero dell'Interno del 13 novembre 2000 ha affermato che ai minori titolari di tale permesso non è consentito svolgere attività lavorativa ma, come confermato dalla giurisprudenza di alcuni Tribunali, tale divieto è da considerarsi illegittimo, in quanto, comportando una discriminazione di questi minori e una violazione del principio del superiore interesse del minore, viola la Costituzione e la Convenzione sui Diritti del Fanciullo. Inoltre, l'articolo 32 comma 1-ter T.U. numero 286 del 1998 sembra prevedere implicitamente che questi minori possano lavorare, in quanto tra i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno ai 18 anni è contemplata anche l'attività lavorativa in corso.

L'inserimento lavorativo è necessario per avere un permesso di soggiorno?	No, i MSNA devono essere titolari di permesso per integrazione minore, per affidamento, per asilo o per motivi umanitari, e dopo i 16 anni possono essere inseriti in un'attività occupazionale.
In quali condizioni un minore non accompagnato riceve un permesso per poter lavorare una volta raggiunta l'età minima?	Solo dopo aver assolto all'obbligo scolastico, e con modalità tali da non violare il diritto-dovere alla formazione, ossia con un contratto di apprendistato o con un contratto diverso dall'apprendistato ma che comunque assicuri al minore la possibilità di frequentare la scuola o un corso di formazione professionale.
Esistono limitazioni ai giorni di lavoro dei minori non accompagnati?	No, nessuna limitazione, anche se ci sono tre forme di contratto di apprendistato: una ha una durata massima di tre anni e le altre due di sei anni.
Esistono altre forme di sostegno per l'inserimento lavorativo dei minori non accompagnati?	L'Ente locale dovrebbe supportare i MSNA nell'inserimento lavorativo, mediante borse lavoro, attività di orientamento e supporto per la ricerca del lavoro, interventi di accompagnamento nella gestione del rapporto di lavoro, anche con l'ausilio di mediatori culturali. Ma non esiste una normativa nazionale al riguardo, quindi tutto dipende dalle scelte locali.

Questioni in materia di accesso al mercato del lavoro dei minori non accompagnati

8.1 Istituzioni competenti per l'inserimento lavorativo

Sono gli Enti gestori e gli Enti locali che attivano azioni di orientamento e di inserimento al lavoro. In Italia la competenza per l'inserimento lavorativo è della Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente rispetto alla residenza del MSNA.

Criticità: gli aspetti di irregolarità del mercato del lavoro

I MSNA rischiano spesso di incappare in forme di lavoro irregolare anche perché il ritardo nell'apertura della Tutela pubblica fa sì che il minore non possa essere inserito in un circuito regolare di inserimento lavorativo (e quindi non guadagnando, ritarda anche l'invio dei soldi necessari per estinguere il debito contratto dalle famiglie di origine per la sua emigrazione). Inoltre ci sono esperienze promosse dagli Enti locali rispetto all'attivazione di tirocini formativi (con compenso) e borse lavoro.

Pratica sociale: le "doti"

Anche la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel corso del 2012 ha finanziato 440 "doti" per l'inserimento socio-lavorativo di MSNA/MSNAR (nati nel 1995) e di giovani migranti, finalizzate a sostenere lo sviluppo di competenze e percorsi individualizzati di inserimento lavorativo da realizzarsi in tutte le Regioni, a esclusione di Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Pratica sociale: valutazione delle misure di sostegno al lavoro

Un'indagine dell'Associazione Bruno Trentin e di Save the Children su 2.000 minori circa (di cui un 10% MSNA), ha mostrato come il lavoro minorile sia ancora di attualità in Italia e assume nuove forme: coinvolge molti ragazzini con meno di 16 anni, che secondo la normativa nazionale non dovrebbero svolgere alcun tipo di attività di lavoro. Nell'indagine viene evidenziato come molti minori con esperienze di lavoro si possano ritrovare tra i cosiddetti *Early school leavers*, coloro che abbandonano precocemente i percorsi scolastici e formativi.

Pratica sociale: altre misure di accoglienza

Una recente iniziativa, volta a favorire l'inclusione sociale dei MSNA attraverso lo sport, è stata promossa nel 2013 attraverso un Protocollo di Intesa siglato fra ANCI e Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) che mira a diffondere la pratica sportiva a livello locale favorendo l'impegno delle Amministrazioni comunali e delle Società sportive nel coinvolgimento dei MSNA.

9. TERMINE DEGLI INTERVENTI DI ACCOGLIENZA

Ogni MSNA preso in carico ha un proprio progetto di intervento sociale definito dall'Ente locale, e possono accadere dei cambiamenti di trattamento stabiliti sulla base del progetto stesso. Fino al compimento dei 18 anni il minore è tutelato e assistito. Dopo i 18 anni, dipende dall'Ente locale e dal centro di accoglienza.

Ci sono esperienze di prosecuzione degli interventi e altre di brusca interruzione, che spesso comportano la fine della presenza regolare in Italia del neomaggiorenne straniero.

Nel caso in cui venga accertata la maggiore età, tutte le disposizioni relative all'accoglienza e all'integrazione vengono revocate.

Pratica sociale: punti di forza dell'accoglienza

Secondo l'analisi svolta dall'ANCI nel 2009, i punti di forza più condivisi risultano: la collaborazione con la rete dei servizi, la presenza di personale qualificato, la tempestività dell'intervento e la risposta integrata al bisogno del minore che contempli la pronta accoglienza ma al contempo un buon orientamento verso le risorse disponibili sul territorio. Mentre la mancanza di risorse, la carenza di strutture e servizi dedicati, la difficoltà di coordinamento e collaborazione con la Questura, le Forze dell'Ordine, l'Ufficio minori e la difficoltà a individuare progetti di integrazione al compimento della maggiore età vengono indicate come le principali criticità per una presa in carico efficace del minore.

10. TENTATIVI DI FUGA E ABBANDONI DEI PERCORSI ASSISTENZIALI

Non si hanno studi e ricerche che analizzino il fenomeno delle fughe dei MSNA. I pochi dati sono desumibili dalle segnalazioni dei centri/strutture di prima accoglienza, riportati nel V Rapporto ANCI-Cittalia⁴⁹ in cui si afferma che circa 10.000 MSNA hanno abbandonato o sono scomparsi dalle strutture tra il 2006 e il 2010, dato che rappresentava il 42% del numero totale dei MSNA durante i cinque anni a cui si riferiscono le statistiche.⁵⁰

Tuttavia è possibile citare il rapporto pubblicato nel 2013 nell'ambito del progetto *PUCAFREU - Promoting unaccompanied children's access to fundamental rights in the European Union*, cofinanziato dal Programma dell'Unione Europea Diritti Fondamentali e Cittadinanza, il quale ha esplicitato che molti MSNA rimangono fuori dal sistema di protezione, rifiutano, abbandonano o sono esclusi dalle strutture di protezione istituzionali per diversi motivi:

- l'inadeguatezza dei servizi di assistenza offerti che non rispondono alle reali esigenze e aspettative dei minori;
- la mancanza di soluzioni durature che possano consentire ai minori di mantenere una presenza regolare nel paese di accoglienza una volta maggiorenni;
- la mancanza di informazioni e di consapevolezza rispetto ai loro diritti e all'accesso come MSNA ai programmi di protezione;
- altri motivi personali, come la pressione del loro contesto sociale, la necessità di produrre reddito etc.

La fuga è un aspetto molto rilevante del fenomeno, più volte denunciato dalle organizzazioni umanitarie e dagli Enti gestori dei centri di accoglienza. Tra i primi, Save the Children Italia, per i recenti flussi migratori costituiti da eritrei, siriani, egiziani, somali, sub-sahariani parla di 13.000 minori fino al giugno 2014 (5.450 mano nella mano, 7.550 non accompagnati: prevalentemente siriani i primi, eritrei i secondi). Sono proprio i minori siriani che non si fanno riconoscere né identificare e che scappano verso Milano, dove è stato allestito un centro di accoglienza temporanea all'interno della Stazione Centrale, e dove rimangono due-tre giorni in attesa di salire sul treno verso altre

49 ANCI-CITTALIA, *I minori stranieri non accompagnati in Italia – IV Rapporto ANCI-Cittalia*, Roma, 2012.

50 ANCI-CITTALIA, *I minori stranieri non accompagnati cit.*

destinazioni europee.

Un esempio relativo al 2010 è quello dei MSNA provenienti dall'Afghanistan e che ha riguardato grandi città come Roma e Milano. Secondo il IV Rapporto ANCI-Cittalia, il 74,1% del totale dei MSNA afgani inseriti in progetti di accoglienza, abbandonavano le strutture nei primissimi giorni: nell'80,1% dei casi si rendevano irreperibili entro i primi dieci giorni dalla presa in carico, il 9,8% si allontanava entro venti giorni e il 6% entro un mese dall'accoglienza.

10.1 Caratteristiche dei fuggiaschi

Si tratta per lo più di MSNA inseriti in un pacchetto di viaggio che prevede la sosta in Italia ma la destinazione finale in altri paesi dove sono presenti parenti o legami personali o di comunità. Negli ultimi mesi del 2014 il fenomeno ha interessato particolarmente i MSNA siriani, ma non solo. In molti casi, anche se ne hanno il diritto, difficilmente presentano richiesta di protezione internazionale, altrimenti sanno che saranno costretti a rientrare in Italia. Nel Paese ci sono stati periodi in cui non si è considerata la rilevanza del fenomeno.

Anche il IV Rapporto ANCI-Cittalia, pur non dando dati certi circa i MSNA in fuga, evidenzia che uno stimolo ad abbandonare i centri in cui i MSNA vengono primariamente accolti è costituito dal richiamo che le reti informali di connazionali rappresentano per il minore: a volte si tratta di raggiungere figure di riferimento già contattate prima della partenza, più spesso di unirsi al gruppo di conterranei che già conoscono il territorio e che pertanto possono guidare il minore nel proprio radicamento.

Pratica sociale: tempi di fuga e destini

Non si può dire che esista un profilo unico o generalizzato di fuggitivo. Gli operatori sociali dichiarano che i MSNA di solito scappano nei primissimi giorni di arrivo al centro di accoglienza, prima delle procedure di identificazione, di notte.

Per solito i MSNA fuggono per essere poi accolti in altre parti del Paese o scelgono la non accoglienza anche perché inseriti in circuiti malavitosi da cui dipendono.

10.2 Appelli degli organismi di tutela

Nel giugno del 2014, alcune tra le organizzazioni più attive e impegnate da anni nella promozione dei diritti dei minori migranti (AIBI, Amnesty International, Caritas Italiana, Centro Astalli, CIR, CNCA, CNCM, Comunità di Sant'Egidio, Emergency, Intersos, Save the Children Italia, Terre des Hommes) si sono

mobilitate insieme, per la prima volta, per porre al Governo e al Parlamento italiani alcune richieste specifiche circa le condizioni critiche e inadeguate di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati arrivati in Italia. L'appello, pur apprezzando l'opera di salvataggio di vite umane dell'operazione *Mare Nostrum*, sottolinea che i MSNA dovrebbero essere accolti e protetti adeguatamente, e avere la possibilità di iniziare al più presto il loro percorso di integrazione, mentre questo non avviene a causa dell'assenza cronica nel Paese di un sistema strutturato e organico dedicato. Le organizzazioni firmatarie chiedono innanzitutto al Governo Italiano di assumere piena e diretta responsabilità sul sistema di prima accoglienza dei MSNA,

- favorendo condizioni dignitose di ospitalità, attraverso un sistema di strutture di prima accoglienza temporanea con criteri e standard di qualità omogenei e tali da evitare il sovraffollamento;
- favorendo il successivo trasferimento dei minorenni stessi alle comunità di accoglienza distribuite sull'intero territorio nazionale (accreditate secondo i criteri regionali attualmente previsti, ivi compresa la rete SPRAR);
- promuovendo la diffusione dell'affidamento familiare con misure disposte che includano la prevenzione dei rischi di fuga e sfruttamento dei minori soli;
- rendendo più celeri le procedure di identificazione e la nomina dei Tutori;
- favorendo anche i processi di avvio all'autonomia attraverso adeguate misure di sostegno ai processi di inclusione sociale.

10.3 Pratica di intervento in caso di fuga

L'Ufficio minori, una volta ricevuta la segnalazione dal Servizio sociale dell'Ente locale o dal centro/struttura di accoglienza, evidenzia il caso di minore fuggito nella banca dati.

È possibile che uno stesso MSNA assuma in banca dati e presso le Autorità di Pubblica Sicurezza più identità, avendo fornito nomi differenti.

Secondo il IV Rapporto ANCI-Cittalia, gli strumenti atti all'accoglienza e all'integrazione del minore nella prima/pronta accoglienza assunti a livello degli Enti locali (Comuni ed Enti gestori dei Centri di accoglienza), sembrano aver favorito

la permanenza dei minori all'interno delle comunità, riducendo in maniera significativa i tassi di fuga. Rispetto agli anni precedenti, nel 2010 è stata rilevata una variazione positiva relativa ai minori che si fermano almeno un mese in prima accoglienza (dal 34,5% nel 2006 al 59% nel 2010), così come, contestualmente, diminuivano i minori in fuga dalle strutture, passando a rappresentare dal 62% nel 2006 al 31,3% sul totale degli accolti nell'ultimo anno di riferimento.⁵¹

Pratica sociale: interventi locali per la prevenzione della dispersione

A livello locale, in anni scorsi, sono state attivate esperienze interessanti di contrasto alla dispersione dei MSNA da parte degli Enti locali. Si trattava generalmente di attività di educativa di strada promosse da varie organizzazioni di Terzo settore a Roma (Civico Zero, Caritas di Roma), a Napoli (Cooperativa Dedalus), a Torino (Una finestra sulla piazza). Molte di queste iniziative non risultano più attive per mancanza di finanziamenti.

51 ANCI-CITTALIA, *I minori stranieri non accompagnati* cit.

11. PROCEDURE RELATIVE ALLA MAGGIORE ETÀ

I MSNAR affidati durante la minore età a centri/strutture di accoglienza, e che hanno un permesso per richiesta di asilo e sono stati riconosciuti come rifugiati, ottengono un permesso per asilo, protezione internazionale, protezione sussidiaria, umanitario; tale permesso è rinnovabile anche dopo il compimento dei 18 anni; inoltre il permesso umanitario può essere convertito in permesso per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, previo parere positivo dell'Ufficio minori. Lo SPRAR prevede interventi di protezione fino a 18 anni e sei mesi di età. In base a quanto stabilito dal T.U. numero 286 del 1998 e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, ai minori titolari di permesso per integrazione minore, affidamento, motivi familiari o minore età, dovrebbe essere rilasciato un permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo, al compimento dei 18 anni, alle condizioni di seguito descritte.

Primo caso: minori presenti in Italia da tre anni e che hanno seguito un progetto di integrazione per due anni.⁵² Possono ottenere un permesso per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo, al compimento dei 18 anni, i MSNA che soddisfino i seguenti requisiti:

- non hanno ricevuto un provvedimento da parte dell'Ufficio minori;
- sono entrati in Italia da almeno tre anni, cioè prima del compimento dei 15 anni;
- hanno seguito per almeno due anni un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un Ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che sia iscritto nel registro previsto dall'articolo 52 del D.P.R. numero 394 del 1999;
- frequentano corsi di studio, o svolgono attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla Legge italiana, o sono in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato;
- hanno la disponibilità di un alloggio.

La sussistenza di tali requisiti deve essere dimostrata, con idonea documentazione.

⁵² Secondo l'articolo 32, comma 1-bis e ter.

Secondo caso: minori affidati con le specifiche di seguito descritte:⁵³

- minori con permesso per affidamento e “non luogo a provvedere al rimpatrio”, possono ottenere un permesso per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo, o per esigenze sanitarie o di cura, al compimento dei 18 anni;
- minori che, dopo aver ricevuto il provvedimento di non luogo a provvedere al rimpatrio dall’Ufficio minori e dopo essere stati affidati ai sensi della Legge numero 184 del 1983, hanno ottenuto prima di compiere 18 anni un permesso di soggiorno per affidamento;
- minori affidati ai sensi della Legge numero 184 del 1983, possono ottenere un permesso per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo, o per esigenze sanitarie o di cura, al compimento dei 18 anni, i minori che siano affidati ai sensi dell’articolo 2 della Legge numero 184 del 1983 relativa alle adozioni;
- minori sottoposti a Tutela e minori affidati “di fatto” a parenti entro il quarto grado, per i quali la sentenza della Corte Costituzionale numero 198 del 2003 ha affermato che sono equiparati ai minori affidati ai sensi dell’articolo 2 della Legge numero 184 del 1983, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni.

11.1 Procedure relative ai minori richiedenti asilo che compiono 18 anni

Il permesso di soggiorno per minore età consente al MSNA di lavorare in tutti quei casi in cui la Legge italiana lo permette ai minori in generale e può essere convertito in permesso per studio o lavoro (apprendistato e tirocinio formativo in genere, ma sarebbe possibile anche il tempo indeterminato), al compimento dei 18 anni.

Poiché i permessi di soggiorno per minore età, per integrazione minore e per motivi familiari/affidamento hanno tutti il presupposto della minore età del richiedente, esso dovrebbe essere rilasciato con scadenza al compimento della maggiore età.

Attualmente le norme relative al rilascio del permesso di soggiorno ai MSNA al compimento dei 18 anni sono spesso interpretate in modo molto restrittivo dalle Questure. Inoltre, le prassi risultano assai difformi sul territorio nazionale.

53 Articolo 32, comma 1.

Quali sono le misure di sostegno per il minore nel periodo di transizione verso l'età adulta?	Non esiste una disposizione dedicata che disciplini <i>in toto</i> la transizione tra minore età ed età adulta. È auspicabile che gli Enti locali predispongano interventi di supporto per i neomaggiorenni che sono stati assistiti come MSNA e che hanno compiuto la maggiore età, accompagnandoli in questa delicatissima fase di passaggio ed evitando l'improvvisa interruzione di ogni sostegno. In particolare, è fondamentale che l'Ente locale supporti e accompagni i neomaggiorenni: nell'ottenimento del permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro o lavoro, nell'inserimento abitativo, mettendo a disposizione degli alloggi in cui i neomaggiorenni possano abitare per un determinato periodo di tempo dopo il compimento dei 18 anni e sostenendoli nell'accesso al mercato privato e nell'inserimento lavorativo. Attualmente, comunque gli Enti locali hanno poche risorse da investire in percorsi di semi-autonomia dei neomaggiorenni. Emerge quindi una terribile frattura tra prima e dopo il conseguimento della maggiore età.
Esistono delle implicazioni sulla residenza, sull'accesso all'istruzione o formazione del neomaggiorenne?	Nessuna implicazione formale nelle condizioni di accesso, ma senza la nomina del Tutore la pratica è difficile. Essendo i MSNA molto impegnati a guadagnare interrompono gli studi a 18 anni per concentrarsi sull'attività lavorativa.

Questioni relative al compimento della maggiore età

1.2 Rilascio del permesso di soggiorno per neomaggiorenni

Non si hanno informazioni complete, ma cogliendo la pratica degli operatori sociali, risulta che attualmente le norme relative al rilascio del permesso di soggiorno ai MSNA al compimento dei 18 anni sono spesso interpretate in modo molto restrittivo dalle Questure. Inoltre, le prassi risultano assai difformi sul territorio nazionale ed estremamente mutevoli (e peraltro prassi non è limitata ai soli minori affidati con provvedimento del Tribunale per i minorenni). È auspicabile che le Questure applichino la Legge in conformità alle indicazioni contenute nella sentenza numero 198 del 2003. In molti casi la prassi vede una conversione del permesso di soggiorno per minore età in un permesso di soggiorno per attesa occupazione.

12. PRATICHE DI RIMPATRIO E DI RITORNO VOLONTARIO

Sulla base degli articoli 5 e 7 della Decisione 2007/575/CE nonché della vigente normativa italiana⁵⁴ sono attualmente destinatari della misura del Rimpatrio Volontario Assistito, in Italia, tra gli altri, i minori in generale e i MSNA in particolare, senza alcuna specifica ulteriore.

L'Ufficio minori sostiene i costi del rientro in patria (biglietto aereo, riaccompagnamento in famiglia) e garantisce al minore un piano di reinserimento (elaborato di concerto dal servizio sociale del Comune che ha in carico il minore e dall'IOM) nel tessuto sociale del paese di origine. Il piano di reinserimento è elaborato su base individuale secondo abilità, predisposizioni e inclinazioni del minore. L'obiettivo primario dei programmi di reinserimento è avviare, finanziare e monitorare un percorso educativo, scolastico e/o lavorativo che permetta al minore di raggiungere l'indipendenza economica dalla famiglia in tempi relativamente brevi.

12.1 Casi di minori che compiono reati

Nel caso in cui il MSNA o MSNAR venga accusato di un reato penale, è affidato al Centro per la Giustizia Minorile (CGM). Tuttavia, qualora non sia stata aperta in precedenza la Tutela pubblica, viene assegnata di ufficio al Sindaco, in questo caso si procede a un'identificazione veloce del minore, e la responsabilità e l'accompagnamento educativo viene assegnato al CGM.

Il minore seguito dal CGM, una volta espiata la pena detentiva per reati commessi durante la minore età e che ha dato prova di partecipare a un programma di assistenza e integrazione, è auspicabile che venga sottoposto a misure alternative al carcere o gli sia riconosciuto il beneficio della messa alla prova, ma tutto dipende dalle decisioni del Tribunale per i minorenni.

