

# **CRIO** **PAPERS**

**N°. 32**

**VALERIA  
LO BELLO**

**MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.  
CONSIDERAZIONI SU ALCUNE  
ESPERIENZE DI ACCOGLIENZA  
NELLA SICILIA ORIENTALE**

© 2016 Valeria Lo Bello

**CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series**

**ISSN: 2037-6006**

The School of Laws

University of Catania

Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

**Series Editor**

Rosario Sapienza

**Editorial Team Leader**

Adriana Di Stefano

**Editorial Board**

Claudia Abbate, Giuseppe Asaro, Elena Caruso, Claudia Cinnirella, Alessandro Coci, Federica Gentile, Giorgia Lo Tauro, Laura Mascali, Elisabetta Mottese, Maria Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Chiara Salamone

**Student Editorial Staff**

Emiliano Bellia, Salvatore Bombello, Ginevra Bonafede, Roberta Brancato, Marcella Catanzaro, Giuseppe Corsaro, Giulia Cristiano, Marco Fisicaro, Claudia Fiorella Santonocito, Sergio Vittorio Scuderi

**Graphic Project**

Ena Granulo [www.studioen.it](http://www.studioen.it)

SOMMARIO: 1. Cenni storici e dati attuali in Italia. - 2. Gli attori sul campo: Questure e Direzione Generale Immigrazione. - 3. Il ruolo degli enti locali. - 4. I centri di prima accoglienza e le comunità di seconda accoglienza. - 5. Il Giudice tutelare e il Tribunale per i minorenni. - 6. La figura del tutore: esperienze a Catania ed Augusta. - 7. L'accoglienza dei MSNA a Catania. Un primo bilancio

## **1. Cenni storici e dati attuali in Italia**

La crescente instabilità politico-economico-sociale di molti paesi del Nord Africa e del vicino Medio-Oriente ha generato, nell'ultimo decennio, un incremento di sbarchi di migranti sulle coste italiane, tanto da dover valutare tale condizione non più come un evento eccezionale, da fronteggiare con interventi di natura emergenziale, ma imponendo la necessità di adottare politiche di lungo raggio, attraverso interventi programmati e condivisi sia a livello nazionale che internazionale.

Un breve *excursus* sui dati dell'immigrazione consente di rilevare che, in Italia, dopo un primo consistente numero di sbarchi di migranti nel 1999, provenienti in particolare dell'Albania, a seguito della guerra del Kosovo, tra il 2000 e il 2007 gli arrivi sulle coste italiane si susseguono in flusso costante.

Dal 2008 al 2013 l'andamento degli sbarchi diviene invece instabile, riflettendo le condizioni politiche ed economiche dei paesi di origine dei migranti.

Gli anni che maggiormente evidenziano un picco di sbarchi sono, infatti, il 2008, per la prima emergenza Nord Africa; il 2011, per l'esodo seguito agli eventi che hanno caratterizzato la cosiddetta 'Primavera Araba'; il 2013 e 2014, per il manifestarsi e

riacutizzarsi di conflitti vecchi e nuovi in numerosi territori del Nord Africa e del Medio Oriente.

Per riportare uno dei picchi massimi di queste ondate migratorie, da gennaio a luglio del solo anno 2014 sono stati registrati in ambito nazionale 405 eventi di sbarco, consolidando una tendenza che si evidenzia già dal 2013, cioè quella degli arrivi sulle coste italiane non solo nei mesi estivi, come in prevalenza accadeva negli anni precedenti, ma anche nei mesi invernali, quando le condizioni meteorologiche non sono favorevoli, aumentando considerevolmente rischi di possibili naufragi<sup>1</sup>.

In tutti gli anni in esame, la Sicilia è la regione in cui avviene il numero maggiore di sbarchi. Nei soli primi sei mesi del 2014 in Sicilia sono sbarcati l'86% dei migranti sbarcati in Italia. Per il secondo posto in numero di sbarchi, negli anni la Puglia ha ceduto il posto alla Calabria.

Per quanto riguarda i dati specificamente sui minori, l'Italia, tra tutti i paesi europei, è il paese con la presenza più alta di minori stranieri non accompagnati.

I dati sui MNSA presenti sul territorio nazionale, sono stati raccolti a partire dal 2000 dal Comitato Minori Stranieri, a norma dell'art 33 del D. lgs. n.286/98 e dell'art 2 c.2 del D.P.C.M. n. 535/99<sup>2</sup>.

A partire dal 2000, competente per il censimento, l'elaborazione e la divulgazione dei dati relativi alla presenza dei MSNA sul territorio nazionale è stato, appunto, il Comitato minori stranieri (CMS), istituito presso il Dipartimento per gli Affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al quale dovevano essere obbligatoriamente e tempestivamente segnalati, da parte dei

---

1 Anci- Caritas Italiana- Cittalia- Fondazione Migrantes- SPRAR in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014

2 DPCM del 9 dicembre 1999 ,n. 535, *Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri*, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.19 del 25 gennaio 2000

pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio e degli enti che svolgono particolari attività sanitarie o di assistenza, tutti i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio dello Stato.