12.2 Forme di tutela e azioni di prevenzione

L'Ufficio minori si adopera affinché i MSNA siano tutelati al fine di scongiurare i rischi di un loro ingresso in circuiti di sfruttamento e/o dannosi per la loro crescita.

Tale tutela, per essere concreta e realizzare a pieno il superiore interesse dei minori stranieri passa, in applicazione della Convenzione di New York sui Diritti

⁵⁴ Legge numero 129 del 2 agosto 2011 e relative linee guida-D.M. 27 ottobre 2011.

del Fanciullo, anche attraverso il riconoscimento nei loro confronti del diritto all'unità familiare, finalizzato a garantire agli stessi di poter sviluppare la propria crescita nel contesto familiare di origine e a veder mantenute e preservate le loro relazioni familiari.

Pratica sociale: progetti di assistenza al rimpatrio

Negli ultimi anni, l'Italia ha sottoscritto alcuni progetti di sostegno al re-inserimento e rimpatrio di MSNA in collaborazione con IOM. In particolare il progetto PRIMA nel 2013 in cui il Ministero dell'Interno ha contribuito con 10.000 euro, e il progetto SA-LEMM in Tunisia, nel 2014, con un contributo di 50.000 euro.

13. CONCLUSIONI

La descrizione delle procedure di accoglienza dei MSNA e dei MSNAR probabilmente rischia di non far emergere una lettura composita dell'impatto che il fenomeno sociale dei MSNA assume a contatto con le singole realtà di welfare locale. L'Italia si caratterizza infatti per una forte eterogeneità dei modelli di accoglienza rivolti ai MSNA, ma al contempo, sembra di poter individuare un *iter* di intervento comune, un orientamento che vede nell'accoglienza la principale misura di tutela e protezione, seguita dall'attivazione di politiche volte a favorire l'integrazione, in particolare attraverso le misure per la formazione e l'inserimento nel mondo del lavoro fino al compimento dei 18 anni. Le politiche sociali degli Enti locali in Italia si concentrano sostanzialmente su questi due ambiti di intervento, accoglienza alloggiativa e integrazione, che si declinano e sviluppano diversamente nei contesti locali, a seconda delle risorse del territorio, del peso assunto dal Sindaco nella definizione e nella gestione diretta del fenomeno, del livello di coinvolgimento e interazione tra gli attori sociali locali. Attraverso le informazioni raccolte risulta evidente che la gestione e la presa in carico dei MSNA si attua in una logica di *welfare mix*, con un ruolo importantissimo degli organismi del Terzo settore in convenzione con l'Ente locale.

Oltre a presentare un variegato panorama di riferimento, in questa parte finale ci si propone di offrire alcune chiavi di lettura utili per definire un piano di azione rispetto al fenomeno dei MSNA e dei MSNAR.

Anzitutto risulta necessario rafforzare le esperienze di de-istituzionalizzazione del minore, dal momento in cui i casi di affidamento familiare sono molto pochi a livello nazionale. Ai fini della buona riuscita del progetto di integrazione del minore in Italia, risulta fondamentale l'avvio di procedure più rapide atte a regolarizzare il minore e di riconoscimento della protezione internazionale e l'apertura della Tutela pubblica.

Le informazioni acquisite mettono in evidenza la forte differenziazione territoriale che investe la gestione del rilascio del permesso di soggiorno e dell'apertura della Tutela, con varianti importanti a seconda del luogo nel quale il minore viene accolto.

Dall'analisi delle relazioni tra i soggetti deputati alla presa in carico dei MSNA, emerge la necessità di rafforzare e formalizzare i rapporti interistituzionali tra i

soggetti, così come quella prioritaria di garantire agli Enti locali risorse economiche da destinare agli interventi e all'adeguamento delle strutture, potenziando il numero dei posti disponibili deputati all'accoglienza dei MSNA.

Gli Enti locali sembrano essere al centro di una regia istituzionale di intervento su una problematica che non nasce nel territorio, ma altrove; questo porta a sollecitare da tempo un intervento nazionale a sostegno dei complessi percorsi di presa in carico avviati.

Fra le criticità della tutela dei MSNA risultano:

- il quadro normativo non ancora pienamente organico che porta a prassi molto eterogenee da una città all'altra;
- progetti migratori dei MSNA molto diversificati che richiedono da parte del welfare locale un'attenzione specifica ai singoli casi per poter definire quali pratiche di accoglienza tutelino maggiormente l'interesse del minore;
- una dinamicità dei flussi migratori e delle caratteristiche peculiari della situazione dei minori adolescenti, che pongono continue richieste alle politiche locali;
- una frammentazione negli interventi in luogo di protocolli operativi più efficaci, una sentita solitudine degli operatori dell'Ente locale nella regia degli interventi, in mancanza di una politica nazionale coerente.

Sulla base di rapporti di ricerca, è possibile richiamare i seguenti aspetti utili per la progettazione di interventi futuri.

13.1 La rete informale di sostegno

Anche se la definizione giuridica di MSNA è chiara e univoca, dire che il minore non sia accompagnato non è sempre vero: la rete dei connazionali o dei parenti senza un permesso di soggiorno regolare esercita una forte influenza nella vita dei MSNA.

Da tempo sul territorio nazionale sarebbe opportuno approfondire con chi, per quanto tempo, cosa facevano e quale è stata la motivazione che li ha spinti un giorno ad affidarsi ai servizi istituzionali di tutela, anche se si può ipotizzare che in qualche modo e per alcune nazionalità in particolare, l'ingresso nel circuito di protezione si realizza soltanto verso la maggiore età in modo strumentale al raggiungimento di una situazione regolare con il permesso di soggiorno.

13.2 Il bisogno di rendere coerente una normativa

Sarebbe opportuno pensare a un T.U. che raccolga in modo omogeneo e coordinato tutte le norme che disciplinano la materia. La scelta sembra coerente anche con il proposito di emancipare definitivamente la normativa relativa ai minori stranieri da quella relativa all'immigrazione in generale e alle politiche dei flussi controllati in particolare, come di fatto succede al raggiungimento della maggiore età.

Bisognerebbe evitare che ritardi amministrativi pesino sul percorso di assistenza e di presa in carico del minore. Per quanto riguarda l'organizzazione degli uffici amministrativi e giudiziari, sarebbe auspicabile favorire la formazione di professionalità specificamente preparate sulle problematiche e i diritti dei MSNA e MSNAR, da inserire stabilmente in ogni realtà che a vario titolo è coinvolta nella gestione del fenomeno. Andrebbe modificata la disciplina relativa all'attribuzione di competenze tra Giudice Tutelare, Tribunale per i minorenni e Giudice ordinario, allo scopo di creare una collaborazione tra dette Autorità, per esempio accogliendo in un'unica sede giurisdizionale, quale il Tribunale per i minorenni, le differenti competenze, come per esempio l'avvio delle procedure per un eventuale rimpatrio assistito.

13.3 L'Ente locale garante dei diritti dei MSNA

Il Sindaco della località dove il minore senza riferimenti adulti viene identificato è responsabile di rendere fattibili tutti i diritti che la normativa riconosce ai minorenni, per incarico e sotto la sorveglianza più teorica che fattiva del Giudice Tutelare. Dall'analisi delle procedure si può leggere una duplice funzione del Sindaco nell'attivazione del welfare locale: da una parte segnala, informa e prende atto di istituzioni che decidono sulle sorti del minore (per esempio l'identificazione e determinazione dell'età viene fatta dalle Forze dell'Ordine, il riconoscimento dello *status* di rifugiato dalle Commissioni Territoriali, il permesso di soggiorno dalla Questura, l'eventuale affidamento a parenti dal Giudice Tutelare, l'eventuale rimpatrio dall'Ufficio minori e dall'IOM, il riconoscimento dei titoli di studio dalle Ambasciate); dall'altra parte, l'aspetto importante del ruolo del Sindaco è nell'attivare la rete dei servizi del welfare locale. I diritti sociali dei minori talvolta vengono meno per concrete difficoltà di fruibilità del servizio, come per esempio nei servizi sanitari per la tutela della salute mentale

dove non è prevista la mediazione culturale, oppure nei percorsi di inserimento nella scuola dell'obbligo, nei servizi per l'inserimento lavorativo, o in generale nelle opportunità di impegno nel tempo libero e nella socializzazione. Al riguardo, sarebbe opportuno attivare protocolli per migliorare il quadro di riferimento procedurale e operativo

Il consenso unanime su diritti come la salute, la formazione o il tempo libero diventa un compito complesso quando vengono declinati nel contesto locale di fronte a istituzioni che stentano ad adattarsi ai nuovi bisogni di una società interculturale cambiante, essendo i MSNA un test di particolare difficoltà, sia per le barriere culturali, sia per l'età adolescenziale e per la pregressa storia di disagio che hanno alle spalle.

13.4 Centralità del progetto educativo

Il progetto educativo personalizzato appare come lo strumento fondamentale per rendere armonici tutti gli interventi rivolti al minore all'interno del welfare locale. Dalla testimonianza degli operatori sociali risulta che spesso si è piuttosto costretti a lavorare sull'emergenza e a svolgere un'azione che risponde prevalentemente a una logica assistenzialistica. Il non facile passaggio da attuare è da una logica assistenzialistica a una di tipo educativo e promozionale, passare cioè dall'operare nell'emergenza alla possibilità di dare una certa continuità al tipo di azioni che si mettono in campo, anche quando sono dettate dall'emergenza. Questo comporta alcune convinzioni di fondo e anche modalità e strategie operative concrete.

L'approfondimento nazionale propone una prospettiva in cui bisogna prima di tutto considerare il minore come soggetto di diritti e non solo destinatario di interventi di natura varia: il vero compito da assumere nei suoi confronti è quello di sostenere, orientare, accompagnare, aiutare e verificare il processo di crescita. In questa prospettiva, non è sufficiente attuare interventi che riescano a produrre formazione e inserimento lavorativo, bisogna assumere in modo più globale la crescita dei minori, riuscire a dare continuità e coordinamento ai vari interventi e a verificarne l'efficacia, qualunque sia la prospettiva che essi perseguono, anche dopo il diciottesimo anno di età. La logica educativa supera la logica emergenziale e assistenzialistica e mette al centro dell'attenzione la persona del minore; cerca di coglierne le potenzialità e le risorse e di suscitare

in lui interesse per prospettive di futuro diverso; ne stimola inoltre il desiderio e fa crescere la fiducia nella possibilità di attuazione attraverso un impegno personale sostenuto e accompagnato.

13.5 Rapporto con i minori in strada e contrasto delle fughe

Oltre al miglioramento e aggiornamento del sistema locale per la tutela dell'infanzia, occorre anche venire incontro alle nuove necessità con interventi mirati che affrontino le criticità del sistema, come, per esempio, il contrasto alle fughe attraverso un intervento di educativa di strada.

Nella pratica dell'intervento sociale viene segnalata la presenza di minori in strada che evitano il contatto con i servizi, che sono inseriti in circuiti di sfruttamento difficili da contrastare e che fuggono dalle comunità di pronta accoglienza dopo brevissimi periodi di permanenza. L'aggancio in strada dei minori e il contrasto delle fughe è una delle aree più critiche e meno consolidate delle politiche di accoglienza, che sembrano aver dimenticato l'ambito della prevenzione e dello sviluppo di comunità.

13.6 Istruzione e formazione

La formazione e il lavoro sembrano essere due strumenti cruciali per l'inserimento dei MSNA nella società italiana. In queste pagine si è cercato di mostrare il diffuso riconoscimento del diritto all'istruzione scolastica di tutti i minori soprattutto nella scuola di base, mentre si è anche evidenziata qualche difficoltà per l'inserimento nel secondo ciclo di scuola o nei percorsi formativi alternativi. Centrale risulta il ruolo dei CTP sia per l'insegnamento dell'italiano di base sia per l'ottenimento del titolo di scuola secondaria di primo grado. Sono importanti le azioni di sistema che riescano a offrire ai ragazzi di 15/18 anni la possibilità di frequentare percorsi idonei all'acquisizione di questo titolo; più difficoltoso, invece, rimane il riconoscimento del percorso scolastico svolto nei paesi di origine per procedure burocratiche particolarmente lunghe e difficili.

13.7 Mediazione culturale e *peer education*

Emerge la potenzialità di équipe multiprofessionali e multiculturali nella conduzione di interventi con i MSNA. All'interno delle équipe risulta diffuso l'utilizzo di mediatori culturali, soprattutto nei colloqui iniziali con i minori e nel contatto con le famiglie (o nelle Commissioni territoriali, per i rifugiati). Le modalità di

intervento, la professionalità e le competenze dei mediatori variano a seconda dei contesti.

Le analisi territoriali fanno emergere il prevalente coinvolgimento in situazioni emergenziali, piuttosto che in forma continuativa nelle équipes progettuali, soprattutto per la scarsità di risorse, e l'assenza di proposte legate alla formazione specifica degli operatori.

13.8 La sfida della maggiore età

Il percorso di Tutela di un MSNA da parte dell'Ente locale viene messo a dura prova nel momento del passaggio alla maggiore età, quando si vedono decadere molti dei diritti che la protezione verso la maggiore età prevede. L'inserimento lavorativo rappresenta la chiave per avere delle possibilità nell'affrontare due aspetti importanti: il permesso di soggiorno come maggiorenne e la sistemazione abitativa in autonomia.

13.9 Maggiore vulnerabilità delle ragazze

Il fenomeno dei MSNA secondo i dati è una realtà dove i maschi sono la maggioranza, in tutti gli aspetti considerati (immediatezza della presa in carico, inserimento lavorativo, sistemazione abitativa in autonomia etc.) la variabile indipendente "sesso" indica chiaramente una maggiore vulnerabilità del percorso di integrazione delle femmine.

Tale evidenza dovrebbe far riflettere gli operatori dei diversi livelli dei sistemi di welfare locale per dare una maggiore attenzione, attivando corsie preferenziali di Tutela delle MSNA, supportandole nel rimuovere gli ostacoli che si incontrano nel percorso di integrazione per il fatto di essere donne (oltre che sole e immigrate), discorso questo che assume la sua *extrema ratio* nella tutela per tratta di essere umani e prostituzione e in quella per adolescenti sole richiedenti asilo. Dopo queste linee di azione sociale, sono possibili ulteriori considerazioni.

In primo luogo, il bisogno di contribuire alla definizione di procedure standardizzate certe e condivise tra il livello europeo, nazionale, locale e interistituzionale, tali da permettere agli Enti locali di progettare e attuare interventi di protezione sostenibili (anche economicamente) e di qualità.

In secondo luogo, promuovere un'informazione circolare, tempestiva e corretta, tra il livello europeo, nazionale, locale e interistituzionale che favorisca un approccio sinergico in cui competenze e ruoli dei diversi attori siano orientati al

raggiungimento di obiettivi condivisi: in particolare, si dovrebbe avviare un'applicazione concreta e maggiormente definita per le procedure di identificazione dei minori.

Infine, un lavoro di programmazione che permetta una migliore costruzione della rete dei servizi, definita attraverso una *governance multilevel* che veda coinvolti tutti gli attori del welfare locale, e che possa accelerare risposte più efficaci alla mutabilità del *target*.

APPENDICE STATISTICA: DATI SU PRESENZA E CARATTERISTICHE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA (2009-2014)¹

Tracciare gli esatti contorni di un fenomeno come quello della presenza di Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) nel nostro Paese è un'impresa che presenta alcune difficoltà, principalmente a causa di due ordini di motivi che sono strettamente connessi, il primo di carattere sostanziale e il secondo metodologico. Con riferimento alla prima questione è ormai chiaro che, per diverse ragioni, gli stessi minori possano essere interessati a non lasciare tracce nel Paese Membro in cui arrivano, al fine di proseguire indisturbati il proprio percorso verso la meta desiderata. Rispetto alla seconda questione, che attiene in particolare alle fonti consultate per ricostruire il fenomeno indagato, si deve notare che ad oggi il modo più efficace di far luce sulla presenza e le caratteristiche dei MSNA è quello di affidarsi alle informazioni raccolte dalle stesse istituzioni che, a vario titolo, sono entrate in contatto con i minori, ad esempio al fine di fornir loro i servizi di accoglienza o di valutarne le richieste di protezione internazionale. La conseguenza di ciò è che i contorni del fenomeno potrebbero risultare sfocati in quanto, con ogni probabilità, i MSNA che non sono stati intercettati dalle Autorità sfuggiranno alle statistiche, così come avverrà per coloro che hanno interesse a non farsi identificare, ad esempio per sottrarsi alla procedura Dublin. Le analisi presentate di seguito si avvalgono di due principali fonti istituzionali, quella del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e quella del Ministero dell'Interno. Con riferimento alla prima, si deve notare che la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione facente capo al Ministero è considerata la principale depositaria delle informazioni sulla presenza e l'arrivo dei MSNA in territorio italiano. L'articolo 5, comma 1, del D.P.C.M. numero 535 del 1999 prescrive infatti ai pubblici ufficiali, agli incaricati di un pubblico servizio e agli Enti (in particolare quelli che svolgono attività sanitaria o di assistenza) di comunicare immediatamente alla Direzione ministeriale di essere a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio italiano di un minorenne straniero

¹ L'Appendice statistica è stata redatta da Pietro Demurtas, CNR-Irpps, che insieme a Mattia Vitiello ha anche lavorato alla redazione dell'annesso statistico del *Common Template for the EMN Focussed Study 2014 "Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014"*.

non accompagnato. La seconda fonte, il Ministero dell'Interno, ha reso invece disponibili i dati relativi alla concessione dei permessi di soggiorno. Oltre a ciò, la Commissione nazionale per il diritto di asilo (facente capo al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione dello stesso Ministero) ha consentito l'accesso alle informazioni sulle decisioni di asilo elaborate a partire dall'applicativo informatico Vestanet, lo stesso utilizzato dalle Questure per trasmettere il modello C3 relativo alle domande di protezione internazionale avanzate in Italia.

A partire dalle informazioni rese disponibili dalla prima fonte, di seguito sarà delineato il quadro generale con riferimento alla presenza e alle principali caratteristiche dei MSNA presenti in territorio italiano dal 2009 al 2014, mentre a partire dalle informazioni comunicate dalla seconda fonte saranno esposti i dati relativi al rilascio dei permessi di soggiorno e al riconoscimento della protezione internazionale.²

LA PRESENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA DAL 2009 AL 2014

Dal 2009 al 2014, la presenza di minori non accompagnati in Italia evidenzia un *trend* decisamente crescente. L'unica evidente flessione verso il basso è rinvenibile in occasione del 2010 ma già durante l'anno successivo, con l'inizio della cosiddetta "Emergenza Nord Africa", si è verificato un incremento di segnalazioni dei MSNA pari al 175%, sebbene il livello più elevato di presenze sia stato raggiunto in corrispondenza del 2014 (figura 1).

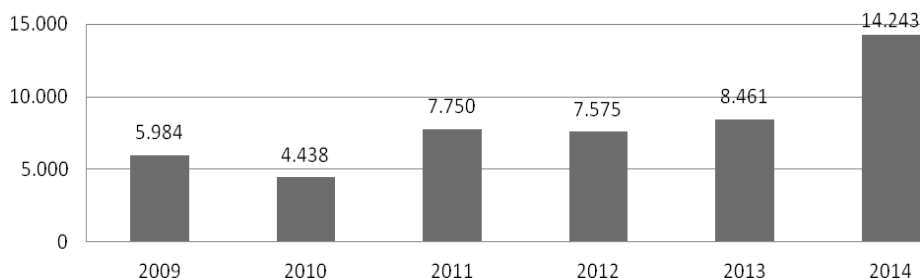


figura 1. Numero totale dei MSNA intercettati in Italia dal 2009 al 2014 (valori assoluti).

Elaborazioni da dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il forte incremento dell'ultimo anno deve essere in buona parte ricondotto all'aumento dei MSNA sbarcati sulle coste meridionali e ai recuperi in mare

² La fonte dei dati è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

aperto effettuati nel corso delle operazioni di salvataggio *Mare Nostrum*, che si sono svolte dall'ottobre 2013 al 1° novembre 2014 (figura 2).

In totale, nel corso dell'ultimo anno, i MSNA arrivati via mare sono stati infatti 7.831, il 72% dei quali sbarcati in Sicilia. Al di là dei mesi estivi, in cui le condizioni climatiche più favorevoli si accompagnano generalmente a un'intensificazione degli sbarchi, si può notare come nel 2014 il picco più elevato di arrivi sia iniziato ad aprile, sebbene già nei primi tre mesi sia stato segnalato un numero di MSNA da 3 a 6 volte superiore rispetto all'anno precedente. I mesi di novembre e dicembre hanno evidenziato invece un andamento del tutto simile a quello del 2013.

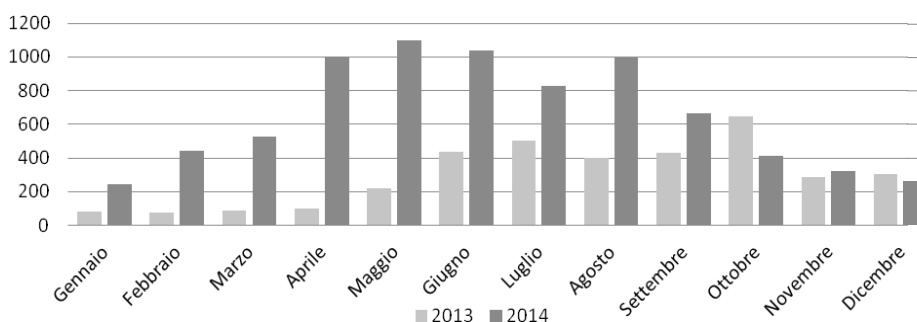


figura 2. MSNA sbarcati in Italia durante il 2013 e il 2014 (valori assoluti).
Elaborazioni da dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

I dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mostrano che una notevole quota di MSNA si è resa ben presto irrintracciabile: se per il 2009 questa informazione non è stata fornita,³ nel 2010 gli irreperibili costituivano il 29% dei MSNA totali intercettati dalle Autorità pubbliche, mentre nei due anni successivi la quota è diminuita al 23%, per aumentare nuovamente al 25% e al 26% nel 2013 e 2014.

3 Per il 2009, il Ministero ha indicato solamente i MSNA identificati (1.430) e non identificati (4.554), a cui si aggiungono coloro che hanno cambiato status giuridico (258).

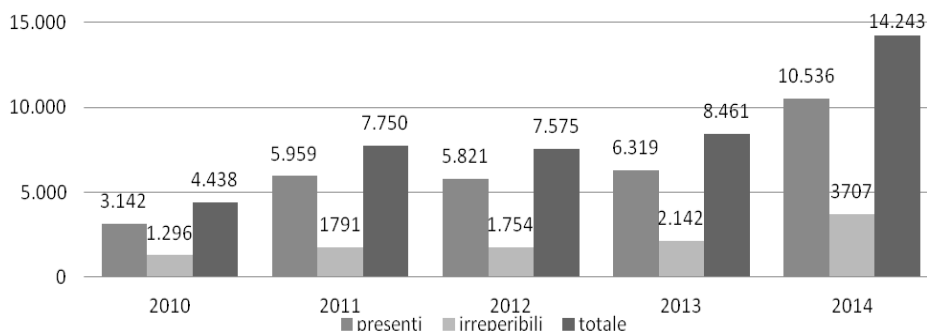


figura 3. Numero di MSNA presenti e irreperibili dal 2010 al 2014 (valori assoluti).

Elaborazioni da dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La scelta di alcuni minori non accompagnati di sfuggire all'identificazione e alla presa in carico da parte delle strutture di accoglienza italiane può essere ricondotta alla loro volontà di continuare il viaggio verso la destinazione stabilita.⁴ Tra quelli che sono intenzionati a richiedere la protezione internazionale, coloro che si rendono irreperibili lo fanno spesso per scappare al pericolo di essere costretti a stabilizzarsi nel primo paese d'arrivo, al quale, secondo la procedura Dublino, sono tenuti a presentare domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Facendo complessivamente riferimento agli anni compresi tra il 2010 e il 2013, per cui sono stati resi disponibili i dati sulla provenienza dei MSNA irreperibili, si può notare come una gran parte di essi sia partita dall'Afghanistan (30%) che, non a caso, è il paese di provenienza attualmente più rappresentato tra i minori che in Europa fanno richiesta di protezione internazionale.⁵ A questo proposito appare utile ricordare che la scelta di rendersi irreperibili è particolarmente rischiosa per i MSNA, dal momento che sono soggetti vulnerabili al traffico degli esseri umani ed esposti al rischio di ogni forma di sfruttamento, non solo in ragione della loro giovane età e del fatto di non accompagnarsi ad

4 V. SETTI, *Unaccompanied minors in the EU – European policy responses and research*, in EMN/ UNHCR Ireland International Conference Dublin, 27 novembre 2014, afferma che le tre principali motivazioni che spingono i MSNA a entrare in un particolare Stato membro sono la riunificazione con la propria famiglia, il ricongiungimento con la comunità in diaspora e le aspirazioni formative/economiche.

5 Secondo V. SETTI, *Unaccompanied minors* cit., i MSNA che fanno richiesta di asilo in Europa sono in maggioranza afgani (26%), seguiti da somali (12%) e siriani (8%).

adulti, ma anche a causa dei debiti che possono aver contratto per affrontare il viaggio.⁶

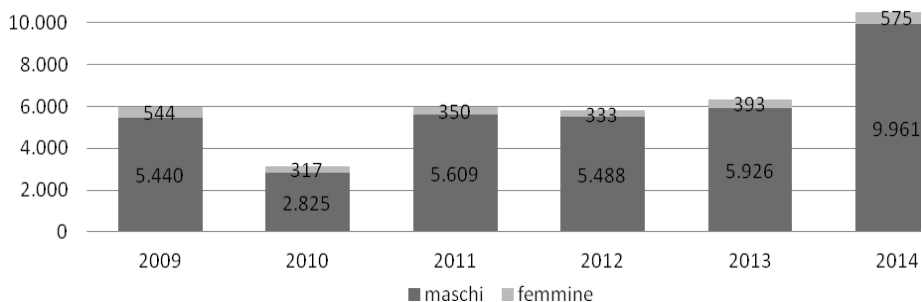


figura 4. Numero di MSNA presenti per genere dal 2009 al 2014 (valori assoluti).
Elaborazioni da dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Se si osservano i MSNA presi in carico dalle strutture di accoglienza italiane, emerge come la maggioranza sia costituita da ragazzi di sesso maschile, mentre la presenza delle poche ragazze evidenzia un *trend* negativo, passando dal 9 e 10% dei primi due anni al 5% dell'ultimo (figura 4).

La distribuzione per età mostra che la quota più consistente di minori ha 17 anni, mentre molto meno numerosi sono coloro che hanno tra 0 e 14 anni o 15 anni (figura 5). L'andamento delle ultime sei annualità evidenzia che il numero dei maggiori di 15 anni è aumentato già a partire dal 2011, in concomitanza con la consistente ondata di arrivi dal Nord Africa, mentre l'ultimo anno segna una presenza maggiore dei quindicenni e sedicenni a discapito dei diciassettenni, fatto che potrebbe prefigurare la necessità di interventi e percorsi di formazione che siano maggiormente differenziati per andare incontro alle necessità di integrazione dei più giovani. Con specifico riferimento al 2012 e al 2013⁷ si evidenzia inoltre che, nella distribuzione per età dei MSNA possono essere rinvenute differenze di rilievo sulla base del genere, dal momento che le ragazze sono sovra rappresentate proprio nella prima classe: se in entrambe le annualità i bambini fino a 14 anni sono il 4% dei MSNA maschi,

6 Secondo EUROSTAT, *Trafficking in human beings, Statistical working papers 2014* editio, negli anni 2010-2012, tra le vittime del traffico di esseri umani il 19% era costituito da minori.

7 Il riferimento a queste due annualità è condizionato dalla mancanza di dati disaggregati per sesso nelle informazioni fornite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2014.

le bambine arrivano rispettivamente al 25% e 21% del totale delle femmine segnalate.

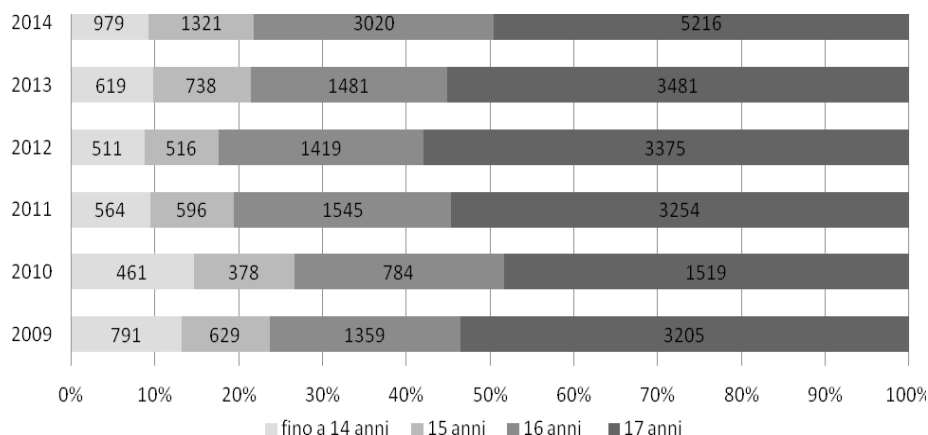


figura 5. Distribuzione per età dei MSNA presenti per genere dal 2009 al 2014 (valori assoluti).

Elaborazioni da dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Considerando complessivamente i MSNA arrivati nel periodo compreso tra il 2009 e il 2014, si osserva che il 70% dei segnalati proviene da Egitto (18%), Albania e Bangladesh (entrambi all'11%), Afghanistan (9%), Marocco (7%), Somalia (6%), Eritrea e Gambia (5%). Con specifico riferimento all'ultimo anno, si conferma che l'Egitto è il paese da cui giunge il maggior numero di MSNA e si ribadisce, al contempo, il trend decrescente rispetto alla presenza dei marocchini. Il 2014 ha mostrato inoltre delle novità di rilievo per quanto riguarda la composizione dei minori non accompagnati presenti in Italia, sono aumentati in particolare quelli provenienti dal Gambia (+436%) dal Mali (+439%) e dall'Eritrea (+374%). Un discorso a parte deve essere fatto rispetto ai minori provenienti da Albania e Bangladesh, i primi aumentati e i secondi diminuiti in maniera evidente rispetto all'anno precedente. Nel report di monitoraggio 2014 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è sottolineato che, per quanto riguarda gli albanesi, sono stati registrati casi di arrivi di minori accompagnati da parenti e adulti di riferimento, i quali a loro volta sono tornati in Albania dopo aver affidato i ragazzi ai Servizi sociali italiani; il grande calo dei MSNA provenienti dal Bangladesh è stato invece addebitato all'azione di contrasto dell'Autorità di Pubblica Sicurezza verso i gruppi che favorivano il loro ingresso illegale.

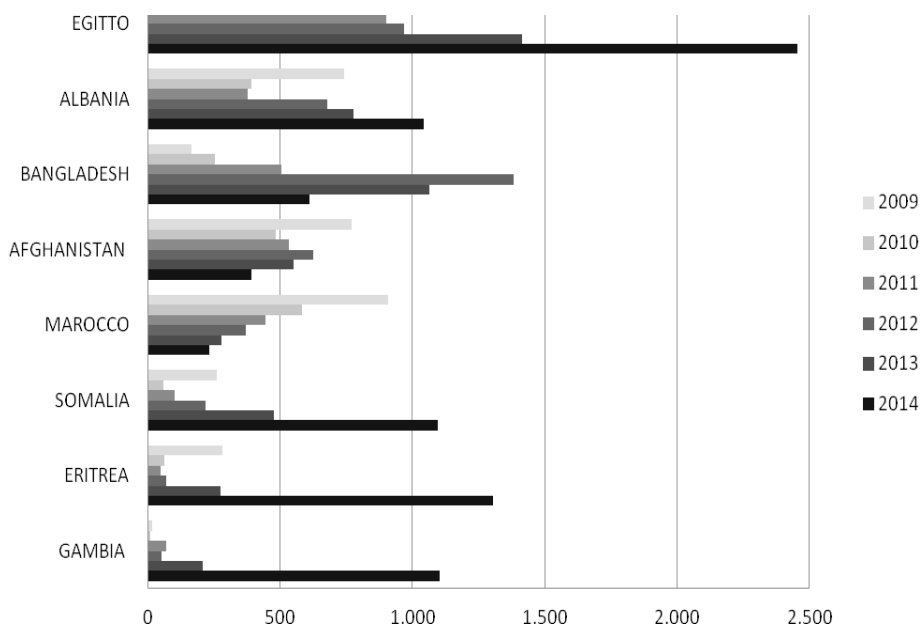


figura 6. Numero di MSNA presenti provenienti dagli otto paesi più rappresentati dal 2009 al 2014 (valori assoluti).
Elaborazioni da dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

PERMESSI DI SOGGIORNO E RICHIESTE DI ASILO DEI MINORI STRANIERI

Il progressivo aumento dei MSNA presenti nelle strutture di accoglienza italiane trova riscontro nel numero crescente di permessi di soggiorno concessi e segnalati dal Ministero dell'Interno per il periodo di riferimento 2009-2013:⁸ dai 2.235 permessi del 2009 si è passati infatti ai 2.273 del 2010 e ai 3.530 del 2011, per arrivare al numero di 4.104 del 2012, diminuito nel 2013 a 3.783.⁹ Nella maggior parte dei casi, si tratta di permessi di soggiorno per minore età, a cui si affiancano quelli per affidamento (figura 5). Come evidenziato nella parte precedente del presente volume, questi ultimi consentono al minore di accedere-

- 8 Al di là di questa convergenza, si deve evidenziare come le informazioni fornite da quest'ultima fonte non collimino perfettamente con i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali riferiti al totale dei MSNA in carico alle strutture di assistenza nelle stesse annualità. Una delle ragioni di questa differenza risiede probabilmente nel tempo di disbrigo delle pratiche di assegnazione del titolo di soggiorno, tali per cui non è detto che la segnalazione della presenza di un MSNA e l'effettiva concessione del titolo di soggiorno ricadano nella stessa annualità.
- 9 I dati, forniti nel corso del 2014, non contenevano informazioni con riferimento a quest'ultima annualità.

re a un lavoro (nella fattispecie prevista dall'ordinamento per i minori italiani) e gli permettono inoltre, al conseguimento della maggiore età, la conversione del titolo posseduto in un permesso di soggiorno per studio o formazione. A questo proposito si segnala che, nel corso del 2014, sono stati emessi complessivamente 2.188 pareri di conversione, nell'83% dei casi concessi agli ex minori provenienti da Bangladesh, Egitto e Albania.

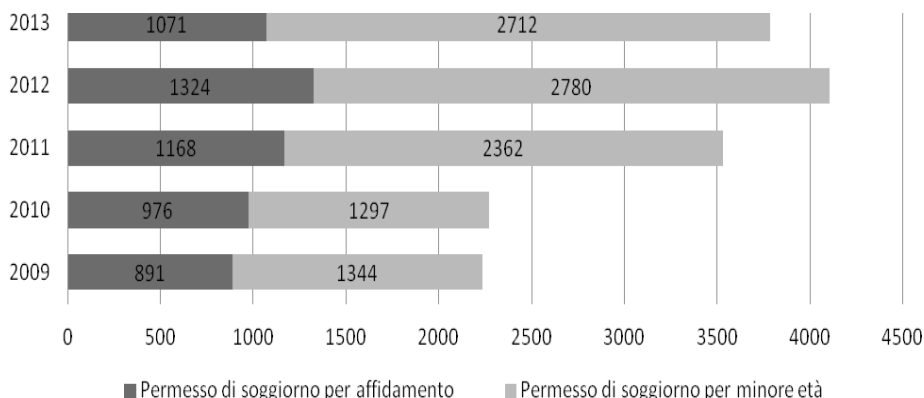


figura 7. Numero di permessi di soggiorno concessi ai MSNA dal 2009 al 2013 (valori assoluti).
Elaborazioni da dati del Ministero dell'Interno.

Passando invece alla questione delle domande di protezione internazionale presentate in Italia, si deve ricordare che, in relazione agli altri Stati membri, l'Italia si conferma come una delle mete meno ambite dai MSNA richiedenti asilo.¹⁰ Nonostante ciò, si segnala che dal 2009 al 2012 la quantità di coloro che hanno presentato domanda di protezione internazionale è più che raddoppiata, per calare lievemente nel 2013. Anche per effetto dell'aumentato numero di minori provenienti dal Corno d'Africa e dall'Africa sub-sahariana, nel 2014 si è registrato un repentino incremento di domande al punto che, rispetto all'anno precedente, la percentuale dei minori richiedenti asilo rispetto ai MSNA presenti è aumentata dal 12,7% al 24,3% (figura 7).

¹⁰ Come ricorda M. ACCORINTI, "I minori stranieri non accompagnati in Italia e in Europa", *Nedemos*, in corso di stampa, nel 2013 l'Italia ha registrato il più alto numero di presenze di MSNA che non richiedevano asilo al Paese in cui si trovavano.



figura 7. Domande di protezione internazionale presentate dai MSNA dal 2009 al 2014 (valori assoluti).

Elaborazioni da dati del Ministero dell'Interno.

Se si analizza complessivamente il quinquennio 2009-2013, i MSNA provenienti dall'Afghanistan erano coloro che avevano presentato più domande di asilo (16%), seguiti da quelli provenienti dalla Costa d'Avorio (11%), dal Mali (10%), dalla Somalia (8%), dal Gambia e dalla Nigeria (al 6%). Negli stessi anni, il numero di decisioni positive per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e di quella per ragioni umanitarie è cresciuto in maniera costante, passando da 26 nel 2009 a 110 nel 2013 (tabella 1).

	2009		2010		2011		2012		2013	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Status di rifugiato	1	1	3	3	7	1	4	4	32	1
Protezione sussidiaria	10	1			2	2	5	2	23	1
Ragioni umanitarie	1		2		5	2	10	2	30	3
Altro	13	3	6	3	19	1	7	3	14	6
Totale	25	5	11	6	33	6	26	11	99	11

tabella 1. Status concessi ai MSNAR dal 2009 al 2013 (valori assoluti).

Elaborazioni da dati del Ministero dell'Interno.

Secondo quanto riportato dal Ministero dell'Interno, nel corso del 2014 si è registrato un forte incremento nella presentazione delle domande di protezione internazionale, passando dalle 805 del 2013 alle 2.557 del 2014. In particolare l'impennata nelle richieste è da addebitare al gran numero di MSNA provenienti dall'Africa occidentale, ovvero dal Gambia con 961 domande (+728%), seguito a debita distanza dalla Nigeria con 281 domande (+620,5%), dal Senegal con 267 (+506,8%) e dal Mali con 296 (+322,9%), mentre la diminuzione più evidente è stata registrata tra i MSNA provenienti dalla Somalia (-66,7%) e dall'Afghanistan (-32,9%).

ELEMENTI DI ANALISI SOCIO-STATISTICA

Nonostante le difficoltà connesse alla produzione di precise statistiche sul fenomeno, le informazioni rese disponibili dalle fonti istituzionali italiane hanno consentito di descrivere i mutamenti che, nell'arco di sei anni, hanno caratterizzato la presenza in Italia dei minori stranieri non accompagnati. Le analisi hanno evidenziato un mutamento di ordine quantitativo che si è accompagnato, soprattutto nell'ultimo anno, a una serie di cambiamenti nella composizione dei MSNA presenti sul territorio italiano. In particolare, a partire dal 2011 gli eventi della cosiddetta "Primavera Araba" si sono tradotti in un aumento nel volume degli arrivi di minori non accompagnati, mentre il 2014 si è rivelato essere l'anno della loro maggiore affluenza soprattutto in ragione dell'aumento di sbarchi sulle coste meridionali e dei recuperi in mare effettuati nell'ambito dell'operazione *Mare Nostrum*.

Con riferimento alle caratteristiche degli arrivati si è notato che, dal 2009 al 2013, il 50% circa dei minori non accompagnati proveniva da Egitto, Albania, Bangladesh e Afghanistan. Nell'ultimo anno si sono verificati alcuni cambiamenti di rilievo: è aumentata la quota dei minori quindici e sedicenni a discapito dei diciassettenni (che sono sempre i più numerosi), mentre sono stati particolarmente numerosi i MSNA provenienti dall'Africa Occidentale. Il numero dei richiedenti asilo appare essere in crescita, ma la quota dei MSNA che si rendono irreperibili per proseguire il proprio percorso verso altri Paesi Membri rimane costante e, con esso, il pericolo che questi giovani possano cadere nella rete del traffico degli esseri umani.

Marco Accorinti

POLICIES AND PRACTICES ON UNACCOMPANIED MINORS IN ITALY

SUMMARY

ACKNOWLEDGMENTS AND DISCLAIMER	87
PREFACE	89
POLICIES AND PRACTICES ON UNACCOMPANIED MINORS IN ITALY	91
1. MOTIVATIONS AND CIRCUMSTANCES OF UAMs FOR ENTERING ITALY	93
2. ENTRY AND ASSESSMENT PROCEDURES	99
3. RECEPTION CONDITIONS	115
4. UAMs THAT GO MISSING FROM RECEPTION FACILITIES	129
5. TRANSITION TO ADULthood	133
6. RETURN PRACTICES AND REINTEGRATION OF UAMs	136
7. CONCLUSIONS	137
APPENDIX: DATA AND CHARACTERISTICS ON UNACCOMPANIED MINORS IN ITALY (2009-2014)	145

ACKNOWLEDGMENTS AND DISCLAIMER

This volume contains the Italian contribution to a study on policies, practices and data on unaccompanied minors that was promoted at a European level by the European Migration Network (EMN) in 2014. The aim of the study is to provide information about the changes that took place in EU Member States after 2009 and also to provide fresh statistics.

All national reports are available from the website of the EMN, Directorate-General Home Affairs of the European Commission.

The writer acknowledges Stefania Congia (Ministry of Labour and Social Policies), Anna Giustiniani (International Organization for Migration), Serena Matarese (Ministry of Labour and Social Policies), Stefania Nasso (Ministry of the Interior) and Lluís Francisc Peris Cancio (Roma Capitale) for their important consultancy.

The contents of this volume are attributable to the author only and are in no way related to the official position of the Ministry of the Interior on the topic under discussion.

PREFACE

Alberto Bordi

In the varied and dynamic migratory microcosm characterizing our times and our country in particular, it is undoubtedly difficult to identify priority issues. However, tackling the migratory phenomenon, which has become structural in our century and on our planet, means engaging our hearts and minds in helping the most desperate and needy people. It also means that we cannot disregard the fate of unaccompanied minors (UAMs), who are the most vulnerable, due to their being minors, foreigners, not accompanied by parental figures, away from their roots and forced to envisage their future in a country of which they do not even know the language.