Per quanto concerne le modalità di raccolta, i dati erano contenuti inizialmente in un'unica banca dati. Dal 2002 le segnalazioni sono state suddivise in due archivi distinti: uno contenente le pratiche relative ai soggetti identificati, di competenza del CMS, l'altro contenente le pratiche relative a tutti i minori segnalati e non identificati, considerati fuori di competenza del Comitato, ma inseriti nella banca dati ai soli fini del censimento.

Col decreto del 2012 c.d. *spending review*<sup>3</sup>, sono state trasferite le funzioni di pertinenza del CMS, compresa l'attività di censimento dei MSNA, alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche d'integrazione elabora anche, a cadenza quadrimestrale, report di monitoraggio sulla presenza dei MSNA nel territorio italiano.

Dal 2012 al 2014, secondo il report 2014<sup>4</sup>, il trend di presenze di minori stranieri non accompagnati risulta sempre in crescita fino a raddoppiare quasi, dalle 5.821 unità nel 2012 alle 10.536 risultanti a dicembre del 2014.

Il report di monitoraggio dell'agosto 2015<sup>5</sup> rileva che nel corso dei primi otto mesi del 2015, pur essendo confermato l'andamento crescente della presenza dei MSNA, ci sia stato comun-

---

3 D.l. 6 luglio 2012, n. 95, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 (in SO n. 173, relativo alla G.U. 14/8/2012, n. 189).

4 Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche d'integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Report di monitoraggio- 30 aprile 2015, I minori stranieri non accompagnati (MNSA) in Italia*

5 Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche d'integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Report di monitoraggio- 31 agosto 2015, I minori stranieri non accompagnati (MNSA) in Italia*

que un importante rallentamento di tale tasso di incremento. Osservando i dati al 31 agosto dei precedenti tre anni, si nota come tra il 2013 e il 2014 si sia registrato un aumento significativo di MSNA segnalati alla Direzione Generale (+36,3%): tale incremento è da imputare principalmente all'aumento degli ingressi di minori sul territorio nazionale, in seguito all'avvio dell'operazione navale umanitaria *Mare Nostrum*<sup>6</sup>, avviata il 18 ottobre 2013 e conclusa il 31 ottobre 2014.

Il numero di minori presenti in Italia si è confermato in aumento anche nel corso del 2015, con una variazione rispetto all'anno precedente del +8,6%. Il rallentamento consistente del tasso di crescita della presenza dei MSNA registrato nel 2015, testimonia un cambiamento nelle dinamiche migratorie che evidenzia la diminuzione dell'incidenza dei MSNA sul totale degli ingressi nel territorio nazionale

Per quanto concerne i soli ingressi via mare, al 31 agosto 2015 gli ingressi via mare di MSNA risultano essere fortemente diminuiti rispetto al 2014. Nei primi otto mesi del 2013 avevano fatto ingresso sul territorio nazionale 5.804 minori, mentre al 31 agosto del 2015 tale dato si attesta a 2.146 unità, riavvicinandosi, in termini assoluti, al dato registrato nel 2013, pari a 1.898 minori entrati via mare. I primi due quadrimestri del 2015 sono stati quindi caratterizzati da una dimensione del fenomeno degli sbarchi di minori non accompagnati di proporzioni molto meno elevate rispetto al 2014 .

---

6 L'operazione *Mare Nostrum* ha avuto inizio il 18 ottobre 2013, a seguito del naufragio del 3 ottobre al largo di Lampedusa che ha provocato 366 morti accertati. Si trattava di un'operazione umanitaria diretta a rafforzare il dispositivo aeronavale di sorveglianza e soccorso in mare, finalizzato ad incrementare la sicurezza della vita umana e il controllo dei flussi migratori, mediante il dispiegamento di cinque unità navali e due assetti aerei della Marina Militare. Dal suo avvio l'operazione realizza 293 interventi per un totale di 53.279 migranti soccorsi. (Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno, da Anci- Caritas Italiana- Cittalia- Fondazione Migrantes- SRAR in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*)

Per attingere ai dati relativi al rapporto dei 'non accompagnati' sul totale dei minori e in generale dei migranti sbarcati, ci riferiamo al Centro di iniziative e Ricerche sulle migrazioni<sup>7</sup>, il cui annuario 2015 ci riferisce che nel 2011, anno in cui è stato registrato l'arrivo di circa 63.000 migranti ed è stato dichiarato lo stato di emergenza, sul totale dei 4.499 minori sbarcati, ben 4.209 erano non accompagnati; nel 2012 si riduce complessivamente il numero di migranti arrivati via mare a circa 13.000 e, parallelamente, si riduce il numero complessivo di minori, 2.279 e tra questi 1.999 sono stati dichiarati non accompagnati; nel 2013, sugli oltre 40.000 migranti sbarcati, 8.336 erano minori e, tra questi, ben 5.232 erano non accompagnati. A fronte di quest'andamento che, come noto, ha avuto un picco ancora più consistente nel 2014 ed ha registrato lo sbarco di oltre 14.000 minori, la Direzione Generale dell'Immigrazione rileva, al 31 maggio 2015, un totale di MSNA complessivamente presenti sul territorio italiano pari a 13.320, di cui 5.114 irreperibili.

Infatti, come già nel 2009 ribadiva anche De Marzo<sup>8</sup>, si è ben consapevoli di come i dati 'ufficiali' non corrispondano all'effettiva presenza sul territorio di minori stranieri non accompagnati, “intanto perché i dati si riferiscono solo ai minori che, venuti a contatto con strutture o servizi di presa in carico, vengono segnalati al CSM (attuale Direzione Generale), comparendo dunque nelle statistiche 'ufficiali'. Resta esclusa una componente sommersa di minori, o 'numero oscuro' che comprende tutti coloro che, non entrando in contatto con le istituzioni, o magari venendone in contatto, ma fuggendo dal sistema prima che gli operatori abbiano modo di identificarli, permane sul territorio italiano in condizioni di irregolarità. Mancano i minori coinvolti nel mercato della prostituzione, delle attività illegali e dell'accat-

---

7 CIRMiB- Centro di Iniziative e Ricerche sulle Migrazioni – Brescia, Annuario 2015

8 G. DE MARZO, *Minori oltre confine. Sottrazione e protezione dei minori nel diritto internazionale*, IPSOA, 2009

tonaggio, tra i quali possono esserci minori vittime di tratta o ridotti in condizione di schiavitù; così come dai dati del Comitato sono assenti i minori che hanno presentato domanda di asilo”.

Lo confermano i dati: si rileva uno scarto consistente tra il numero di MSNA registrati sulle navi, nei porti e sbarcati sulle nostre coste e coloro i quali entrano nel circuito dell'accoglienza. Ma anche tra coloro i quali vengono registrati, molti scappano dalle strutture e diventano quindi ‘irreperibili’: non si hanno notizie di circa il 38% di MSNA arrivati in Italia<sup>9</sup>.

## **2. Gli attori sul campo: Questure e Direzione Generale Immigrazione**

Le procedure che si attivano in seguito a uno sbarco, relativamente ai minori non accompagnati, prevedono che la Questura del luogo di sbarco, precisamente l'Ufficio minori, insieme all'Ufficio immigrazione della stessa, sia tenuta ad accertare le generalità dei minori<sup>10</sup>.

L'esperienza mostra però numerose difficoltà nell'espletamento di questa pratica. Come sottolineato anche da R. Bichi<sup>11</sup>, “molti minori non possono dimostrare con certezza le loro generalità, in quanto sprovvisti di validi documenti d'identità, o preferiscono nasconderli per poter godere dei benefici immediati, in termini di vitto e alloggio, che la minore età comporta”.

---

9 Anci- Caritas Italiana- Cittalia- Fondazione Migrantes- SRAR in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*

10 In base alla circolare del Ministero dell'Interno del 9.4.2001, relativa a “minori stranieri non accompagnati, permesso di soggiorno per minore età, rilasciato ai sensi dell'art. 28, comma 1, lettera a) del D.P.R. 394/99

11 BICHI R. (a cura di), *Separated children, i minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2008



In Italia non esiste una normativa che stabilisca chiaramente quale procedura di determinazione dell'età vada applicata ai MSNA, la cui minore età dichiarata non sia supportata da documenti di riconosciuta autenticità. In particolare, non esiste una normativa che individui le procedure per determinare la legittimità dell'espulsione di un ragazzo dall'età incerta. In tali casi, nella prassi seguita dagli organi di Pubblica Sicurezza e da alcuni tribunali, vi è il ricorso a criteri medico-legali e in particolare alla radiografia del polso.

Secondo il documento congiunto<sup>12</sup> che l'Associazione nazionale magistrati e l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni approvano nel 2013, sulla scorta della strage di Lampedusa dell'ottobre 2013, l'accertamento dovrebbe avvenire “ove necessario attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore<sup>13</sup>, per determinare in particolare la sua età, avuto riguardo, in mancanza di validi documenti, delle sue dichiarazioni, e se possibile, dei protocolli ministeriali di identificazione e determinazione dell'età, verificando anche l'eventuale presenza di familiari nel territorio”.