The acronym UAMs encompasses a phenomenon of large and increasing numbers. These numbers are even more disturbing given the many risks run by these children, who are exposed to crimes such as trafficking or smuggling. This publication painstakingly and objectively analyses issues of different nature connected to UAMs. In this way, we enter into contact with the problems linked to the identification and age assessment of minors, the necessary preventative actions, legal guardianship, health care, the inevitable topic of education, integration into the hosting community, the dreams of minors to get a job allowing them to help their families of origin, and the procedures for international protection, residence permits, repatriation and voluntary return. Against this diverse socio-economic backdrop, private players and public institutions, voluntary organizations and international bodies are mainly engaged in maximizing the reception system, with the Ministry of the Interior devoting its utmost attention to it in terms of funding and organizational efforts.

This well established policy is proved by the setting up of a mission structure within the Department for Civil Liberties and Immigration in July 2014. This structure is intended to coordinate interventions in the area of the reception of unaccompanied minors, with particular reference to the provision of initial assistance and the handling of minors within the integrated System of Protection for Asylum Seekers and Refugees (SPRAR). At the same time, procedures and a call for tenders were started aimed at financing new reception projects with the Asylum, Migration and Integration Fund.

In this publication, edited by Marco Accorinti, as part of the activities carried out by the National Research Council (CNR), the Italian National Contact Point for the European Migration Network, there is a lot of past, with an in-depth overview on the history of minors from the 1950s to date. There is also a lot of present, with updated statistics on the presence and characteristics of UAMs in Italy. Finally, there is a lot of future, because the specificities of this phenomenon are analysed in a way to assess and adjust the interventions that may be planned in favour of these young foreigners first and foremost, and in favour of the institutions that are involved at different levels and of the entire community, which should be recognized as a leading stakeholder in any migratory dynamics.

POLICIES AND PRACTICES ON UNACCOMPANIED MINORS IN ITALY

SUMMARY

Migration patterns and the reasons driving Unaccompanied Minors (hereinafter referred to as UAMs) to Italy have been very complex aspects of the migratory phenomenon in the country over the past decade. The presence of UAMs has increased at a very high rate with incoming flows of migrants, especially asylum seekers.

The actual number of UAMs within the territory is difficult to define, since most of them do not fulfil residence regulations and move considerably within Italian territory. The law requires public officials, civil servants and public organizations providing health and care services to inform the Institutional office without delay if they learn of the entry/presence of a UAM within the territory of the State. Yet, the data that have been regularly collected and published, however significant, are by no means complete. In fact, not all Authorities within the territory of the State systematically report the presence of UAMs without adults responsible for them. By the same token, not all UAMs who enter Italy come into contact with the institutions, nor are they necessarily intercepted by Law Enforcement Authorities; as a result they may remain in a situation of illegality.¹ Institutional office data do not include UAMs who applied for asylum; they are, in fact, surveyed by the National Asylum Commission and by SPRAR (System of Protection for Asylum Seekers and Refugees). Over the past seven years, the number of UAMs has remained stable with an average of 7/8,000 per year, and a peak of 8,461 in 2013. This figure is expected to be greatly exceeded in 2014. In terms of minors' nationalities, the most significant change concerns Romanian minors, who ceased to be surveyed after 1 January 2007, when they became EU nationals. The majority of reported UAMs are boys, and more than 80% belong to the 15-17 age group. However, the presence of UAMs aged 11-12 and even 7 has been recorded. Another major phenomenon is that every year around 25% of all identified and unidentified UAMs make themselves "untraceable".

1 M. GIOVANNETTI, *Storie minori. Percorsi di inclusione ed esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderno Cesvot 36, Firenze, 2007.

Most UAMs who are in Italy come from Morocco, Egypt, Albania, and other North African and Middle Eastern countries. The social and economic difficulties and/or political problems of these countries may be the main reason why they look for opportunities in other countries. Some authors² argue that the social and economic conditions of their families of origin directly affect the migratory choice of minors. This causes the «*adultization of children*» who seek to improve the economic conditions of their families or leave their family ties behind. Minors are driven to migrate by war, but also by poverty, which is associated with low social and educational statuses and poor employment opportunities; so, they hope to find a better situation in Italy, or in another European country. Analyses suggest that UAMs do not have structured migratory projects with pre-defined expectations. If they see migration as a way to flee conflicts and persecution, their arrival in Italy is often accidental and determined by external factors. Or it may be the result of progressive adjustments to the opportunities that may arise during their journey. They usually apply for international protection only at a later stage.

The picture of national practices outlined below has been built by analyzing regulatory provisions and by contrasting and comparing the practices of social players. The following reports have provided additional information: ANCI 2009 Report, *Unaccompanied minors in Italy*, IV ANCI-Cittalia 2011 Report and *Foreign minors, The Phenomenon of temporary reception in Italy in 2013*. All data and information refer to the June-December 2014 period.

Moreover, there has been a change in the organization that has responsibilities over UAMs. A provision of 1999 established a Committee for Foreign Minors (CMS), as an autonomous body attached to the Ministry of Labour and Social Policies. The Committee was then incorporated into the General Directorate of Immigration and Integration Policies within the same Ministry (Institutional office). It is worth recalling that the responsibility for providing assistance to UAMs who seek asylum or apply for protection lies with the SPRAR. SPRAR was set up by the Department for Civil Liberties and Immigration in the Ministry of the Interior, and entrusted to the National Association of Italian Municipalities (ANCI) by an agreement.

2 R. BERTOZZI, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, Milano, 2005.

1. MOTIVATIONS AND CIRCUMSTANCES OF UAMs FOR ENTERING ITALY

According to the Decree of the President of the Council of Ministers number 535/1999, Article I, laying down the “Regulation on the tasks of the Committee for Foreign Minors, in conformity with Articles 33(2) and (2-bis) of Legislative Decree number 286 of 25 July 1998”, in Italy UAM refers to *«a minor who does not have Italian or other EU citizenship, has not applied for asylum and is, for any reason, within the territory of the State without care or representation by his/her parents or other adults who are legally responsible for them under existing Italian laws»*.

This provision was defined as the solution to a social phenomenon that became particularly significant in the country number-wise in the 1990s. According to Campani and Salimbeni³ the phenomenon of the presence of UAMs in Italy developed in at least four phases.

- The first phase occurred with the arrival of groups of asylum seekers - a few dozen minors - from Hungary and Czechoslovakia during the 1950s and 1960s.
- The second phase saw the arrival of Vietnamese and Cambodian minors, mostly orphans and abandoned children, entrusted to religious organizations, in the early 1970, and some refugee minors from the Horn of Africa in the second part of the decade.
- The third phase (1980s) involved Eritrean, Tigrinya and Ethiopian groups, minors from Somalia (mainly Mogadishu) and Sudan, and later from the Maghreb area (Morocco and Tunisia in particular) and Algeria. Then at the end of the 1980s, following the Chernobyl nuclear accident, Italy started receiving minors aged between 7 and 14 for temporary periods or even permanently from the Belarusian regions that were hit by the disaster.⁴ Apart from the last case, the first three phases concerned children who had fled war zones, alone or with no adults accompanying them.
- Fourth phase, following Italy’s ratification of the New York Convention on the Rights of the Child of 1989 (by Law number

3 G. CAMPANI, O. SALIMBENI, (edit by), *La fortezza e i ragazzini*, Milano, 2006.

4 41,000 minors in 1995; 21,914 in 2009; and 13,095 in 2013. Source: Ministry of Labour and Social Policies.

176/1991), in 1994 the Italian Government decided to set up the CMS in order to regulate the reception of Belarusian and Albanian children. The CMS is responsible for monitoring solidarity interventions proposed by public and private entities within international solidarity programmes aimed at UAMs, allowing the minors to stay with Italian families, usually for no longer than 90 days. Then, with the entry into force of Legislative Decree number 113/1999, the activities of the CMS were extended to all UAMs, in accordance with the provisions of the New York Convention.

- A fifth phase began at the end of 2010, following the events linked to the “Arab Spring” and involving countries such as Egypt, Tunisia and later Syria (North Africa and the Middle East); all of a sudden migration flows increased between the Mediterranean shores (the Sicilian coast in particular), leading the Government to declare a state of national emergency.⁵

The CMS was also responsible for making a survey of and providing information on the presence of UAMs in Italy over the past fifteen year. CMS data indicate that there were 8,307 minors from Eastern Europe and the Balkans (Rumania, Albania, Serbia and Moldavia) in 2000 and 8,146 in 2001. Between 2006 and 2008 the number dropped slightly with 6,543 and 7,343 minors respectively, mainly from Egypt, Tunisia, Eritrea, Somalia, Afghanistan, Palestine, Iraq and also Bangladesh, to reach 6,100 in 2009 and 4,866 in 2010. From 2010, migration flows began increasing again, reaching 7,750 minors in 2011; 7,575 in 2012; 8,461 at the end of 2013; and 11,010 as of 31 August 2014, with a distinction between those who are in Italy and those who are considered to be “untraceable”. According to Campani et al. with reference to the previous five years, there were the following categories of UAMs in Italy:⁶

- unaccompanied adolescents who were either asylum seekers or who could benefit from measures of temporary protection for humanitarian reasons (which may be specific to the country of origin);
- UAMs who came to Italy to join their parents, who might not fulfil the requirements to start reunification procedures, “partially UAM”;

5 On 18 February 2011.

6 See G. CAMPANI, Z. LAPOV, F. CARCHEDI, (edit by), *Le esperienze ignorate*, Milano, 2002.

- UAMs exploited by criminal organizations (with ties to prostitution, begging, child labour or drug pushing) who were often abducted or who came with the consent of their families of origin;
- UAMs, who reached Italy illegally, through trafficking channels run by organized crime or who arrived with a specific economic migratory project just like adults; they often had to help their families pay for the debt incurred for their departure.

In addition to specific studies carried out by experts, data from different sources and specific reports on UAMs have been produced over the years. It is worthwhile mentioning the following:

- data have been produced by the CMS, which in 2012 was merged into the Institutional office; the Directorate prepares a national report every two months;
- the SPRAR compiles an annual report every year;
- since 2009 the ANCI, through Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, has published five Reports on UAMs in Italy;
- the Institutional office published a report in June 2014 entitled *Foreign Minors. The Phenomenon of Temporary Reception in Italy in 2013*.

Despite the attention of the Government, the actual number of UAMs within the territory of the State is difficult to define,⁷ since most of them do not fulfil residence regulations and move considerably within Italian territory. Under Article 5 of Decree of the President of the Council of Ministers number 535/1999, public officials, civil servants and public organizations providing health and care services are required to inform the CMS without delay if they learn of the entry/presence of a UAM within the territory of the State. Yet, the data that have been regularly collected and published, however significant, are by no means complete. In fact not all Authorities within the territory of the State systematically report the presence of UAMs. Many of them are the victims of trafficking and are therefore “hidden”, some face criminal proceedings and some are “accompanied” by adults who are not really able to take care of them. By the same token, not all UAMs who enter Italy come into contact with the institutions, nor are they necessarily intercepted by Law

7 M. GIOVANNETTI, *Storie minori* cit.

Enforcement Authorities.⁸

CMS data do not include UAMs who applied for asylum. They are, in fact, surveyed by the National Asylum Commission and by SPRAR.

Since 2002 the information collected by the CMS has been filed in two separate records. One contains the files on the identified minors who have a “residence permit for minors”. The other contains the files of all others whose presence has been reported but who have not been identified; they are included in the database for survey purposes only.

Over the past seven years, the number of UAMs has remained stable with an average of 7/8,000 per year, and a peak of 14,243 on 2014

When it comes to the minors’ nationalities, the most significant change concerns Romanian minors. Their number increased sixfold in seven years and exponentially in the years just before 1 January 2007, when Rumania and Bulgaria joined the European Union, and the provisions contained in the Consolidated Act on Immigration, Legislative Decree number 286/1998 (hereinafter referred to as Immigration Law) ceased to be applicable. Over the years, there has been a gradual but increasing presence of Albanians, then of Moroccans, and lately of Egyptians and Syrians.

The majority of reported UAMs are boys, while girls account for about 15-20% (mostly from Moldavia and Albania). As regards age, more than 80% belong to the 15-17 age group, so they are teenagers; however, a presence of UAMs aged 11-12 and even 7 has been recorded very recently.

According to the ANCI Report, the Regions that have the highest presence of UAMs are Lombardy and Lazio, followed by Piedmont, Emilia-Romagna and Friuli-Venezia Giulia. Traditionally the phenomenon is mainly concentrated in the central-northern regions, even if the UAMs have arrived by sea.

The CMS database includes data on all UAMs whose presence has been reported by the Ministry in two separate archives. The first one contains the files on identified minors. The CMS has the authority to take decisions concerning them (the decision not to repatriate a minor or the decision to provide for his/her assisted repatriation). The second archive contains the files on all other minors whose presence has been reported, but who have not been identified. This second archive makes it possible to monitor the phenomenon of UAMs

8 M. GIOVANNETTI, *Storie minori* cit.

who have made themselves “untraceable” (the Institutional office not having received any indication that a residence permit for minors has been issued to them). Out of 14,000 reports obtained as of 31 December 2014 of minors present in Italy, as many as 2,771 concern “untraceable” minors (20% of the total number); they are mainly boys between 16 and 17 years of age, for the most part from Egypt and Syria, whose presence has been reported by Italian central-northern regions.

In conclusion, most UAMs who are in Italy come from Morocco, Egypt, Albania, and other North African and Middle Eastern countries. The social and economic difficulties and/or political problems of these countries may be the main reason why they look for opportunities elsewhere. Some authors⁹ argue that the social and economic conditions of the families of origin directly affect the migratory choices of minors. This causes the «*adultization of children*» who seek to improve the economic conditions of their families or leave their family ties behind. Minors are driven to migrate by war, but also by poverty, which is associated with low social and educational statuses and poor employment opportunities; so, they hope to find a better situation in Italy, or in another European country.

Analyses suggest that UAMs do not have structured migratory projects with pre-defined expectations. If they see migration as a way to flee conflicts and persecution, their arrival in Italy is often accidental and determined by external factors. Or it may be the result of progressive adjustments to the opportunities that may arise during their journey. They usually apply for international protection only at a later stage.

1.1 Preventative actions

There seems to be no formal agreement in place to prevent the phenomenon of migration abroad by UAMs or asylum-seeking UAMs. The only significant experience of agreements between Italy and other countries concerns assisted repatriation. Minors are usually included in the general programme funded by the European Commission’s Repatriation Fund.

Many projects and programmes specifically designed for children were implemented at a local level, first with Albania and then with Morocco and Romania.

9 R. BERTOZZI, *Le politiche sociali* cit.

Just to give an example of these important experiences, a programme called “Return to the future” was carried out in the city of Turin in 2004-2005. The programme aimed at favouring the assisted repatriation of Moroccan and Romanian minors; it provided social protection to the minors who are waiting to be entrusted back to the families in their countries of origin, and helped create a support network for the reintegration of minors. The programme was funded by the Ministry of Labour and Social Policies and promoted by the Prefecture and the Municipality of Turin.

In the following years, the International Organization for Migration (IOM) and the Ministry of Labour and Social Policies signed a financing agreement for a project aimed at providing family tracing services for up to 700 UAMs who had been in Italy over fourteen months. For the minors who wanted to be reunited with their families after their families had been traced, the projects provided for 50 social integration projects based on employment, education and health care. As mentioned in the EMN Report *Unaccompanied minors: quantitative aspects and reception, repatriation and integration policies. Analysis of the Italian case for a comparative study at community level* between April 2008 and March 2010, IOM made 881 surveys in 31 countries.¹⁰

There is a convention in force between Italy and IOM for the implementation of programmes aimed at tracing the families of UAMs (also in their countries of origin), according to the guiding principle of the “best interest of the child” and with an obligation to strict confidentiality.¹¹ As is known, the Assisted Voluntary Return measure is the option given to all third-country nationals in EU countries to receive help to go back voluntarily to their countries of origin safely and with suitable assistance. AVR is provided for in the 2008 EU Repatriation Directive and is regulated in Italy by Law number 129/2011 and relevant guidelines. Moreover, even though Italy has signed bilateral agreements with some countries (Mauritius, Moldavia, Albania, Sri Lanka, Morocco and Egypt) to strengthen the legal channels of entry for foreign workers and the supply and demand matching mechanisms, minors are not mentioned in any of these agreements.

¹⁰ 755 were completed and only 76 were cancelled or considered unfeasible.

¹¹ Legislative Decree number 140/2005.

2. ENTRY AND ASSESSMENT PROCEDURES

2.1 Documentation required by unaccompanied minors for legal entry to Italy

Foreigners are required to have a passport or other travel document recognized as valid by all Schengen States in order to enter Italy, just like any adult entering or staying in or in transit in the Schengen Area.

However, all UAMs are entitled to obtain a residence permit for minors on the basis of their declarations, even if they do not have official documents, simply by virtue of their being underage, and thus non-removable.¹²

Also, Article 343 of the Civil Code requires that a “Public Guardianship” case must be opened for all UAMs within 30 days from the submission of a residence permit application.

A residence permit for minors can be converted into a “residence permit for foster care” if the Institutional office decides not to repatriate the minor, who is placed in foster care by a decision of the Juvenile Court, or upon the initiative of the Social services, made enforceable by the Guardianship Court.

A residence permit for foster care allows a UAM to work in all the cases in which Italian law permits minors to work. The residence permit can be converted into a “residence permit for study” or “work (or job) reasons” when the minor turns 18.

If a UAM has a residence permit for foster care (since the Institutional office has decided not to repatriate them and he/she is placed in foster care by a decision of the Juvenile Court, or of the Social services, made enforceable by the Guardianship Court), he/she can immediately access the labour market – in compliance with the regulation on child labour; the permit is then converted into a residence permit for study or work reasons when he/she turns 18.¹³

A minor who is fostered by and lives with third-country national regularly staying in Italy is registered in the foster parent’s residence permit as long as he/she is under 14; he/she is then given a “residence permit for family reasons” when turning 14.

UAMs who might suffer persecution in their countries for reasons of race, religion, nationality, political beliefs or belonging to a social group, are entitled to

12 Presidential Decree number 394/1999, Article 28.

13 Circular of the Ministry of the Interior, April 9, 2001.

apply for asylum through their guardians.

Asylum applications are examined by the Local Commission for the Recognition of International Protection. If a minor is granted International Protection, he/she receives a “residence permit for asylum reasons”. If the asylum application is rejected, the Commission can still invite the Questore (Provincial Chief of Police) to issue a “residence permit for humanitarian reasons” if the repatriation of the minor may be dangerous or inappropriate. At any rate, the minor is entitled to lodge an appeal against the Commission’s decision before an ordinary Court through his/her guardian.

Generally, the Questore does grant a residence permit for humanitarian reasons, allowing the UAM to stay in the country legally until he/she turns 18.

The process does not change when the minor’s age is doubtful

2.2 Italian border control legislation

There are no cases in which a minor is refused entry at the border under national legislation or in police practice. Moreover, the non-removable status of minors allows them to be entitled to a residence permit for minors, valid until they turn 18. Article 11 of Presidential Decree number 394 of August 31, 1999 provides for the issue of a “residence permit for the integration of the minor”, after hearing the opinion of the Institutional office. When the UAM comes of age, he/she can remain in Italy legally, provided he/she can prove he/she has been in the country for at least three years and has undertaken an integration programme for at least two years.

UAMs cannot be removed except for reasons of public order and security of the State (in which case the removal decision must be taken by the Juvenile Court). However, the minor is entitled to follow his/her parent or foster parent if the latter is removed.

In no case can a minor be refused entry from a State in which he/she may suffer persecution for reasons of race, sex, language, nationality, religion, political opinions, personal or social conditions, or may risk being sent to another State in which he/she is not protected from persecution.

A UAM should never be refused entry at the border without prior investigation aimed at tracing family members to whom the child may be entrusted and at assessing the option that responds to the best interest of the child. The UAM

should be allowed to enter and stay in Italy until the investigation is concluded, in compliance with the obligation of child protection and the principle of the best interest of the child.

If a UAM is stopped at the border, border officers should immediately report the case to the Institutional office to guarantee the protection of the child. If relevant checks cannot be made in the country of origin, due to war, natural disasters, exceptional events or other serious and objective impediments, the minor must be allowed to enter Italy.

Public Authorities are required to provide UAMs with the necessary assistance, placing them in a safe place and ensuring the respect of their fundamental rights. If a minor has nevertheless entered national territory, he/she must be reported to the Juvenile Court and other Authorities (the local social services and the Institutional office). The rules on the protection and rights of children (foster care, guardianship, right to health and education, etc.) provided for in the Italian legal system apply.

UAMs cannot be detained in detention facilities for adults or in Centres for Identification and Deportation (CIEs).

The procedure in place provides for an age assessment and never for the removal or refusal of entry in the cases of adolescents who:

- have no valid documents and declare that they are underage, but their age is doubtful, or
- are caught committing a crime for which it must be assessed if they are under 14, or
- declare they are of age but their age is doubtful (e.g. some underage victims of the exploitation of prostitution claim they are of age).

According to Italian law, age assessment procedures must be undertaken fully respecting the minor's rights, health and dignity; they must be carried out in the least invasive way possible, and never forcibly. Age assessment procedures must be undertaken by independent and properly trained professionals.

There are no cases in which asylum-seeking UAMs arriving at a land/sea border or airport are refused entry at the border under national legislation or in police practice. In some cases, it has been reported that police officers have not identified minors at the border, allowing them to escape controls.

2.3 Apprehensions of unaccompanied minors by national authorities

A UAM arriving at a land/sea border of the Italian State must be preliminarily identified by Police Authorities, following a report by a public official. According to the law, Police Authorities must undertake an initial age assessment and should report the presence of the minor to the Institutional office, the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court, and the Guardianship Court. Police Authorities check the availability of reception facilities within that district. If there is no availability, they immediately inform the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court and request the Institutional office to indicate which facilities they may contact for prompt reception. These reception facilities, called "bridge facilities", are located all over Italy, and are used for the initial phase of reception only. The minors are later transferred to reception facilities that will host them until they come of age. Bridge facilities allow for an immediate and safe placement of the minors while the necessary background checks are carried out in order to define the following integration process in the best interest of the child.

Once the Police Authorities have been instructed on which bridge facility to use, they transfer the minor and report his/her name to the local social services, the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court and the Guardianship Court. As soon as possible, the Mayor, or his/her representative, takes the following action at the bridge facility:

- requests the Police Authorities to fully identify the child and to ascertain that he/she is actually underage;
- checks his/her unaccompanied status;
- acquires information on any family members who may be in Italy;
- informs the minor of the possibility to apply for international protection;
- makes sure that a health check-up is arranged, which may be done in local health-care facilities, in order to protect both the minor and the community.

Then, the Mayor, or his/her representative, reports the minor to the Institutional office. The Institutional office indicates the Municipalities in which there are available reception facilities that best respond to the protection needs of the minor. The bridge facility will arrange the transfer, agreeing on the when

and how with the Municipality of destination.

As soon as the minor arrives within the territory of the Municipality of destination, he/she enters the care of the local social services, which initiate the statutory procedures (request the Guardianship Court to open a public guardianship case, apply for a residence permit for minors, etc.) and update the Institutional office, the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court and the Guardianship Court.

If an official from a local authority identifies a UAM, he/she has to notify:

- the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court, which takes the relevant measures if the minor is in the state of abandonment and, usually, below 14 years of age;
- the Guardianship Court, which opens a legal guardianship case;
- the Institutional office, which uses the information for survey purposes, starts a family tracing investigation and monitors the situation of the child, or to the SPRAR if the minor has already lodged an asylum application;
- the diplomatic mission/consular post of the minor's country of origin, to provide information on the protection measures that have been adopted (except for asylum-seeking UAMs, since this information may entail risks of persecution).

The notifications must be made as soon as possible, irrespective of whether or not the minor has been previously identified, has received a residence permit, and his/her identity has been cleared up (if he/she has given false personal particulars to different authorities). Any such notification must be made in a way to protect confidentiality.

The Police and other public officials, civil servants and providers of essential public services who trace a UAM have the same reporting obligations to the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court and the Institutional office.

If a minor shows up on his/her own volition at an Initial Reception Centre, the Centre must immediately notify the local social services and the Questura (Provincial Police Headquarters) within 48 hours. It also has to lodge a request at the Guardianship Court for a Guardian to be appointed within 30 days. In practice, the Centre contacts the local social services. There are no differences in the event that the age of the child is uncertain or doubtful.

2.4 Training of border control personnel

There seem to be no training courses for Police Authorities on this issue, with the exception of a few specific modules, organized on a temporary basis and at a local level within projects financed by European funds.

Third sector organizations have repeatedly highlighted the training needs of the people working with UAMs (staff of Social services, first reception facilities, Police Authorities, schools, and health services, guardians and foster parents). They should receive suitable training on the needs and rights of minors - including cultural, language and religious needs - as well as on the specificities of the victims of trafficking/exploitation and of asylum-seeking UAMs.

2.5 The organization of the national procedures for asylum-seeking unaccompanied minors

In Italy, the definition of “asylum-seeking unaccompanied minors” refers to non EU-country nationals or stateless persons below 18 years of age who enter the national territory without being accompanied by an adult and who apply for international protection.¹⁴

Notification of the asylum application is given to the Juvenile Court for adoption of the relevant measures.¹⁵

Current regulation strengthens the responsibilities given to the institutions towards minors. Article 1 establishes that on arrival the minor is given all necessary information on his/her rights and existing legal options. After the involvement of the Guardianship Court, the minor is immediately entrusted to the SPRAR, which allocates a certain number of places to asylum-seeking UAMs every year.

The asylum application is examined by the Commission for the Recognition of International Protection, which hears the minor and his/her guardian during the proceedings. If the Commission grants International Protection to the minor, he/she will receive a residence permit for asylum reasons. Otherwise, the minor may be granted “subsidiary protection” or “humanitarian protection”. This type of protection is regulated by the Immigration Law and is granted when, according to the Local Commission for the Recognition of International

¹⁴ Under Legislative Decree number. 85/2003.

¹⁵ Legislative Decree number 39/90.

Protection, there are serious humanitarian reasons justifying the presence of the asylum-seeking UAM in Italy. The residence permit for humanitarian reasons may be converted even after minor has reached the age of 18. At any rate, through his/her guardian or family members, the minor is entitled to lodge an appeal against the Commission's decision before an ordinary Court.

At present, very few asylum-seeking UAMs submit an asylum application, even when they would be entitled to be granted International Protection. This is likely to be due to a lack of information. Moreover, those who apply do so on arrival or at the time of their identification.

There are no differences in the event that the age of the child is uncertain or doubtful.

2.6 Specific rules and procedures that apply in respect of the (asylum) applicant's status

Under Italian legislation, the asylum application submitted by an asylum-seeking unaccompanied minor must be confirmed by his/her guardian.¹⁶

Once it is ascertained that the asylum procedure falls under Italian jurisdiction, the Questura should forward the asylum application to the Local Commission for the Recognition of International Protection within two days. In theory, the Commission should arrange an interview within 30 days from reception of the application and decide within the three following days. The examination of asylum applications submitted by asylum-seeking UAMs should be given priority over other asylum applications. The Commission usually examines the applications of those who are about to turn 18 first. In practice, some times in Rome the Commission may interview asylum-seeking UAMs as late as 9 months from application submission.¹⁷

The Commission must interview the asylum-seeking minor in the presence of his/her guardian. The asylum-seeking UAM is entitled to speak in his/her language; the Commission appoints an interpreter, if needed.

The Commission decides on asylum applications on the basis of the criteria sanctioned in the Geneva Convention, taking into account the specific forms of persecution that may concern the child.

16 If the minor has lodged the application before the appointment of the guardian, the Questura suspends the procedure and informs the Juvenile Court and the Institutional office.

17 August 2014.

There are no differences in the event that the age of the child is uncertain or doubtful.

2.7 Age assessment procedures

Despite the reference to many principles sanctioned internationally, Italian regulation lacks organic unity when it comes to UAMs' age assessment. Principles and procedural protections are regulated by sources of different nature, mostly secondary sources, and have a limited scope. For instance, some principles refer to criminal offences or to international protection only and, as such, are not directly applicable to all age assessment procedures of presumed UAMs. Other principles are referred to in secondary sources only, such as Ministerial Circulars and Guidelines.

Moreover, some protections have not been expressly provided for or regulated to date, such as a multidisciplinary approach, the use of more invasive method only as a last resort, the use of qualified and independent staff, the presence of a qualified and independent legal representative and the obligation to indicate the error margin in the age assessment expertise.

Considering the general principles in the relevant regulation, the principle of the best interest of the child applies to age assessment just like it does to all administrative and jurisdictional proceedings concerning minors. If there is uncertainty or doubt about the age, the presumed minor may undergo anthropometric or other assessments, as provided for by relevant regulation.¹⁸

The law states that the assessment is undertaken with the consent of the minor or his/her legal representative,¹⁹ after the minor has been informed of the possibility that his/her age is assessed through a medical examination, specifying the kind of medical examination and its possible consequences, and of the fact that his/her refusal to be medically examined does not constitute an impediment to the acceptance and examination of his/her asylum application.²⁰ However, in practice, in doubtful cases, the verification is made automatically.

¹⁸ Article 349, Code of Criminal Procedure 103; Circular of the Ministry of the Interior July 9, 2007; Article 19(2), Legislative Decree number 25/2008; Article 8(1), Presidential Decree number 448/1988.

¹⁹ Article 19(2), Legislative Decree number 25/2008.

²⁰ Article 19(3), Legislative Decree number 25/2008.

The assessment is undertaken with methods that are non-invasive²¹ and safe and that respect the health, dignity, physical integrity, age and gender of the minor.²² The exposure to ionizing radiation in a medical-legal context - with no direct benefit on health - must be specifically justified (principle of justification) and the radiation dose must be kept at the lowest level that can be reasonably reached.²³

Age assessment is undertaken preferably in public health-care establishments with paediatric wards.²⁴

If age assessment does not allow for an accurate definition of the age and there are still doubts, the benefit of the doubt is guaranteed and the minor age is presumed for all effects.²⁵ This principle must be respected even while awaiting age assessment; the widest safeguard of rights and all the provisions on minors' protection must be applied.²⁶

The Circular of the Ministry of the Interior points out that «age assessment does not generally provide exact results», but only «an age group compatible with obtained results», specifying that, faced with an error margin in the expertise, the *favor minoris* (most favourable to the child) principle must be applied. Finally, CMS Guidelines 2007 suggest that if a minor has a valid document indicating the year of birth only, attributing December 31 of that year as the date of birth is considered as a best practice.

An attempt to introduce more safeguards in age assessment procedures was made with the “Protocol for the age assessment of minors according to the multidimensional approach model” (so-called Ascone Protocol). The protocol was compiled in 2009 by an inter-institutional Technical Group set up at the Ministry of Labour, Health and Social Policies, taking into account the opinion of the Higher Health Council of February 25, 2009. This health protocol refers to some fundamental principles that are not currently included in regulations,

21 Article 19(2), Legislative Decree number 25/2008.

22 Committee for Foreign Minors, Guidelines; Circular of the Ministry of the Interior July 9, 2007.

23 Article 3(7), Legislative Decree number 187/2000.

24 Circular of the Ministry of the Interior July 9, 2007.

25 Committee for Foreign Minors, Guidelines; Article 19(2), Legislative Decree 25/2008; Article 8(2) Presidential Decree. 448/88; Circular of the Ministry of the Interior July 9, 2007.

26 Circular of the Ministry of the Interior July 9, 2007.

including the following:

- the need to introduce the same age assessment procedure at a national level, integrating data from the x-rays of the hand and wrist skeletal development (based on the Greulich and Pyle method) and from a physical examination made by a paediatrician (anthropometric measurements; inspection of the signs of sexual maturity, with identification of development disorders, if any; definition of dentition stage; and use of axiological tables from different/the nearest countries);
- the need to indicate the error margin in any age assessment expertise;
- a multidisciplinary and multidimensional approach, combining medical examinations with an interview and a psychological assessment;
- the role of the Judicial Authority, which orders an investigation on the UAMs, considering that their parents/legal representatives cannot be found;
- the importance of a cultural mediator;
- the need to identify public facilities with specialized staff with specific and multidisciplinary skills, to whom regular training and refresher courses are provided.

Unfortunately, the fragmentation of the Italian regulatory framework tends to result in a lack of homogeneity in national and local practices, and in a partial application of principles and safeguards when it comes to age assessment.

The most widespread practice is to undertake the age assessment through one medical examination only, mainly an x-ray of the left wrist. This examination may be supplemented with or replaced by a general check-up, or an examination of the dental arch or pubertal development. Assessments are generally made in public hospitals by on duty staff, who are not necessarily specialized. However, some specialized facilities do make age assessments with multidisciplinary methods, including a complete paediatric examination of the personal and family history, an age assessment of the skeleton and of the dental arch, and a number of interviews to assess psychological development. The assessments are made by specialized staff. An age assessment expertise is then prepared by the whole team; it contains an opinion on a possible age, specifying an

error margin and the reasons for that error margin.

In addition, age assessment is fundamental to determine criminal responsibility, the jurisdiction of the judicial authority if the UAM commits a criminal offence, and whether jurisdiction lies with the Juvenile Court or a regular court.²⁷ The Department for Juvenile Justice is responsible for enforcing the decisions taken by the Juvenile Court for minors aged 14-10 who have committed a crime. If the minor is assessed to be younger than 14, he/she is not considered criminally responsible under the Italian legal system. However, considering specific elements such as the seriousness of the crime and the social dangerousness of the minor, the court may impose a security measure, entrusting him/her to the Social services of the local authority where he/she lives (if this is not already the case). Determining the age of the minor with certainty is therefore necessary in order to apply all the statutory benefits, hence, to fully protect the minor's subjective rights.

2.8 The average duration of an asylum procedure for a UAM

A study was carried out and published in 2013 on 128 local cases, involving Reception Centres for Asylum Seekers (CARAs), Administrations, Organizations and Reception Centres, with a particular focus on metropolitan areas (Milan, Rome, Bologna and Turin). The findings of the study suggest that there is a time gap from 30 days to more than six months between the time an applicant expresses his/her will to apply for asylum and his/her being interviewed by the Commission for the Recognition of International Protection. As mentioned above, the average duration of an asylum procedure exceeds nine months.

The average duration of an interview ranges between one and three hours. If needed, the interview lasts longer, which is often the case. Besides, no codes of conduct, handbooks or guidelines have been prepared on how to conduct an interview. At present, the only tool that is available to a Local Commission is an interview report template, provided by the National Commission. The interview report template is useful only to the extent that the interviewer is able to go deeper and adjust questions depending on the specifics that come up with each individual interviewee.

27 If the crime is committed by a legal adult, i.e., a person over 18.

2.9 Guardianship and age assessment for non-asylum seeking UAMs

According to current Italian regulation a minor is not considered able to exercise his/her rights («unable to act»), and this applies to anyone under 18 years of age. If we consider that, besides the age factor, the person concerned is an unaccompanied foreigner, the law provides for the appointment of a guardian, who will guarantee the protection of the minor and the exercise of his/her rights, pursuant to Article 343 of the Civil Code. The legal guardian is appointed by the Guardianship Court; the general procedure is to appoint the Mayor of the place where the minor is received. The Mayor then usually delegates the local social services, even though there are no specific provisions in this regard. In some cities, given the high number of guardianship cases, public guardianship offices have been set up, usually within the social services Directorate. The law states that every year the guardian has to submit a report to the court on the conditions of the minor and has to take care of him/her on a regular basis. In Rome, there are sixteen guardians from the local authority, who are required to report to the Public Prosecutor's Office every six months on the 3,500 UAMs placed in reception facilities.

The guardian must – personally or through others (for instance the staff of the Reception Centres) - apply for a residence permit at the Questura, register the minor with the National Health-Care Service, give consent to the medical treatments that may be needed, and enrol the minor at school, recreational activities and working activities, as the case may be. The guardian is also required to legally represent the minor when needed or if the minor is involved in a criminal case, and assist him/her if he/she intends to contest the rejection of the international protection application. Also, the guardian has to accompany the asylum-seeking UAMs to the interview with the Commission for the Recognition of International Protection. Finally, the guardian has to manage the minor's assets reliably and conscientiously. The guardian's proxy is however temporary: all these duties are performed only until the minor comes of age.

In the unfortunate case that a guardian turns out to be unsuited to his role, he/she may be suspended and removed from his office by the Guardianship Court.

A guardian may accept more than one assignment and be responsible for a

number of minors at the same time. A guardian is on call at all times, since his/her consent may be needed any time in an emergency that, as such, is unpredictable. The guardian's assignment implies a long-term commitment and a number of responsibilities, but no remuneration.

It has been observed several times that «mismatches between procedures and the interpretations of regulation in different local contexts is a crucial issue in Italy, due to which the right of an unaccompanied minor to have a guardian is not always adequately respected».²⁸ The opening of a guardianship case – pursuant to Article 343 of the Civil Code – is not required in all Municipalities; a case may be submitted to the Juvenile Court that provides for adoption, foster care or other measures, in accordance to Articles 9 and 10 of Law number 184/1983.²⁹ In addition, it may take a long time for the guardianship case to be opened, which is perhaps even more serious; in Rome it may take up to twelve months in some cases.

Another major issue has to do with the appointment of guardians. It has already been said that the Mayor is usually appointed, who, in turn, delegates a social assistant, a psychologist or a professional educator from the Social services. However, it has been questioned whether it makes sense to have guardianship exercised as a bureaucratic task by a civil servant, or as an additional burden on top of educational tasks in the reception facility (moreover, the law forbids the appointment of people who are in charge of reception facilities). As a result, in Regions like Emilia-Romagna, Lazio, Veneto and others, an increasing number of guardians have been appointed who do not have other duties and who are willing to perform this role full time.

Finally, the *Closing a Protection Gap Project* should be mentioned, within a European initiative aimed at defining the standards for the protection of UAMs. A lack of guidelines and protection models has been identified in Italy. According to the preliminary findings of the research carried out in 2012 by Save the Children – Italy, the figure of the guardian is not always clearly defined, is not independent and lacks skills and training tools.

28 J. MOYERSON and G. TARZIA, "L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati", *Cittadini in crescita*, 3-4, 2002, p. 26.

29 G. TARZIA, "Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano ?", *Minori e Giustizia*, 3, 2008.

2.10 Residence titles for unaccompanied migrants and residence procedures

Unlike accompanied minors who generally follow the destiny of their families, there are statutory institutions in Italy focusing on UAMs. These institutions are intended to provide reception, care, services, and guardianship and to protect the rights granted by the legal system.

The starting point of Italian regulation is to pursue the best interest of the child, which takes priority over any other issue, including age assessment or International Protection recognition. Hence, once the minor has entered Italian borders, he/she acquires a real individual right, and thus benefits from a number of instruments intended to provide protection, assistance, reception and care. There are two formal acts giving rise to the process of assistance and care: the issue of a residence permit for minors (for foster care or for asylum application) and the opening of the public guardianship case, with the appointment of a legal guardian.

A minor who submits an asylum application and whose application is rejected is never removed from the country. His/her stay in Italy is assessed on the basis of the principle of the best interest of the child. If the asylum-seeking UAMs are staying in a Centre belonging to the SPRAR. The SPRAR Central Service and the Institutional office will consider whether it is appropriate to host the minor in another Centre for minors, or a Centre for Adults, if he/she has come of age in the meanwhile. However, the Commission can invite the Questore to issue a residence permit for humanitarian reasons, if the repatriation of the minor is considered dangerous or inappropriate. This permit for humanitarian protection may be converted into a permit for reasons of study, or for access to work, or for employed work or self-employment, when the holder of the permit turns 18, following a positive opinion of the Institutional office.

In addition, with the enactment of Laws number 125/2008 and number 94/2009,³⁰ obtaining a residence permit on coming of age has become more difficult in Italy. The amended rule has become more restrictive: a minor in foster care or under guardianship must fulfil the requirements specified in Article 32 of the Immigration Law, concerning the so called «*three plus two*».³¹

30 Generally called “Security Package”.

31 Three years of stay in Italy plus two years in a social and civil integration programme run by a public or private entity, registered at the Presidency of the Council of Ministers under Ar-

According to some experts, stricter rules may further lower the age of arrival of minors, who may hope that staying longer would make it easier for them to convert their residence permits when they come of age. Besides, with stricter rules, there is a higher risk of minors dropping out of integration processes and, perhaps, even escaping from initial and secondary reception facilities. The point is that if they relinquish making easy money in the streets, they expect to get the papers in return. Otherwise, they may believe it is not worthwhile remaining in a place with rules and communal life.³²

There are several cases of former UAMs who are discharged from reception centres for minors when they turn 18 and enter assistance programmes for adults.

2.10.1 The residence permit granted to unaccompanied minors whose claims for asylum

Generally, under Article 32 of the Immigration Law, an asylum-seeking UAM who is placed in a reception community or under public guardianship may be granted a residence permit for asylum application. Then if the International Protection is recognized, he/she is granted a residence permit for reasons of asylum, international protection, subsidiary protection or humanitarian reasons. A residence permit for asylum application does not give permission to work, while a permit for asylum reasons does. These types of residence permit can be renewed after the holder turns 18. A residence permit for humanitarian reasons can be converted into a residence permit for study reasons, or for reasons of access to work or for employed or self-employed work, when the permit holder turns 18, following a positive opinion of the Institutional office.

title 52 of Presidential Decree number 394/1999.

32 SAVE THE CHILDREN-ITALY, Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Marche, Progetto Praesidium V, Roma, November 2010.

Categories of unaccompanied minors	the residence permits granted to UAMs
Non-asylum seeking unaccompanied minor arriving at a land / sea border or airport	Residence permit for minors
Non-asylum seeking unaccompanied minor apprehended in the territory of Italy	Residence permit for minors
Asylum seeking unaccompanied minor arriving at a land / sea border or airport	Residence permit for asylum application
Asylum seeking unaccompanied minor apprehended or identified in the territory of Italy	Residence permit for asylum application
Asylum seeking unaccompanied minor arriving at an internal authority (e.g. police, child protection service, etc.)	Residence permit for asylum application

Details of the (temporary) residence permit granted to unaccompanied minors

3. RECEPTION CONDITIONS

3.1 Reception and care arrangements

UAMs are subject to the rules laid down by Italian law on the care and protection of children. In particular, the following rules apply:

- when a child is found in a state of abandonment, the local authority (usually, the municipality) places the minor in a safe place;
- a guardianship case is opened for a child whose parents cannot objectively exercise their parental authority;
- the child, temporarily deprived of a suitable family environment, is assigned to a foster family or a community or reception centre, pursuant to Article 403 of the Civil Code.