Non esiste ad oggi una procedura uniforme per l'accertamento dell'età. Vi sono linee guida dell'UNHCR<sup>14</sup>, che, pur for-

---

12 Associazione nazionale magistrati-Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, documento congiunto approvato il 18 ottobre 2013 <<Il diritto dei migranti ad avere diritti e la tutela dei minori non accompagnati>>, in *Minori giustizia*, 1, 2014

13 Si veda art.5, c. 3, del DPCM 9 dicembre 1999, n.535. Tuttavia, la presenza delle autorità consolari, che adesso risulta, nella prassi, effettiva, rappresenta un problema se il migrante deve fare richiesta di protezione internazionale, adulto o minore che sia.

14 UNHCR- Alto Commissariato Nazioni Unite per i Rifugiati Rappresentanza per il Sud Europa “L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia”, Roma, marzo 2014. Tale documento stabilisce principi guida, criteri e garanzie fondamentali in tema di accertamento dell'età, che includono: il principio del superiore interesse del fanciullo; il principio

nendo indicazioni sui principi generali e sulle garanzie procedurali da rispettare nell'espletamento della verifica dell'età, non disciplinano tuttavia l'accertamento dell'età in termini di procedura, metodi applicabili e soggetti responsabili.

La normativa italiana richiama numerosi principi sanciti a livello internazionale, ma non regola tuttavia alcune garanzie procedurali, presentandosi così disorganica.

L'unico protocollo d'intesa esistente per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati è il cosiddetto protocollo Ascone<sup>15</sup>, siglato in Campania.

Esso rappresenta la prima esperienza in Italia in cui le istituzioni (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali) e organizzazioni non governative interessate trovano un accordo sulle modalità pratiche riguardo alle procedure per l'accertamento dell'età. Pur non essendo ancora formalmente adottato in Italia, rappresenta un fondamentale riferimento, stabilendo alcuni principi fondamentali tra cui: l'esigenza di una valutazione multidisciplinare, svolta da un pediatra, che integri la valutazione della maturazione ossea e l'esame fisico; l'individuazione del metodo 'TannerWhitehouse 3' (TW3) come il metodo di analisi della radiografia 'mano-polso' che presenta minor variabilità;

---

di non discriminazione; il diritto del minore a preservare la propria identità; il criterio del dubbio fondato e dell' *extrema ratio* che devono guidare ogni accertamento dell'età prima e nel corso dell'espletamento; la presunzione della minore età e il beneficio del dubbio, che deve essere accordato qualora non sia possibile stabilire con certezza l'età di un individuo; l'accertamento effettuato con metodi multidisciplinari, non invasivi e rispettosi della persona, da personale indipendente e specializzato; il consenso informato del minore a sottoporsi alla procedura; l'indicazione del margine di errore nel referto; la presenza di una persona competente e indipendente che rappresenti il minore; l'effettivo diritto d'appello.

15 Si tratta del "Protocollo per l'accertamento dell'età dei minori secondo il modello dell'Approccio multidimensionale" redatto a Napoli 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.

l'esigenza che sia indicato il margine di errore sul referto; il principio della presunzione della minore età in caso di dubbio; l'esigenza di prevedere, nel percorso di accertamento, un colloquio da svolgersi con il presunto minore, nel rispetto del diritto alla partecipazione del minore di cui all'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; il ricorso, in via prioritaria, a strutture sanitarie pubbliche dotate di personale in possesso di competenze adeguate.

Inoltre, i firmatari del Protocollo d'intesa napoletano si impegnavano ad effettuare i necessari esami tesi all'accertamento dell'età in una unica struttura ospedaliera<sup>16</sup>, munita delle necessarie competenze e che si obbliga ad applicare il Protocollo Ascone.

Procedendo con l'*iter* di accoglienza, qualora, sulla base dei documenti presentati dal minore, o all'esito degli accertamenti, possa essere confermata la condizione di minore non accompagnato, le autorità in questione rilasceranno un 'permesso di soggiorno per minore età', segnalando il caso alla Direzione generale per l'immigrazione.

Ma, nella prassi, il rilascio del permesso per minore età non può mai essere automatico, per il solo fatto che il migrante si dichiara minore. Questi deve, in tutti i casi, produrre un documento del paese di origine, tradotto dal suo consolato e con la postilla della prefettura, che attesti la sua minore età.

In attesa di tale accertamento, che risulta dalla produzione dei documenti o per vie medico-legali, la sola presunzione della minore età, comporta che la persona straniera ritenuta minorenni dovrà essere, ai sensi dell'art. 403 c.c., dalla Pubblica Autorità, individuata nella Prefettura, quale Ufficio territoriale del governo, "opportunamente collocata e salvaguardata in luogo sicuro, fino a quando si possa provvedere alla sua protezione in

---

16 Ad esempio, anche a Catania il Tribunale per i minorenni ha da poco siglato da un accordo per una visite multidisciplinare sui minori, presso il reparto di Endocrinologia pediatrica del Policlinico universitario di Catania.

modo definitivo”): per questo adempimento la Prefettura si avvale del servizio sociale comunale.