A UAM arriving in Italy by sea or land must be first identified by the Police, even when a report has been submitted by a public official. According to the law, the Police shall assess the minor's age and report their presence to the Institutional office, Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court and to the Guardianship Court. The Police authority must check the availability of a suitable facility in the relevant district; if no facility is available, after promptly informing the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court, they request the Institutional office to list the reception facilities available. These bridge facilities are located across the country and are intended for the first stage of reception only, while minors wait to be transferred to the facilities where they stay until they become of age. Bridge facilities allow for an immediate and safe placement of the minors, while the necessary background checks are carried out in order to define the following integration process.

The Police, as soon as they know which bridge facility to use, transfer minors and send their names to the local social services of the Municipality where the facility is located as well as to the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court and to the Guardianship Court. As soon as possible, the Mayor, or his/her representative, takes the following action at the bridge facility:

- requests the Police Authorities to fully identify the child and to ascertain that he/she is actually underage;
- checks his/her unaccompanied status;
- acquires information on any family members who may be in Italy;

- informs the minor of the possibility to apply for international protection;
- makes sure that a health check-up is arranged, which may be done in local health-care facilities, in order to protect both the minor and the community.

Then, the Mayor or his representative reports the minor to the Institutional office, which in turn tells the Municipality what reception communities are available, to best respond to the protection interest of the minor. The minor leaves the bridge facility when and how agreed upon with the Municipality of destination.

As soon as the minor arrives within the territory of the Municipality of destination, he/she enters the care of the local social services, which initiate the statutory procedures (request the Guardianship Court to open a public guardianship case, apply for a residence permit for minors etc.) and update the Institutional office, the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court and the Guardianship Court.

If an official from a local authority identifies a UAM, he/she has to notify:

- the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court, which takes the relevant measures if the minor is in the state of abandonment and, usually, below 14 years of age;
- the Guardianship Court, which opens a legal guardianship case;
- the Institutional office, which uses the information for survey purposes, starts a family tracing investigation and monitors the situation of the child, or to the SPRAR if the minor has already lodged an asylum application;
- the diplomatic mission/consular post of the minor's country of origin, to provide information on the protection measures that have been adopted (except for asylum-seeking UAMs, since this information may entail risks of persecution).

The notifications must be made as soon as possible, irrespective of whether or not the minor has been previously identified, has received a residence permit, and his/her identity has been cleared up (if he/she has given false personal particulars to different authorities). Any such notification must be made in a way to protect confidentiality.

The Police and other public officials, civil servants and providers of essential public services who trace a UAM have the same reporting obligations to the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court and the Institutional office.

If minor shows up on his/her own volition at an Initial Reception Centre, the Centre must immediately notify the social services of the relevant local authority and the Questura within 48 hours. It also has to lodge a request at the Guardianship Court for a Guardian to be appointed within 30 days. In practice, the Centre contacts the local social services.

The same applies when the child's age is uncertain or doubtful; the actual age must be determined according to the procedures described above.

The only difference for asylum seekers is the following: in addition to the Institutional office, it is SPRAR to be in charge (and responsible for reception); in other words, such cases fall outside the care process provided by the Institutional office, throughout the inquiry subsequent to the asylum application.

3.2 National authorities and organizations

The responsibility for the care and management of UAMs lies with the local social services, under a principle introduced by a Presidential Decree in 1977, which attributes a number of functions to local authorities, including care activities related to any (Italian and foreign) minors who are in the area.³³

This principle was also confirmed by Article 13 of Legislative Decree number 267/2000.³⁴ Foreign children who are traced locally, or who show up on his/her own volition, are placed in a safe place,³⁵ and taken care of by the Mayor of the local jurisdiction that activates the social services. The local authority must initiate the procedures provided for by Italian law, such as the opening of public protection, foster care, the start of an integration process and the application for a residence permit (the so-called "taking charge of the child").

To achieve similar objectives, in 2007 the Ministry of Labour and Social Affairs in agreement with ANCI launched the "National Programme for the protection of UAMs". The aim was to test a national system for taking charge of UAMs, coordinate local interventions and ensure monitoring. The programme was to

33 Article 23(c) of Presidential Decree number 616/1977.

34 Law on Local Bodies organization.

35 Article 403 of the Civil Code.

develop and disseminate standardized procedures, test innovative instruments and promote the knowledge and use of family custody for UAMs; however, the programme was never financed.

As regards minors who request international protection, while awaiting the conclusion of the public guardianship proceedings, social protection measures apply as are provided for asylum seekers in accordance with Article I-sexies of Decree-Law number 416/1989³⁶ and Legislative Decree number 140/2005.³⁷

Therefore, the reception of a minor by a community or another suitable facility falls under the responsibility of the local authority (Municipality). In most cases, the Municipality entrusts the reception to a non profit organization, usually by a direct procedure, while maintaining responsibility over the minor. The Institutional office and SPRAR provide funds to the local authorities to cover nearly every expense, even though local authorities are increasingly supplementing the funds of the ministerial bodies with their own money.

Within community/reception centres, UAMs enter an integration programme defined by the local social services covering education, health and leisure facilities and have their legal position defined.

Whenever the minor's age is doubtful, the so-called minor should be treated as such and should receive the necessary protection and assistance until it is assessed that he/she is actually of age.

In the event that a child leaves the reception centre without being authorized, the community manager must report his/her absence to the social service of reference and to the Judicial Authority (Juvenile and/or Guardianship Court). The social services report the child's absence to the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court, Guardianship Court and Institutional office.

3.3 Practices in reception facilities

The Italian Government is launching a "National System for the reception of unaccompanied minors" to overcome the distinction between UAMs seeking

36 It is "Martelli Law", providing for and governing SPRAR.

37 In addition Article 8(4) of Legislative Decree number 140/2005 establishes that the reception of UAMs, following a decision of the Juvenile Court, is arranged by the local authority; moreover, within the framework of SPRAR services, local authorities may provide specific reception programmes reserved to UAMs, asylum seekers and refugees, as addressees of the National Fund for Asylum Policies and Services.

asylum/international protection and UAMs (in force until 31 December 2014) and ensure solutions in the best interest of the child.

In particular, in cases where family foster care is not possible or the child must be entrusted to a family-type community or a care institution, the system would be used to identify the most appropriate and available reception facility nationwide by consulting an electronic system containing the accredited reception communities for minors.

Moreover, the system should ensure a faster placement in the community/facilities since minors currently stay for too long in bridge facilities, due to recent migratory pressure, among other things. Also, the terms and characteristics of facility accreditation should be set on a national basis; at present, it is up to the Regions to establish specific requirements for communities that accommodate UAMs, including cultural mediation services and free legal support.

In addition, when selecting a facility, the issues raised during the interview with the child should be taken into account. If there is a reasonable doubt whether the child may be classified as a victim of trafficking or as an applicant for international protection, he/she is placed in one of the facilities operating within the framework of SPRAR services or in a facility provided for in the assistance programme for victims of trafficking pursuant to Article 13 of Law number 228/2003. A national reception system would relieve the local authorities from the burden of taking care of the reception of minors and the definition of their personal intervention programme.

3.4 Authorities responsible for the provision of care

Once a child has been identified (they are usually identified at landing, or at the border or at the police offices), it is difficult to say how long he/she remains in the bridge facilities. It largely depends on the numbers of children and the capacity of the system to take charge of the UAMs or of asylum-seeking UAMs.³⁸ However, when a child is assigned to a local body and placed in a reception centre, he/she receives assistance immediately and an intervention programme is defined soon by the reception centre staff in agreement with the local authority. Nevertheless, it takes a quite a long time to open a guardianship case, and without a guardian a UAM may experience difficulties.

³⁸ Under the responsibility of the Institutional office or SPRAR respectively.

In actuality, through word of mouth, many UAMs arrive directly where they are properly and quickly received.

Accommodation type	UAMs seeking asylum or who have been granted international protection	UAMs not seeking asylum, including those who entered irregularly and / or child victims of trafficking
Accommodation with adults	No	No
Accommodation with a foster family	Yes	Yes
Accommodation / reception facilities specifically for minors	Yes	Yes
Accommodation / reception facilities with special provisions for minors	Yes	Yes
Specialised accommodation facilities available for UAM victims of trafficking	There were some in a number of areas (for instance, in Rome), but they are no longer in operation.	No
Specialised accommodation facilities available to UAMS to meet specific identified needs	No	No
Other types of accommodation	No	No
Food and clothing	UAMs should be accommodated at authorised reception communities; according to the law, these should guarantee: a warm and friendly environment where the child feels welcome and respected; decent living conditions, suitable to promote their physical and mental development, open 24 h a day, appropriate meals (quality and quantity), personal grooming, clothing etc.; respect of the child's cultural and religious needs (respect of his/her dietary habits, freedom to practice his/her religious worship, to speak his/her language etc.). The community staff should be properly trained on the needs and rights of unaccompanied minors, including the victims of trafficking and asylum seekers.	Ditto
Allowance / pocket money	SPRAR does provide for pocket money, although this is up to the reception facilities.	No

Accommodation types and material provisions

It is difficult to say if UAMs have the freedom to make their own choices with regard to the provisions available to them (e.g. do UAMs have the possibility to prepare their own meals, buy their own clothes etc.) with the ultimate goal of preparing them for the transition to adulthood, because each reception centre/facility follows its internal rules and practices; these reflect regional guidelines which, in turn, are different from Region to Region. No national provisions apply. In spite of regional differences, it is a well-established common practice to involve UAMs into the management of the reception facility.

The only national provision is contained in the SPRAR Manual, addressed to asylum-seeking UAMs only; no reference is made to either meals or shopping, but it states that *«at the reception facility, the child must not only find hospitality but also a life dimension that can offer emotional, social and cognitive stimuli, in order to organise and develop plans for his/her future.»*

3.4.1 Organizations responsible for the provision of accommodation

The local body (Municipality) finances the action plans of reception facilities handled by the NGO; usually, they provide for a “per person per day” funding to cover any needs.

3.4.2 Staff responsible for reception and care

There is no single provision that is applicable at a national level. In general, the official responsible for the local body is an expert from social services (social worker, educator or psychologist) who works along with lawyers, work counsellors, teachers, etc. The UAM’s legal guardian has relations with both the judicial authorities and the managing body and oversees the UAM’s personalized intervention programme.

As regards the operators of the centres/facilities, the only applicable provision is contained in the SPRAR manual: hence, it applies to asylum-seeking UAMs only. It establishes a 1:3 operator/user ratio, while at night there should be at least one operator as well as qualified interpreters and mediators. Also, it calls for a close collaboration with local healthcare and social services. Moreover, it is possible to sign agreements and protocols with social services, including, if possible, a mutual exchange of expertise and information updates.

3.5 Accommodation and material provisions

There is no detailed information or national reports on the reception system to tackle this issue exhaustively.

The only available document has been produced by the NGO Save the Children-Italy under the project “Praesidium”, in agreement with the Ministry of the Interior and in partnership with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the IOM and the Italian Red Cross (CRI). Save the Children was asked to conduct a survey of reception standards and procedures to protect children in 71 UAM residential communities in Sicily, Puglia and Marche. The survey was conducted between January and August 2010. It was observed that almost no reception centre was organized according to the family model provided for in national and regional legislation; generally, the staff consists of members of cooperatives or other employees of the managing bodies. In some cases, the centres use the services of external consultants and operators.

On a national level, it seems that one major issue is related to difficulties of the Municipalities in paying the accommodation fees. This affects the quality of the services offered by the managing bodies, both in terms of staff professionalism and of number of services offered to UAMs. In particular, legal support and cultural mediation seem to be criticalities in all three regions. In addition, despite local differences, education, training and work are often the most difficult steps along the child’s integration process. It is the housing conditions in the different facilities that determine the rate of minors who move out. The survey concluded that the facilities have different reception standards and that much depends on the current “migration pressure”, namely on the flow of arrivals and the system overload.

3.6 Access to legal advice

Police authorities and third-sector organizations are the two main information sources for minors; then when guardians are appointed, they play a key role in making sure that minors understand the information delivered to them.

Guardians also play a key role in ensuring access to legal support for asylum and migration proceedings. They inform minors about the procedures and their right to legal support, finding a legal advisor or a specialized lawyer when lawyers are appointed by the court or by the Authorities. The quality of legal sup-

port is often inextricably linked to the availability and commitment of guardians who have enough time and resources to help UAMs in completing any relevant proceeding. Late appointment of guardians can negatively impact a UAM's access to legal support.

A Guardian is appointed after a minor has been reported to the Guardianship Court.

Until the Guardianship Court appoints a guardian, the minor cannot formalize his/her international protection application (unless it has been submitted previously or upon his/her arrival).

Beside the Guardian's formal role, third-sector organizations have historically played a key advocacy role, especially for asylum seeking unaccompanied minors.

3.7 Organizations responsible for the provision of legal support

It is difficult to indicate which organizations are responsible for the provision of legal support. The Mayor is the public guardianship official; he/she is appointed as a guardian by the Guardianship Court, and is therefore the legal representative of UAMs and asylum-seeking UAMs.

As indicated above, mention should be made of the project "Closing a protection gap", as part of a European initiative to define standards for the protection of UAMs. As regards Italy, a lack of guidelines and protection models was highlighted. According to the preliminary findings of the research study carried out in 2012 by Defence for Children - Italy, the figure of the guardian is often poorly defined, not independent, with a few skills and training tools.

3.8 Access to healthcare

3.8.1 Emergency treatment

UAMs and asylum-seeking UAMs must be registered by their guardians with the National Healthcare Service; therefore, they are fully entitled to access all the benefits guaranteed by the Italian National Healthcare Service. Registration with the NHS is made at the Local Healthcare Authority of the place of residence or abode (address shown in the residence permit), and exhibit: proof of ID, social security number, residence permit, self-certification of one's own place of residence or abode (e.g., when a person has been living in a reception

centre for more than three months).

Once the public guardianship case has been opened, foreign minors who have no residence permit and are not covered by the NHS are still entitled to outpatient care and urgent or essential (even repeat) hospital care, injury and sickness care and preventive medicine programmes. In addition, the following services are guaranteed: pregnancy and maternity assistance, health protection care; vaccinations according to the law and within the scope of collective prevention campaigns authorized by the Regions; international prophylaxis measures; and prevention, diagnosis and treatment of infectious diseases.

3.8.2 Basic medical care

Upon registration, a family doctor or a paediatrician may be chosen as general practitioner. Also, an ID Health Card is issued, which entitles to receive a number of services for free or with a prescription charge - depending on the Region where one lives. The services are the following: medical outpatient visits and specialist medical visits, home medical visits, hospitalization, vaccinations, blood tests, x-rays, ultrasound studies, medicines, rehabilitation and prosthesis.

The organization responsible for the healthcare and treatment of UAMs is the Local Healthcare Authority of the place of residence or abode.

3.9 Access to education

All foreign children, including those without a residence permit, have the right to be enrolled in school (all grades, not just compulsory education). The enrolment of foreign children takes place in the manner and under the same conditions provided for Italian minors, and can be requested at any time of the year. A minor subject to compulsory education must be enrolled by his/her parent(s) or guardian in the class corresponding to his/her age, unless the academic board approves the enrolment in a different class.

For those cases in which the minor's age is doubtful (for instance, when the child has no documents), the age assessment procedure has not yet been undertaken or the relevant documents are incomplete, the child is enrolled with a reservation.

Enrolment with reservation does not affect the achievement of the final school certificate or diploma at all levels of education.

In the absence of findings proving that the personal particulars of the stu-

dent are wrong, the certificate/diploma is issued to the person whose personal particulars were given at the time of enrolment. The reservation is therefore lifted at the end of compulsory education.

<i>How quickly can a UAM access education?</i>	As soon as a social integration programme is defined by the body in charge of the facility where the child has been received.
<i>How does Italy ensure that the education provided to UAMs is adapted to their age, level of education in the country of origin and the degree of the language barrier (e.g. individual assessments etc.)?</i>	UAMs are subject to compulsory education; they are enrolled by their parents or guardians in a class in line with their age, unless the Academic Board approves enrolment in a different class. The Board takes into account a series of factors: the educational system in the country of origin, assessment of skills, qualifications and levels of preparation of the student, type of school the child attended in the country of origin, student's level of education. Knowledge of the Italian language is also supported with specific activities delivered by Permanent Territorial Centres (CTPs). In actuality, there are many problems concerning the recognition of qualifications obtained abroad.
<i>What support measures are available to help the UAM with the transition to education in Italy?</i>	There is no national standard, but in some contexts there are specific projects supporting UAMs within the school system. It is always the responsibilities of the Academic Board to define a possible adjustment of school curricula. For this specific purpose, individualized or specific interventions may be adopted for groups of students to facilitate the learning of Italian. Proper knowledge of the Italian language is also facilitated through crash courses based on specific projects defined by the Academic Board.
<i>Do UAMs have the same right to education as other children?</i>	Yes, absolutely.
<i>Do UAMs receive education in specialised educational establishments?</i>	No, there is no specialized educational establishment; UAMs and asylum-seeking UAMs attend the same schools as any other (Italian and foreign) student.
<i>How does the education provided to UAMs support their social integration?</i>	It depends on the school establishment and on the individualized intervention: no national provision applies.
<i>How does Italy prepare UAMs for accessing their labour market (e.g. provision of training, vocational guidance, etc.)?</i>	It depends on the school establishment and on the individualized intervention: no national provision applies. According to national legislation, all children must complete compulsory education up to 18 years; they may attend high school or take specific vocational training courses or an apprenticeship.

3.9.1 Organizations responsible for education

The Ministry of Education, University and Research is responsible for education

at a national level. At the local level, the Ministry has a network of Regional Education Offices. They have relations with schools and training centres, which, in turn, independently define interventions as well as education and training support initiatives.

However, mention should be made of the role played by CTPs for education and training, aimed at adult citizens who wish to take courses or improve their communication, interpersonal and professional skills. CTPs were established by the Ministry of Education by Ministerial Order 455/97; they represent an important resource for UAMs above 16 years of age and complete the public education offering.

3.10 Access to labour market

The same rules on employment apply to both Italian and foreign minors: they can take up employment after age 16 and after completing compulsory schooling, in a way that is not a breach of their training right/duty. In other words, they can work under a contract of apprenticeship or a contract other than apprenticeship which would still allow the child to attend school classes or vocational training courses.

The access to employment for UAMs is conditional upon obtaining legal (residence) status. UAMs must be holders of a permit for minor's integration, foster care, asylum or for humanitarian reasons.

However, with respect to minors holding a 'minor's permit', the right to take up employment is not expressly established or prohibited by Italian law. A circular by the Ministry of the Interior, dated November 2000, states that minors holding this permit are not allowed to work. However, according to the case law of several courts, this prohibition is unlawful; it would discriminate against minors and violate the principle of the best interest of the child, as well as the Italian Constitution and the Convention on the rights of children and adolescents. Moreover, Article 32(1-ter) of the Immigration Law seems to implicitly allow minors to work: having a job is, in fact, one of the conditions under which one can apply for a residence permit upon turning 18 years of age.

Only after completing compulsory schooling, in a way that is not a breach of the training right/duty, once a UAM reaches the minimum working age, he/she receives a permit to work in Italy; in other words, they can work under a con-

tract of apprenticeship or a contract other than apprenticeship which would still allow the child to attend school classes or vocational training courses.

There is no restriction on labour market access in term of a maximum number of days per year. There are, however, different types of apprenticeship contracts; one has a maximum length of three years, the other two have a maximum length of six years.

What other forms of support are available to UAMs once working age is reached if they are unable to find employment?

The local body should support UAMs in finding a job, through grants, guidance and support in their job search as well as through tutoring concerning work relationships, with the help of cultural mediators if needed. However, there is no national legislation in this regard, so it all depends on local policies.

3.10.1 Organizations responsible for providing employment access

Managing and local bodies put in place actions to promote access to employment. In Italy, work placement is under the responsibility of the Provincial Labour Directorate of the UAM's place of residence.

However, some aspects should be pointed out. Firstly, many UAMs may take undeclared jobs. In fact, a delayed opening of the public guardianship case prevents the child from getting regular employment. This means that the UAMs do not receive a salary and cannot send money home to pay off the debt incurred by their families of origin for their emigration.

Secondly, local authorities have tried to introduce apprenticeships (for a salary) and 'work-grants'. In 2012, the Institutional office funded 440 "endowments" for the social-occupational integration of UAMs/ asylum-seeking UAMs (born in 1995) and young migrants. That effort was aimed at supporting the development of skills and individualized job placement initiatives to be implemented in all regions, with the exception of Campania, Puglia, Calabria and Sicily.

A recent survey highlighted the unique features of UAMs; the survey was conducted by Association Bruno Trentin and Save the Children. It covered approximately 2,000 children (10% of which were UAMs). The survey suggested that child labour is still relevant in Italy, although it is taking on new forms; it involves many children under 16 years of age, who should not perform any type of work activity according to national legislation. Moreover, the survey clear-

ly highlighted that many working children belong to the ‘early school leavers’ group, those who have dropped out of school and training courses.

3.11 Other integration measures

An initiative was promoted last year through a Memorandum of Understanding signed by ANCI and the Italian National Olympic Committee (CONI), aimed at promoting the social inclusion of UAMs through sport. Its purpose is the local dissemination of sports activities by asking municipal governments and sports clubs to involve UAMs.

3.12 Withdrawal of reception and integration support

Each UAM follows his/her social intervention programme, defined by the local body; adjustments may intervene along the way.

In the event that a minor is found to be of age, all reception and integration provisions are withdrawn.