In base alla normativa<sup>17</sup> e ad alcune circolari<sup>18</sup>, il permesso di soggiorno per minore età garantisce i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie, all'avviamento scolastico e può essere convertito in altro titolo di soggiorno *ex art.32 T.U. immigrazione* (d.lgs. 286/98).

Tuttavia, stando alla circolare del Ministero dell'Interno del 13.11.2000, un tale permesso non consentirebbe al minore di lavorare. Le decisioni delle questure di negare, in coerenza con detta circolare, la possibilità di lavorare ai minori non accompagnati in possesso del permesso di soggiorno per minore età, sono state impugnate. Si è andato così consolidando un orientamento giurisprudenziale<sup>19</sup>, secondo il quale è stata ritenuta illegittima la posizione delle questure, riconoscendo al minore il diritto di lavorare.

Una volta che il minore è entrato in contatto con la polizia, ed è stato attivato l'intervento di accoglienza, l'ente locale, attraverso i servizi sociali, ne segnala la presenza nel territorio dello Stato al già Comitato per i minori stranieri, ora Direzione generale immigrazione.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art.33 del T.U. Immigrazione, nonché dal D.P.C.M. n.535/1999<sup>20</sup>, oltre all'attività

---

17 D.P.R. 394/99, T.U. 286/98

18 Circolari Ministero Interno 1999, 2000, 2001

19 Ordinanza n. 620 del 7.6.2001 del T.a.r. Piemonte; ordinanza n. 716 del 29.8.2001 del T.a.r. Emilia-Romagna; Tribunale di Torino, ordinanza del 21.11.2001 e del 31.5.2001 hanno affermato il diritto di svolgere attività lavorativa, senza valutazioni discrezionali dell'autorità amministrativa, dichiarando l'inefficacia del permesso di soggiorno per minore età laddove stabiliva la non validità ai fini lavorativi.

20 DPCM del 9 dicembre 1999 ,n. 535, *Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri*, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.19 del 25 gennaio 2000

di censimento dei MSNA, si pone in capo alla Direzione il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei MSNA, di cooperare e raccordarsi con le Amministrazioni interessate<sup>21</sup>.

Uno dei compiti della Direzione generale è, tra gli altri, quello di decidere sull'eventuale rimpatrio, che è atto diverso dall'espulsione, la quale è sempre vietata per il minore straniero, anche irregolarmente presente sul territorio, *ex art. 19 c. 2 lett. a)* del d.lgs 286/1998; il rimpatrio è invece un istituto che pone in primo piano l'interesse superiore del minore ed è realizzato con garanzie procedurali e sostanziali, dovendo assumere un carattere di 'assistenza' al ritorno<sup>22</sup>.

Nell'ipotesi in cui il rimpatrio non fosse realizzabile, "qualsiasi valutazione in ordine ad una permanenza più duratura del minore sul territorio nazionale spetta unicamente alla Direzione generale che, dopo aver esaminato, caso per caso, tutta la documentazione in suo possesso, potrà formulare la raccomandazione ai Servizi Sociali territorialmente competenti per l'affidamento del minore ai sensi dell'art.2 della legge 184/83.

La Prefettura informa, subito dopo lo sbarco, il Giudice tutelare e il Procuratore presso il Tribunale dei minorenni circa la presenza dei minori stranieri non accompagnati, indicando la struttura in cui sono collocati.

In tali circostanze la Questura potrà procedere alla modifica, a richiesta dei Servizi Sociali territoriali, del permesso di soggiorno 'per minore età' in uno 'per affidamento', previa esibizione del provvedimento di convalida della competente autorità giudiziaria.

---

21 Cfr. art 2 c.2 d.p.c.m. 535/1999, che assegna al già Comitato il compito di accertare lo status di non accompagnato, sulla base della definizione di cui all'art. 1 c.2 dello stesso decreto, e sulla base della documentazione ad esso pervenuta dalle autorità competenti.

22 M.GIOVANNETTI, *L'accoglienza incompiuta, Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, il Mulino, Bologna, 2008

Il permesso di soggiorno 'per affidamento', che sia stato disposto ai sensi della legge 184/83, in particolare dell'art. 37 *bis*, che prevede che al minore in stato di abbandono si applichi la normativa in materia di affidamento, consente al minore non accompagnato l'accesso allo studio e ad attività formative e, ove sussistano i requisiti previsti dalla normativa italiana in materia di lavoro minorile, anche al lavoro, consentendo, altresì, di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, un nuovo titolo di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo (art.32 del d. lgs. 286/98).

Il Testo Unico immigrazione (D. Lgs. 25 luglio 1998 n.286), all'articolo 32, si occupa del permesso di soggiorno rilasciato ai minori affidati, dopo il compimento del diciottesimo anno d'età. Esso, rubricato "disposizioni concernenti minori affidati al compimento della maggiore età", recita così: "Al compimento della maggiore età, allo straniero cui siano rilasciati permessi di soggiorno a norma dell'articolo 31 (si allude, cioè, al figlio minore dello straniero con questi convivente e regolarmente soggiornante) può essere rilasciato permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura".

L' art 32 c. 1 *bis*, come formulato nel 2002 dalla legge c.d. 'Bossi-Fini' (n. 189/2002), prosegue specificando che tale permesso di soggiorno "può essere rilasciato anche i minori stranieri non accompagnati, affidati (ai sensi dell'articolo 2 della legge 184/83) ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato dei minori stranieri, ovvero ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e sia comunque iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri".

Si precisa, poi, che l'ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età, che il minore straniero si trova sul ter-

ritorio nazionale da non meno di tre anni e che ha seguito il progetto da non meno di due anni; che ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio, ovvero svolge attività lavorativa retribuita, nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro.

Come menzionato nel suddetto articolo, possono ottenere un permesso di soggiorno per studio o lavoro anche i minori che siano stati affidati ai sensi della legge 184/83. L'affidamento comprende sia il provvedimento emesso dal Tribunale per i Minorenni, sia l'affidamento disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal Giudice tutelare.

Alcune questure, però, ritenevano che l'unico affidamento valido ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento dei diciotto anni fosse quello emesso dal Tribunale per i minorenni. La Corte costituzionale ha fatto luce sulla questione, con una sentenza<sup>23</sup> che ha ribadito la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per tutti i minori affidati ai sensi della legge 184/83. In seguito a tale sentenza, il Ministero dell'Interno<sup>24</sup> ha equiparato, ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento dei diciotto anni, la condizione di minore sottoposto a tutela a quella di minore affidato.

### **3. Il ruolo degli enti locali**

L'art. 1 della Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, resa esecutiva in Italia con legge n.742/1980, afferma la competenza dell'autorità giudiziaria e amministrativa italiana nei confronti dei minori residenti in Italia o che hanno la propria stabile dimora sul territorio dello Stato, indipendentemente dalla loro nazionalità.

---

23 Sent. Corte Cost. n.198 del 5 giugno 2003

24 Circolare n. 400/AA/P/12.214.32, "Conversione dei permessi di soggiorno per minore età".

Nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 20 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo dell'89, ratificata e resa esecutiva con legge n.176/1991, l'art 6, c.2 della legge n.328/2000<sup>25</sup>, richiamando gli artt.22, 23 lett. c) Decreto del Presidente della Repubblica n.616/1977<sup>26</sup>, pone a carico degli enti locali territoriali gli interventi assistenziali a sostegno dei minori in difficoltà.

La procedura di tutela, di cui beneficiano così i minori stranieri, si concretizza nella presa a carico da parte del Comune nel cui territorio il minore straniero è stato rintracciato.

I percorsi di accoglienza che il nostro Paese ha definito per i MSNA sono, in linea di principio, l'affidamento a un familiare adulto e regolarmente soggiornante<sup>27</sup>, ma più realisticamente, l'emanazione di un provvedimento di affidamento (sulla base della legge 184/83) a una famiglia, ovvero a una comunità di tipo familiare, che continua ad essere la risposta istituzionale più diffusa.

Dopo il passaggio iniziale gestito dalle Questure e dalle Prefetture, l'accoglienza ricade per intero sull'ente locale e sul terzo settore che con quell'ente collabora, "replicando le dinamiche relazionali e le specificità che il territorio esprime nel rapporto tra pubblico e privato nella costruzione dei servizi di welfare"<sup>28</sup>

---

25 Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", in Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186

26 Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (in SO alla GU 29 agosto 1977, n. 234)

27 La modifica del regolamento di Dublino, noto come Dublino III, prevede proprio per i MSNA già dal 1° gennaio 2014, ma di fatto ampiamente disatteso, la possibilità di un affidamento a un adulto residente in uno dei Paesi UE trasferendo l'esame della domanda laddove si trova l'adulto

28 T.CONSOLE- L. DAHER, <<La gestione dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in provincia di Catania>>, in *Immigrazione e contesti locali-Annuario 2015*, CIRMIB- Centro di Iniziative e Ricerche sulle Migrazioni – Brescia



L'*iter* amministrativo si avvia con il contatto con il Comune, e, nello specifico, con i servizi sociali, del minore che venga rintracciato dalle forze dell'ordine.

Più dettagliatamente, al minore straniero che si presenti, solo o accompagnato, all'assistenza sociale territoriale, e che risulti privo di riferimenti familiari e parentali, viene offerta, la 'pronta e provvisoria accoglienza' presso una comunità di prima accoglienza convenzionata con l'ente locale.