3.13 Identified challenges and good practices

According to the analysis carried out by ANCI in 2009, the strengths of the reception system are the following:

- collaboration with the network of services;
- presence of qualified staff;
- prompt intervention and integrated responses to the needs of the child, including immediate reception and proper guidance on the resources available in the area. The main criticalities are: lack of resources, facilities and dedicated services; difficult coordination and collaboration with the Questura, the Police, and the Institutional office; difficulties in identifying integration projects when minors come of age.

4. UAMs THAT GO MISSING FROM RECEPTION FACILITIES

No scientific studies have analysed the phenomenon of UAMs who go missing. The few existing data are extrapolated from cases reported by initial reception centres/facilities. Some data are contained in the ANCI Cittalia IV Report.³⁹ The Report states that about 10,000 UAMs abandoned or disappeared from the facilities between 2006 and 2010, i.e. 42% of the total number of UAMs in the five year period covered by the statistics.

Another report was published in 2013 under the European project PUCAFREU “Promoting unaccompanied children’s access to fundamental rights in the European Union”, co-funded by the European Union Programme on Fundamental Rights and Citizenship. According to the report, many UAMs are left out of the protection system: they refuse, abandon or are excluded from the institutional protection facilities for several reasons. These include:

- inadequacy of the services offered, which do not fulfil the real needs and expectations of the child;
- lack of long term solutions enabling children to continue living in the host country once they turn 18;
- lack of information and awareness of their rights and access to protection programmes as UAMs;
- personal reasons, such as the pressure of their social context, the need to generate an income, etc.

This very important issue has been repeatedly reported by humanitarian organizations and by the managing bodies of the reception centres. According to Save the Children, after the recent migration flows of Eritreans, Syrians, Egyptians, Somalis and Sub-Saharan people, 13,000 minors arrived in Italy as of June 2014 (5,450 hand-in-hand, mainly Syrians; and 7,550 unaccompanied, mainly Eritreans). Syrian minors do not allow you to either recognize or identify them; they escape to Milan, where a temporary accommodation centre has been set up at the Central Station, and where they generally spend 2-3 days as they wait to get on a train off to other European destinations.

An example from 2010 involves UAMs from Afghanistan and two big cities,

39 ANCI-CITTALIA, *I minori stranieri non accompagnati in Italia – IV Rapporto ANCI Cittalia*, Roma, 2012.

Rome and Milan. According to the IV ANCI-Cittalia Report published in 2012, several Afghan children left the reception facilities they were staying at (74.1% of the total number of Afghan UAMs throughout the duration of the reception projects). The first few days clearly represent the most critical phase when taking care of Afghan children. 80.1% of them were missing within the first ten days, 9.8% moved away within twenty days and 6% within a month.

According to social workers, UAMs and asylum-seeking UAMs are often victims of trafficking, handled by “*passeurs*” to send them to other European destinations.

In most cases, such UAMs are part of a travel package that includes a stopover in Italy, although the final destination is elsewhere, where they have relatives or personal connections or members of their communities. In recent months, this has been true especially for Syrian UAMs, but not only them. In many cases, they do not file a request for international protection despite their being entitled to do so, because they know they would be forced to return to Italy. In this country the scope of this issue has not always been properly considered, sometimes with the connivance of some authorities.

The IV ANCI-Cittalia Report⁴⁰ does not give any reliable data about UAMs on the run; however, it shows that one good reason to escape from the centres where UAMs are first received is the informal network of fellow countrymen attracting minors. Minors sometimes try to reach reference figures they had already contacted before leaving, but they usually join a group of countrymen who already know the place and can guide them to settle there.

No reliable information and data from the authorities are available on those who disappear. Nor is there a specific profile of the minors who are more likely to disappear. Social workers claim that UAMs usually run away within the first few days of their arrival at the reception centre, before identification procedures, during the night.

4.1 Measures developed to prevent (or to react to) disappearances of UAMs

In June 2014, some of the most active organizations who had been engaged for years in promoting the rights of migrant children (AIBI, Amnesty International, Italian Caritas, Centro Astalli, CIR, CNCA, CNCM, Community of Sant’Egidio,

⁴⁰ ANCI-CITTALIA, *I minori stranieri cit.*

Emergency, INTERSOS, Save the Children-Italy, Terre des Hommes) rallied together for the first time. They made specific requests to the Italian Government and Parliament in order to address the critical and inadequate reception and protection conditions of the UAMs who are in Italy and of those who will arrive.

The plea made to the Government and Parliament, while appreciating the life-saving effort of Operation Mare Nostrum, stressed that UAMs should be properly welcomed and protected; they should have the opportunity to start their integration process as quickly as possible, whereas this is not the case due to the chronic lack of a structured system and dedicated staff. In their plea, the signatory organizations asked the Italian Government for the first time to take full and direct responsibility for the initial reception system for UAMs. The authorities were asked to provide decent hospitality and a system of temporary shelter facilities based on homogeneous quality criteria and standards with a view to avoiding overcrowding, favouring the transfer of minors to the reception communities scattered throughout the country (accredited communities, including the SPRAR network), and promoting family foster care.

These efforts should also include measures to prevent the risk of escape and exploitation of lone children; the identification and appointment of guardians should become faster, promoting the independence of minors by means of appropriate social inclusion measures.

The Institutional office, upon receipt of the report from the local social services or reception facility, flags it in the database.

The same UAM may appear under multiple identities in the database and at the Police office if he/she has given different names.

According to the 2012 IV ANCI-Cittalia Report, the tools employed for the immediate reception and integration of the child by the local bodies (municipalities and the managing bodies of the reception centres) seem to have favoured the permanence of children, significantly reducing escape rates. Compared to previous years, a positive change occurred in 2010 with regard to children who stay at least one month in immediate reception centres (from 34.5% in 2006 to 59% in 2010); at the same time, fewer minors fled the facilities, down from 62% in 2006 to 31.3% during the last year considered.

In previous years, interesting experiences were tested in this regard by the local

authorities. Generally, these included outreach activities sponsored by various third-sector organizations in Rome (Civico Zero, Caritas of Rome), Naples (Dedalus Cooperative) and Turin (Una finestra sulla piazza). Many of those initiatives are no longer active due to a lack of public funding.

5. TRANSITION TO ADULTHOOD

All asylum seeking UAMs who are entrusted to reception centres when they are still minors and who are issued a permit for asylum application (acknowledged as refugees) - and then get a permit for asylum⁴¹ - have this permit renewable after the age of 18. Moreover, the humanitarian permit can be converted into a permit for study purposes or for access to employment or for paid employment when the minors come of age, following an approval by the Institutional office.

SPRAR envisages protection measures until the age of 18 years and six months. The residence permit for minors allows UAMs to work in specific cases envisaged by Italian law; it can be converted into a permit for study or work (apprenticeship and traineeship in general, but even for regular, long term employment), when they reach the age of 18.

Under the terms of the Immigration Law and the case-law of the Constitutional Court and the Council of State, minors holding a permit for minor's integration, or for foster care or for family reasons or for minor age should be granted a residence permit for study reasons or for access to employment or for employment or self-employment, upon turning 18 years of age, under the following conditions.

1) The minors have lived in Italy for three years and have taken part in an integration project for two years;⁴²

UAMs who fulfil the following requirements can obtain a permit for study reasons or for access to employment or for employment or for self-employment, upon turning 18 years of age:

- they have not been subject to any measure taken by the Institutional office;
- they have been in Italy for at least three years, i.e. before turning 15;
- they have taken part in a social and civil integration project run by a public or private body for at least two years;⁴³

41 Or permit for international protection or for subsidiary protection or for humanitarian reasons.

42 Article 32, I-bis and ter.

43 Only national projects listed in the registry provided for by Article 52, Presidential Decree

- they attend school classes, or are engaged in paid employment in the forms and in the manner required by Italian law, or hold an employment contract even they have not started working yet;
- they have a place to live.

Fulfilment of these requirements must be proven by relevant documents.

Fostered minors⁴⁴

Children with a permit for foster care and a decision against repatriation taken by the Institutional office.

- At age 18, permits for study reasons, for access to employment, for employment or self-employment, or for health or treatment reasons can be granted to minors who, after receiving a decision against repatriation by the Institutional office and after being given in foster care under Law number 184/83, received a residence permit for foster care before the age of 18.

Minors in foster care, under Law number 184/83.

- At age 18, minors in foster care under Article 2 of Law number 184/83 on adoptions can obtain a permit for study reasons, or for access to employment, or for employment or self-employment, or for health or treatment reasons.
- Minors under protection and minors in *de facto* foster care with relatives up to the fourth degree.

The judgment of the Constitutional Court number 198/2003 stated that minors under protection and those in *de facto* foster care with a relative up to the fourth degree are to be considered just like minors in foster care under Article 2 of Law number 184/83, for the purpose of issuing a residence permit at age 18.

Since the residence permits for minors, for integration, for family reasons or foster care are granted because of the minor age of the applicants, the permits expire when the children turn 18.

Currently, the rules relating to the granting of a residence permit to UAMs when they turn 18 are often interpreted rather restrictively by the Questura. In addition, practices are quite inconsistent across the country and are subject to change.

number 394/99.

⁴⁴ Article 32, I.

There is no standard measure to support UAMs in advance to the transition to adulthood. Local authorities should put in place measures to support those who have just come of age and who received assistance as UAMs to help them during this delicate phase of transition, avoiding sudden discontinuation of all support.

In particular, it is essential that local authorities assist those who have just come of age in obtaining a residence permit for study reasons or for access to employment or work and in finding a job. Local authorities should also provide housing in which young people can live for a certain period of time after coming of age and support them to gain access to the private market.

Currently, however, local authorities have limited resources to help 18 year-old youths to gain some independence. Hence, there is an awful divide between before and after turning 18 years of age.

We have no reliable information about any challenges experienced by UAMs with the transition to 18 years of age; however social workers claim that the current rules governing the issuance of a residence permit to UAMs when they turn 18 are often interpreted very restrictively by the Questura. In addition, practices are very inconsistent across the country and are subject to change. It is hoped that the Police enforce the law in accordance with the indications contained in Judgment number 198/2003. In many cases, the residence permit for minor is converted into a residence permit for job seekers.

6. RETURN PRACTICES AND REINTEGRATION OF UAMs

Based on Articles 5 and 7 of Decision 2007/575/EC and Italian legislation⁴⁵ Assisted Voluntary Repatriation is currently intended for, amongst others, vulnerable subjects as per Article 5(2) of Decision 2007/575/EC or minors in general and UAMs in particular, without any further specification.

In the event that a UAM or an asylum-seeking UAM is accused of a criminal offense (a criminal proceeding is opened), he/she is assigned to the Centre for Juvenile Justice. If a guardian was not already appointed, it is done at this time, and this responsibility is given to the Mayor. In this case, the child is quickly identified and the Centre for Juvenile Justice is assigned responsibility for the child and for the provision of educational support.

Once the person has served his imprisonment term for crimes committed when he/she was a minor and has proven to be willing to participate in an assistance and integration programme, it is desirable that he/she is subject to measures other than detention or to probation, even though the decisions are up to the Juvenile Court.

The Institutional office makes every effort to ensure that UAMs are protected in order to prevent them from being exploited and/or associating with people who may harm their development.

However, to have an effective protection and to fully realize the best interests of the minors, under the New York Convention on the Rights of the Child, the minor's right to family unity must also be recognized. Its purpose is to allow the child to grow with his/her family of origin and preserve family ties. The Institutional office incurs repatriation costs (airfare and accompanied return to the family) and provides the child with a plan for his/her reintegration into the social fabric of the country of origin. The reintegration plan is drawn up jointly by the social services of the municipality that is in charge of the child and by IOM. The plan is worked out on an individual basis, according to the skills, aptitude and preferences of the child. The primary objective of reintegration programmes is to establish, finance and monitor an educational and/or working process allowing the child to become financially independent of the family in a relatively short time.

⁴⁵ Law number 129 of 2 August 2011 and relevant guidelines – Ministerial Decree October 27, 2011.

7. CONCLUSIONS

The description of the procedures for the reception of UAMs and asylum-seeking UAMs may not fully reflect the impact of this social phenomenon on each welfare service provider at a local level. In fact, Italy is characterized by extremely varied reception models for UAMs. At the same time, we can identify a common intervention process, where reception is the main protection and security measure, followed by integration policies, with a special focus on training and employment, until minors turn 18 years of age.

In Italy, the social policies adopted by local authorities are mainly concentrated on two types of intervention, integration and housing. These policies develop differently according to the local context, local resources, the role played by the Mayor in defining and managing this phenomenon, and the level of involvement and interaction among social stakeholders at a local level. According to the information gathered, it is clear that the management and care of UAMs are based on a welfare mix, where an extremely important role is played by third-sector organizations in agreement with local authorities.

Other than presenting a varied landscape, in this final section we will try to recommend some ways to help define a plan of action addressed to UAMs and asylum-seeking UAMs.

First of all, it is necessary to strengthen any child de-institutionalisation experience, since foster families are very few nationwide. For the purposes of a child's successful integration in Italy, it is essential to start procedures for regularizing the minor, recognizing international protection and speeding up the opening of a public guardianship case.

According to the available information, there are pronounced differences at a local level with regard to the issuance of the residence permit or the guardianship process, with significant variations depending on where the child is received. An analysis of relations among the subjects appointed to take charge of UAM shows that it is necessary to strengthen and formalize inter-institutional relationships among the various entities; most importantly, it is necessary to ensure that adequate financial resources are allocated to the local authorities for such interventions and for adapting the facilities to increase the number of places available for UAMs.

Local authorities seem to be fundamental to coordinate interventions; they can help solve issues that do not originate locally; this is why many have been asking for a national intervention framework to support complex processes aimed at taking charge of minors.

One critical issue in the protection of UAMs is the regulatory framework. This has not been fully systematized yet, with very heterogeneous practices from one city to another. UAMs' migration projects are highly diverse, and local welfare institutions need to pay attention to individual cases in order to define practices which best protect the interest of the child. Migration flows evolve continuously, while adolescents have unique characteristics, which make continuous demands on local policies. Fragmented interventions should be replaced by more effective operational protocols: local authority operators feel they are alone, with no power to coordinate interventions, in the absence of a coherent national policy.

According to research reports, the following recommendations seem to be especially important to design any future interventions.

7.1 Informal network of support

Although the legal definition of a UAM is clear and unambiguous, it is believed that the concept of "unaccompanied" contains significant subtleties: indeed, the network of countrymen or relatives without a legal residence permit exerts a strong influence on UAMs' lives.

Direct sources (staff, operators) confirm that a significant proportion of children for whom a guardianship case for UAMs is opened have, in fact, been present within the territory of the State for a long time. It is necessary to understand with whom, for how long, doing what and why they decide to rely on institutional guardianship at a given moment. However, it can be that, to a certain extent and particularly for some nationalities, minors enter the guardianship system only when they are close to turning 18 for the specific purpose of getting a regular residence permit, as they are pushed and encouraged by their fellow countrymen.

7.2 Need to provide consistent rules

Our analysis shows that regulations on UAMs as holders of a residence permit when they are still minors are quite incomplete and contradictory. Given the

existence of an uncoordinated and inconsistent set of rules on UAMs, inevitably, the police make arbitrary decisions. Unified legislation would consolidate all rules governing the matter in a consistent and coordinated fashion. This approach would contribute to permanently separate the legislation on foreign minors from immigration legislation in general, and from quota policies, as is actually the case when these subjects turn 18.

At the same time, a general principle should be affirmed: in case of delays by public administration or by a foreign authority in taking measures to safeguard the legitimate interests of the child, appropriate arrangements should be put in place to prevent the child from suffering any harm. For example, a specific provision should be made on the effects of the administration failing to take action in sensitive cases such as the opening of a guardianship case, the issuing of residence permits, etc.

As to the arrangement of administrative and judicial offices, it would be desirable to encourage the training of specialised professionals on the issues and rights of UAMs and asylum-seeking UAMs. These professionals should work permanently for the entities that are involved in different ways and capacities in the management of this issue. A close synergy should be promoted to ensure the effective protection of the child's interest. Moreover, the rules governing the powers of the Guardianship Court, Juvenile Court and Ordinary Courts should be amended in order to establish collaboration between these authorities. For example, one jurisdiction, such as the Juvenile Court, could be given different competences, for instance, to initiate the procedure for an assisted return to the country of origin.

7.3 Local authorities as guarantors of UAMs' rights

The Mayor of the city where an unaccompanied child is identified has the task of enforcing the rights that the law grants to minors on behalf and under the supervision of the Guardianship Court, even though this supervision is more theoretical than real. An analysis of the procedures in place has shown that the Mayor has a dual role in terms of local welfare. On the one hand, the Mayor reports to and is informed by institutions that take decisions concerning the minor, such as age the identification and assessment by the Police; the recognition of International Protection by the Territorial Committees; the issuing of a resi-

dence permit by the Questura; foster care by the child's relatives as decided by the Guardianship Court; the repatriation agreed upon by the Institutional office and IOM; the recognition of certificates and diplomas with the Embassies, etc. An analysis of these procedures has highlighted the need to introduce operational protocols to make the integration of competences effective and timely. On the other hand, the Mayor plays a crucial role in setting the local network of welfare services in motion; he/she acts as an intermediary for minors to fully benefit from the public services they are entitled to. At times, their rights are not implemented because of difficulties in using these services, such as the services concerning mental health (where no cultural mediation is provided), integration into compulsory education, job placement and leisure time and socialization. There is unanimous consensus on rights such as health, training or leisure time. However, enforcing these rights turns into a complex task at a local level, with many institutions hardly keeping up with the new needs of a dynamic intercultural society. UAMs constitute a particularly hard test, due to a number of reasons such as cultural barriers, their age (they are adolescents) and their history of discomfort.

7.4 Central role of the educational project

Within the framework of local welfare, an individualized educational project seems to be a fundamental tool to make child-related measures more consistent and harmonious. Social workers claim that they work on an emergency basis, with their job mainly consisting in providing assistance. However difficult, a shift is needed from an assistance-based approach to education and promotion, i.e., from emergency to regular actions, even when these actions stem from emergencies. This effort entails firm beliefs as well as specific methods and strategies. A national in-depth study suggests that the child should be first and foremost considered as the holder of rights and not just a recipient of varied interventions; the commitment to make to minors would consist in supporting, guiding, accompanying, helping and verifying their development process.

In this perspective, interventions aimed at training and job placement are not sufficient. The growth of children should be approached holistically, offering on-going and coordinated interventions and monitoring their effectiveness against whatever goals they pursue, even after 18 years of age.

The educational approach goes beyond emergency and assistance. It is focused on the child as a person; it tries to grasp the child's potential and resources and get him/her interested in a different type of future. Also, it stimulates the child and boosts his/her confidence in outcomes that can be reached with the child's personal commitment, which is supported and monitored.

7.5 Relationship with street minors and the problem of missing children

In addition to improving and upgrading the local system for the protection of children, it is necessary to meet emerging needs through targeted interventions, which address existing criticalities, such as the issue of missing children, through an outreach educational programme.

In the field of social interventions, it is a common practice to report the presence of street children who avoid any contact with the social services. They have entered a system of exploitation that is hard to counter. These minors often flee the initial reception centres after a very short time. Involving street children in the fight against the problem of missing children is one of the most critical areas, as the dimension of prevention and community development seems to have been left out of reception policies.

7.6 Education and training

Training and employment seem to be crucial tools for the integration of UAMs into Italian society. Here, we have tried to show that there is a widespread recognition of the right to education for all children, especially to primary schooling, while highlighting some difficulties in terms of inclusion into secondary education or other forms of training.

The CTP's play a key role in teaching basic Italian and obtaining a high school diploma. This pinpoints the importance of system actions offering students aged 15-18 the possibility to attend courses helping them obtain high school diplomas. However, the recognition of the school qualifications obtained in the countries of origin seems difficult due to lengthy and complex bureaucratic procedures.

7.7 Cultural mediation and peer education

Multicultural and multidisciplinary teams seem to be an appropriate way to work with UAMs. These teams often avail themselves of cultural mediators,

especially during the initial interview with minors and at the time of getting in touch with their families (or Territorial Committees, in the case of refugees). The nature of interventions, professionalism and skills of mediators varies with the context, especially because there is no clear national legislation in this area. Locally conducted analyses show that these professionals are involved mainly in emergency situations, instead of working with project teams on a regular basis. This is mostly due to a lack of resources and staff training options.

7.8 Coming of age, a true challenge

The strategies implemented by local authorities to protect UAMs are put to the test during the transition to adulthood, when many rights are lost. Job placement is fundamental to successfully address two important aspects: the residence permit (as an adult) and independent living arrangements.

7.9 Girls are more vulnerable

UAMs are mostly boys; we have considered many variables (timeliness of the care provided to UAMs, job placement, independent living arrangements, etc.) and the gender variable clearly indicates that girls are more vulnerable in their integration process.

This evidence should provide food for thought for operators at the different levels of local welfare systems. They should give greater attention to female UAMs; girls should be helped remove any obstacles they may encounter during their integration process due to mere fact of being female (besides being alone and migrants). This extra effort should also aim at protecting them against the risk of being victims of trafficking and prostitution, and the risks connected to being alone asylum-seeking girls in their teens.

Besides the above mentioned social policies, the following additional remarks may be made.

There is a need to contribute to the definition of standardized and clear procedures to be shared at European, national, local and inter-institutional levels; in this way, local authorities could design and implement sustainable and quality protection measures, also financially.

Circular, timely and appropriate information exchanges should be promoted between the European, national, local and inter-institutional levels. The aim would be to encourage a synergistic approach where the competences and

roles of the various stakeholders are geared toward common goals. In particular, an improved and practical identification procedure for minors should be applied.