In questa primissima fase di accoglienza, l'ente locale territorialmente competente, attraverso i servizi sociali, si dovrebbe attivare per adottare tutte le misure di protezione e tutela quali: effettuare un colloquio con il minore per la valutazione del caso; segnalare la presenza del minore al Comitato minori stranieri ai fini del censimento e per richiedere l'avvio di indagini familiari; avviare le pratiche per chiarire la posizione del minore accolto (*status* di non accompagnato, identificazione e accertamento dell'età) e per rintracciare i familiari, sia sul territorio italiano che nel paese di origine; predisporre il progetto educativo insieme al minore e alla comunità di accoglienza, che in una prima fase prevede solitamente un periodo di osservazione e l'inserimento in un percorso di alfabetizzazione; attivarsi con la questura per la regolarizzazione del minore presentando istanza di permesso di soggiorno.

Una volta che il minore è stato foto-segnalato dalle autorità competenti (Questura) e collocato in una comunità di pronta accoglienza, nella prassi accade che i servizi sociali segnalino il minore al Giudice tutelare per l'apertura della tutela e dunque la nomina di un tutore, e/o alla Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni, affinché vengano avviate le procedure per l'affidamento del minore, ai sensi della legge 184/1983 sull'affidamento e sull'adozione<sup>29</sup>.

Tale segnalazione deve indicare tutte le informazioni disponibili

---

29 M. GIOVANNETTI, *L'accoglienza incompiuta, Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, il Mulino, Bologna, 2008, p.158

sul minore, ivi incluse le generalità, la nazionalità, le condizioni fisiche, i mezzi di sostentamento e il luogo di provvisoria dimora del minore, le misure adottate, informazioni eventuali su familiari, condizioni di vita e di studio.

In seguito, nella fase di transizione che vede il minore affidato a famiglia o comunità, il ruolo dei servizi sociali continua ad essere determinante per la conversione del permesso di soggiorno, ma anche per progettare e realizzare interventi di 'accompagnamento all'uscita' del ragazzo dalla minore età e dal contesto di accoglienza locale.

#### **4. I centri di prima accoglienza e le comunità di seconda accoglienza**

Come abbiamo già detto, le forze dell'ordine, quando rintracciano un minore straniero in stato di abbandono, lo affidano ai servizi sociali dell'ente locale o direttamente alla comunità di 'pronta accoglienza', convenzionata con l'ente locale.

Le strutture che svolgono questo servizio, rivolto a minori in situazioni di abbandono o di urgente bisogno di ospitalità e protezione (nelle quali il periodo massimo di permanenza è di 90 giorni) sono prevalentemente strutture del privato sociale convenzionate con l'ente locale, attivabili su richiesta dei servizi sociali o dell'autorità giudiziaria.

Per le emergenze possono, inoltre, essere attivati posti di pronta accoglienza presso comunità *ad hoc* o strutture residenziali, che si siano dichiarate disponibili a riservare un limitato numero di posti a tale scopo.

Durante la permanenza in struttura, il responsabile del centro e i servizi sociali si adoperano per avviare le misure di inserimento socio-educativo: i minori vengono inseriti in percorsi di alfabetizzazione o direttamente a scuola.

Purtroppo, a detta di Giovannetti, non sempre ovunque siamo in presenza di una progettualità ricca e strutturata, così “le comunità di pronta accoglienza si rivelano spesso inadeguate ad affrontare la fase più delicata e difficile, durante la quale vanno impiantate le prime radici di una relazione fondamentale per il destino futuro del minore”<sup>30</sup>.

Oltre alle strutture e alle comunità già attive, la Conferenza Unificata Stato-Regioni del 10 luglio 2014 ha previsto l’attivazione di strutture di primissima accoglienza finalizzate ad accogliere i MSNA nella fase di primo rintraccio e la pianificazione di strutture di seconda accoglienza, oltre ad aumentare la capienza del sistema SPRAR, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

A tal proposito, per quanto concerne i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, l'accoglienza è effettuata, come disposto dal d.lgs n. 140/ 2005, ad opera dell'ente locale, nell'ambito dei servizi SPRAR. Questo sistema è stato istituito dalla legge 189/2002, ed è oggi costituito dalla rete degli enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), gestito dal Ministero dell'Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato.

A livello territoriale, gli enti locali, in partenariato con il terzo settore, implementano progetti di accoglienza, coniugando le linee guida e gli standard dello SPRAR con le caratteristiche e le peculiarità del territorio. Siamo di fronte ad attori locali che “garantiscono interventi di 'accoglienza integrata' dei minori stranieri richiedenti asilo, che superano la mera distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di

---

30 M. GIOVANNETTI, *L'accoglienza incompiuta, Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 160

orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione e inserimento socio-economico”<sup>31</sup>.

Trascorso il periodo di pronta accoglienza, viene elaborata dai servizi sociali un progetto educativo a lungo termine ed individuata la struttura di 'seconda accoglienza' più idonea, in base alle necessità del minore e del progetto educativo per lui formulato, nella quale il minore possa rimanere fino al raggiungimento della maggiore età.