Planning efforts should enable to put together an improved network of services, to be defined through multilevel governance involving every local welfare stakeholder, for a more effective response to such a dynamic and moving target.

APPENDIX: DATA AND CHARACTERISTICS ON UNACCOMPANIED MINORS IN ITALY (2009-2014)¹

Defining the boundaries of the phenomenon of Unaccompanied minors (UAMs) in Italy presents some difficulties, mainly due to inter-related substantive and methodological reasons. It is clear that for a number of different reasons minors may not want to leave traces of their presence in the Member Country of arrival in order to continue their journey to the final destination without any trouble. The methodological issue mostly concerns the sources consulted for reconstructing the phenomenon under investigation. Currently, the most effective way to shed light on the presence and the characteristics of UAMs is to rely on the information collected by the Institutions that, in different capacities, entered into contact with the minors, for instance to provide reception services or to examine their international protection applications. Consequently, the boundaries of this phenomenon may seem blurred as the UAMs that are not intercepted by the authorities are not very likely to be captured by the statistics, as is the case with those who have an interest in not being identified, for instance, to escape the Dublin procedure.

The analyses presented below are based on sources from the Ministry of Labour and Social Policies and from the Ministry of the Interior. In particular, the General Directorate of Immigration and Integration Policies, under the Ministry of Labour and Social Policies, is considered to be the main source of information regarding the presence and arrivals of UAMs on Italian territory. In fact, Article 5(1) of Decree of the President of the Council of Ministers number 535/1999 requires that public officials, civil servants and public bodies (particularly those providing healthcare and care services) notify the General Directorate without delay when they learn of the entry or presence of an unaccompanied minor on Italian territory. Moreover, the second source, the Ministry of the Interior, has made data on residence permits available. Besides, the National Commission for the Right to Asylum (under the Department of Civil Liberties and

¹ By Pietro Demurtas, CNR-Irpps, who contributed also to the Statistical Appendix to the *Common Template for the EMN Focussed Study 2014 "Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014"*.

Immigration, Ministry of the Interior) has allowed access to information on the asylum decisions processed on the electronic application Vestanet, which is used by Provincial Police Headquarters (Questure) to forward Forms C3 used for international protection applications lodged in Italy.

In Section 1, a general outline will be given of the numbers and main characteristics of UAMs who were on Italian territory from 2009 to 2014, starting from the information made available by the Ministry of Labour and Social Policies. Data on residence permits and international protection will be presented in Section 2 on the basis of the information communicated by the Ministry of the Interior.

THE PRESENCE OF UAMs IN ITALY FROM 2009 TO 2014

From 2009 to 2014, the presence of UAMs in Italy showed a definitely increasing trend. The only clear drop was recorded in 2010; however as soon as one year later, with the beginning of the so-called North Africa Emergency, the number of reported UAMs grew by 175%, even though the highest number was reached in 2014 (figure 1).

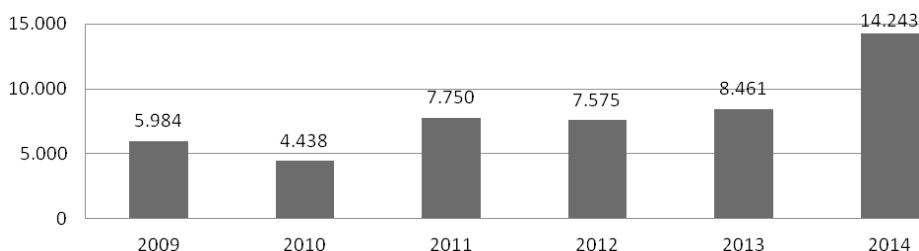


figure 1. Total number of UAMs intercepted in Italy from 2009 to 2014 (absolute values).

Source: Ministry of Labour and Social Policies.

Last year's large increase may be mostly due to the rise in the number of UAMs who arrived on the Southern shores and the rescues in the open sea carried out during the *Mare Nostrum* rescue operations (October 2013 to November 1, 2014) (figure 2). Last year a total of 7,831 UAMs arrived by sea, 72% of them on the Sicilian coasts. Apart from summer months, when better weather conditions usually correspond to an increase in arrivals by sea, in 2014 the peak of arrivals started in April, although a number of UAMs from 3 to 6 times

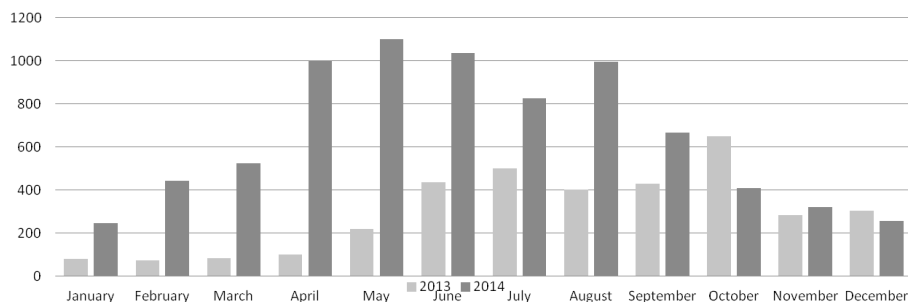


figure 2. UAMs who arrived on Italian shores in 2013 and 2014.
Source: Ministry of Labour and Social Policies

higher than in the previous year was already recorded during the first three months. In contrast, a very similar trend to 2013 was shown in the months of November and December.

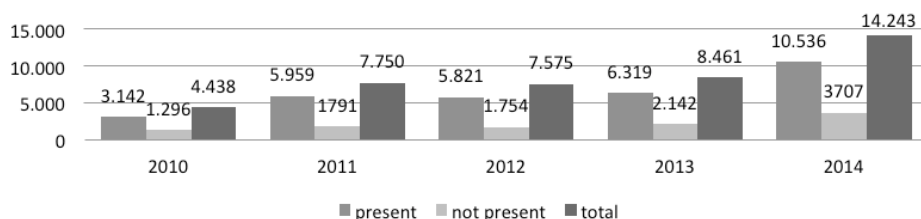


figure 3. Number of UAMs present and missing from 2010 to 2014 (absolute values).
Source: Ministry of Labour and Social Policies.

The data provided by the Ministry of Labour and Social Policies show that a large proportion of UAMs went missing soon: we have no available data for 2009;² in 2010 the UAMs who went missing accounted for 29% of the total UAMs intercepted by public authorities, whereas in the two following years the number went down to 23% and then rose again to 25% and 26% in 2013 and 2014 respectively.

The great majority of UAMs who entered the care of Italian reception facilities were boys; the small presence of girls showed a negative trend, going from 9% and 10% in the first two years down to 5% in 2014 (figure 4).

² For 2009, the Ministry indicated only identified and non-identified UAMs (1,430 and 4,554 respectively); this figure does not include those who change their legal status (258).

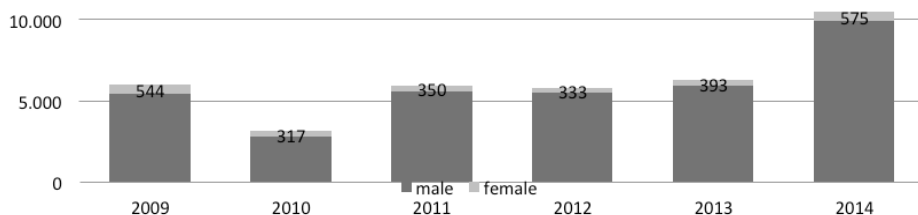


figure 4. Number of UAMs by gender from 2009 to 2014 (absolute values).

Source: Ministry of Labour and Social Policies

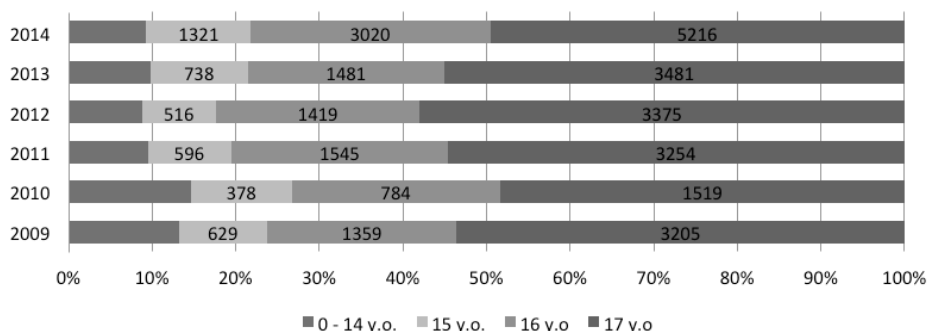


figure 5. Age distribution of UAMs present in the country from 2009 to 2014.

Source: Ministry of Labour and Social Policies.

Age distribution shows that the greatest number of minors is aged 17, whereas the numbers of those aged 0-14 or 15 are much lower (Figure 5). The trend in the last 6 years shows that the number of children over 15 went up starting from 2011, coinciding with the big wave of arrivals from North Africa; in contrast, in 2014 there was a greater presence of children aged 15 and 16, at the expense of 17 year olds; this trend may anticipate the need for more differentiated interventions and training programmes to meet the integration needs of younger children. With specific reference to 2012 and 2013,³ it is pointed out that significant gender differences may be found in terms of age distribution, since girls are over-represented in the very first age group. In fact, children up to 14 years of age account for 4% of boys, whereas girls reach 25% and 21% all reported girls in 2012 and 2013 respectively.

³ Reference to these two years is biased by the lack of disaggregated data by gender provided by the Ministry of Labour and Social Policies for 2009, 2010, 2011 and 2014.

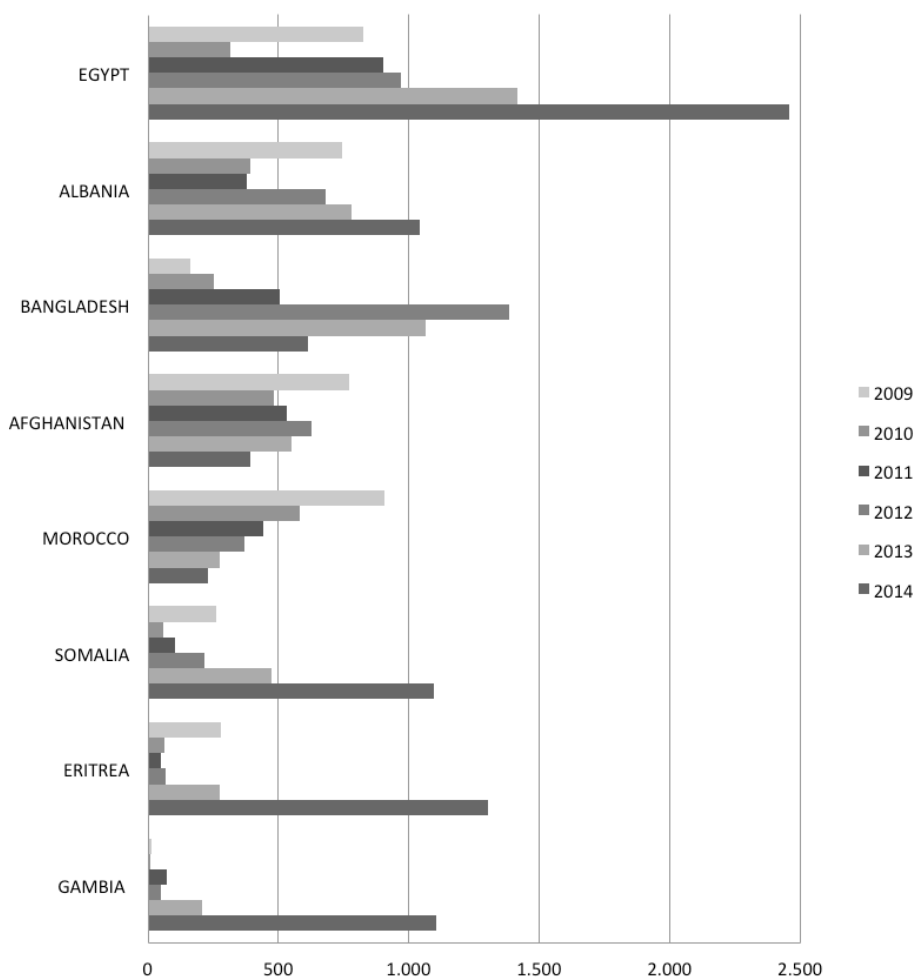


figure 6. Number of UAMs from the 8 most represented countries from 2009 to 2014 (absolute values).
Source: Ministry of Labour and Social Policies.

The choice of some UAMs to escape identification and the care and custody of Italian reception centres may be explained by their intention to continue their journey to their final destination.⁴ Among those who intend to apply for international protection, going missing intentionally is often a way to escape the risk

4 Within the V. SETTI, *Unaccompanied minors in the EU – European policy responses and research EMN/UNHCR Ireland International Conference Dublin*, 27 November 2014, it is claimed that the three main reasons driving UAMs to enter a specific Member State are the following: family reunification, reunification with the diaspora community and educational/economic aspirations.

of being compelled to settle in the first country of arrival, in which they have to apply for International Protection according to the Dublin procedure. Data on missing UAMs were made available for the years 2010 to 2013; in this period a large proportion of them came from Afghanistan (30%) which is, in fact, the country of origin most represented among the minors applying for international protection in Europe at present.⁵ It is useful to recall that the choice of going missing is very risky for UAMs, since they are particularly vulnerable to the trafficking in human beings and are exposed to all forms of exploitation; this is due to their young age and their not being accompanied by adults, but also to the debts they may have incurred to make the journey.⁶

Looking at all UAMs who arrived between 2009 and 2014, 70% of the children reported over this 6-year period came from Egypt (18%), Albania (11%), Bangladesh (11%), Afghanistan (9%), Morocco (7%), Somalia (6%), Eritrea (5%) and Gambia (5%). With specific reference to 2014, Egypt is confirmed as the country of origin of the highest number of arrivals; the decreasing trend of the Moroccan presence is also confirmed. Moreover, significant changes occurred in 2014 regarding the make-up of UAMs present in the country, with a particular increase from Gambia (+436%), Mali (+439%) and Eritrea (+374%). The trend of children from Albania and Bangladesh is a different matter, with an increase from the former and a decrease from the latter compared to the previous year. The Ministry of Labour and Social Policies' Monitoring Report 2014 emphasized that there were some arrivals of Albanian minors accompanied by relatives or adults of reference, who went back to Albania after entrusting the children to the Italian Social Services; the considerable reduction in the number of UAMs from Bangladesh was instead considered to be the result of law-enforcement activities against the groups that facilitated their illegal entry.

RESIDENCE PERMITS AND ASYLUM APPLICATIONS

The progressive increase of UAMs in Italian reception facilities is in line with the growing number of residence permits granted and notified to the Ministry of

5 According to the V. SETTI, *Unaccompanied minors* cit., the majority of UAMs seeking asylum in Europa are Afghans (26%), followed by Somalis (12%) and Syrians (8%).

6 According to EUROSTAT, trafficking in human beings. Statistical working paper 2014 editio, in 2010-12, minors accounted for 19% of the victims of trafficking in human beings.

the Interior for the reference period 2009-2013.⁷ From 2,235 residence permits in 2009, the figure went up to 2,273 in 2010; 3,530 in 2011; 4,104 in 2012; and then down to 3,783 in 2013.⁸ In most cases, these are residence permits for minor age, followed by residence permits for foster care (Figure 5). As highlighted in the previous part of this report, these residence permits allow the minor to work (in the cases provided for in the regulations for Italian minors). Also, they can be converted into residence permits for study or training reasons when the children turn 18. In this connection, 2,188 conversion opinions were issued in 2014 and 83% of cases were granted to former minors from Bangladesh, Egypt and Albania.

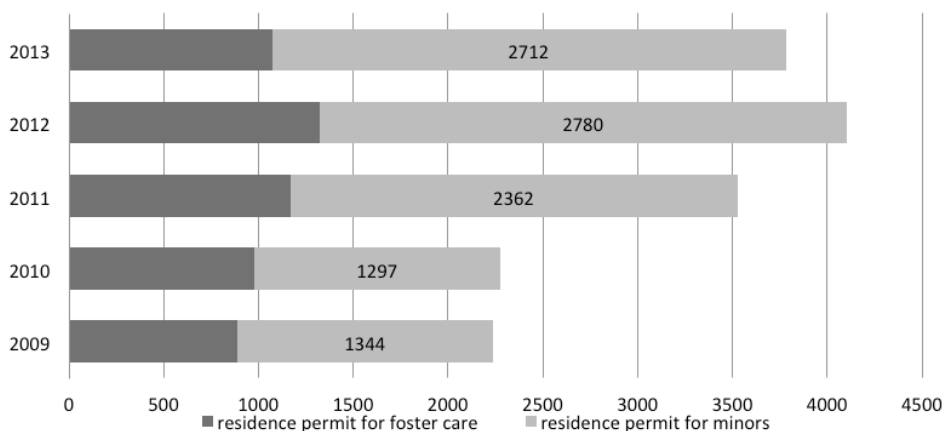


figure 7. Number of residence permits granted to UAMs. Years 2009-2013 (absolute values).

Source: Ministry of the Interior.

Moving to international protection applications lodged in Italy, it should be pointed out that compared to the other Member States, Italy is confirmed as one of the destinations that are the least sought after by asylum seeking UAMs.⁹

⁷ Even though the information provided by the two sources are in line in term of an upward trend, data on the total number of UAMs in care facilities given by the same facilities do not perfectly match data from the Ministry of Labour and Social Policies in the same years. One of the reasons may be that dealing with residence permit cases takes time, so the notification of the presence of a UAM and the issue of a residence permit may not necessarily fall within the same year.

⁸ Data were provided in 2014 and did not include information about 2014.

⁹ As highlighted by M. ACCORINTI, "I minori stranieri non accompagnati in Italia e in Europa", in www.neodemos.info, in 2013 Italy recorded the highest number of UAMs who did not seek

Nevertheless, from 2009 to 2012 the number of international protection applicants more than doubled, and then it dropped slightly in 2013. As a result of the increased number of minors from the Horn of Africa and Sub-Saharan Africa, among other things, a sudden increase in applications was recorded in 2014, to the extent that the percentage of asylum seeking minors, as against that of UAMs present in the country, increased by 12.7% to 24.3% compared to the year before (figure 7).

Analysing the five-year period 2009-2013, the highest number of asylum applications were lodged by UAMs from Afghanistan (16%), followed by Ivory Coast (11%), Mali (10%), Somalia (8%), Gambia (6%) and Nigeria (6%). During the same years, the number of positive decisions for the recognition of International Protection, humanitarian protection and humanitarian reasons grew steadily from 26 in 2009 to 110 in 2013 (table I).

	2009		2010		2011		2012		2013	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
a) International Protection	1	1	3	3	7	1	4	4	32	1
b) Subsidiary protection	10	1			2	2	5	2	23	1
c) Humanitarian reasons	1		2		5	2	10	2	30	3
d) Other	13	3	6	3	19	1	7	3	14	6
Total	25	5	11	6	33	6	26	11	99	11

table I. Statuses granted to UAMs from 2009 to 2013.

Source: Ministry of the Interior.

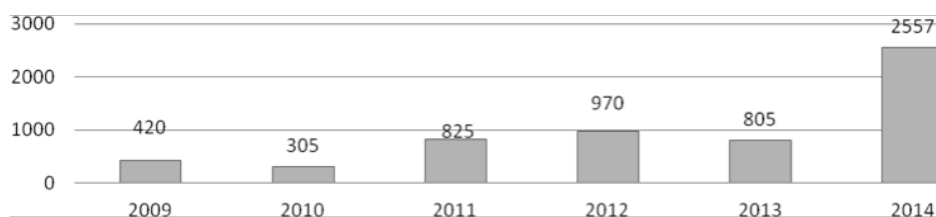


figure 8. International protection applications lodged by UAMs (years 2009-2014).

Source: Ministry of the Interior.

According to data from the Ministry of the Interior, the number of international

asylum in the country in which they were.

protection applications lodged in 2014 increased significantly, from 805 in 2013 to 2,557 in 2014. In particular the surge in the number of applications is due to the large number of UAMs from Western Africa, i.e. Gambia with 961 applications (+728%), followed at a distance by Nigeria with 281 (+620.5%), Senegal with 267 (+506.8%) and Mali with 296 (+322.9%). The most significant reduction concerned UAMs from Somalia (-66.7%) and Afghanistan (-32.9%).

SOME SOCIO-STATISTICAL ELEMENTS

Despite the difficulties in producing accurate statistics on this topic, the information provided by Italian institutional sources made it possible to describe the changes that characterized the presence of unaccompanied minors in Italy over a period of six years. Analyses suggested changes in numbers, which were also accompanied by a series of changes in the make-up of UAMs present on Italian territory, especially over the past year. In particular, from 2011 the events of the so-called Arab Spring resulted in a considerable increase in the number of UAM arrivals, while 2014 was the year of the largest inflows, largely due to the increase in arrivals by sea on the Southern shores and the rescues at sea carried out within operation *Mare Nostrum*.

With reference to the characteristics of the arrivals, from 2009 to 2013 around 50% of the UAMs came from Egypt, Albania, Bangladesh and Afghanistan. Major change intervened in 2014: there was a growth in the presence of children aged 15 and 16, at the expense of 17 year olds (who remain the largest group) and there was a particularly large proportion of UAMs from Western Africa. The number of asylum seekers seemed to grow, but the proportion of UAMs who went missing to continue their journey to other Member States remained steady, with the risk that these young people may fall victims of trafficking in human being.