Le comunità residenziali presenti sul territorio italiano, nelle quali vengono collocati i minori stranieri non accompagnati nella seconda fase di accoglienza, sono soprattutto strutture per minori di tipo educativo e familiare, gestite dal privato sociale e convenzionate con l'ente locale.

Come spiega Giovannetti<sup>32</sup>, “in questa fase, l'accompagnamento educativo si struttura intorno ai percorsi formativi e lavorativi strettamente discendenti/dipendenti dalle offerte territoriali: i percorsi di formazione, le borse lavoro o i contratti di apprendistato rappresentano le offerte maggiormente utilizzate dai servizi per l'integrazione dei minori soli.

Tutti questi elementi che condizionano e spesso determinano l'esito stesso del percorso, divenendo fondamentali nel garantire la permanenza in Italia del minore al raggiungimento della maggiore età e rappresentando l'unica concreta alternativa alle attività informali/illegali”.

Uno degli aspetti cruciali nell'implementazione di interventi a favore dei minori non accompagnati in particolare è la necessità di comunicazione, collaborazione e integrazione tra i diversi *stakeholders* impegnati nel territorio.

Alla luce dell'ambiguità, complessità e forse ridondanza legislativa nazionale sul tema dell'accoglienza dei MSNA, sarebbe

---

31 Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014, Anci- Caritas Italiana- Cittalia- Fondazione Migrantes- SPRAR in collaborazione con UNHCR

32 M. GIOVANNETTI, <<Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia>>, in *Minori Giustizia*, 3, 2008, p.178

auspicabile puntare su accordi locali, formali o informali, tra gli attori istituzionali, su condivisione di esperienze e confronti, al fine di concertare delle linee comuni di intervento.

Tale prassi sarebbe di fondamentale importanza, ma di fatto, purtroppo, quasi per nulla realizzata.

## **5. Il Giudice tutelare e il Tribunale per i minorenni**

Ricostruiamo adesso un altro tassello della complessa, e, slanciandoci timidamente in un primo giudizio, forse fin troppo burocratizzata, procedura riguardante i minori stranieri non accompagnati in Italia.

In seguito allo sbarco e dunque alla rilevazione della presenza di un minore non accompagnato sul territorio locale, dagli organi di polizia ( o dai servizi sociali) dovrà comunque essere effettuata la segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni territorialmente competente, quale soggetto pubblico legittimato a richiedere l'avvio di procedure a tutela, nonché disposta la comunicazione all'ufficio del Giudice Tutelare per la nomina di un tutore, anche per le vie brevi, entro le quarantotto ore successive.

La nomina immediata di un tutore è indispensabile per il minore, atteso che l'esistenza di un rappresentante legale rende possibile lo svolgimento delle ulteriori attività preliminari (riguardanti anche i controlli sanitari in via d'urgenza), che comportano il consenso dell'esercente la potestà, nonché, per il minore straniero non accompagnato richiedente asilo, permette la conferma della domanda di protezione internazionale, che sia stata presentata personalmente della persona minore all'ufficio di polizia di frontiera del luogo di arrivo.

Dibattuta dalla giurisprudenza minorile sarebbe la tesi dell'eventuale competenza del giudice tutelare per l'eventuale nomina di un tutore, ex art. 343 c.c.

Prima dell'entrata in vigore delle leggi di diritto interno che si occupano della materia, le norme del diritto minorile si ricavano dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali, dalle norme del diritto civile, dalla disciplina sull'adozione e sull'affidamento: le autorità giudiziarie erano competenti in materia di protezione del minore, compreso il minore straniero.

Secondo Tarzia, “si può validamente ritenere che la definizione di MSNA sia sovrapponibile a quella contenuta nell' art 343 c.c. , che individua, nel soggetto incapace privo di rappresentanza e di cura, il soggetto per il quale deve essere nominato un tutore. Si può ritenere corretta la segnalazione che le forze dell'ordine, che abbiano intercettato sul territorio un minore straniero non accompagnato, effettuano al giudice tutelare per l'apertura della tutela, e corretta quella fatta al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni circa la valutazione dell'opportunità dell'apertura di un procedimento civile diretto a dichiarare lo stato di abbandono in cui versa il minore”<sup>33</sup>

## **6. La figura del tutore: esperienze a Catania ed Augusta**

Il commento generale n. 6 del 2005 del Comitato sui diritti dell'infanzia<sup>34</sup> suggerisce, a proposito della figura del tutore, che gli Stati debbano dotarsi di un quadro di riferimento legislativo e “prendere le misure necessarie ad assicurare una rappresentazione adeguata dell'interesse superiore del bambino non accompagnato o separato dalla propria famiglia”, essendo di conseguenza “tenuti a nominare un tutore o un consulente, non appena sia stato individuato un bambino non accompagnato o separato, e devono vigilare sulle disposizioni che riguardano il

---

33 G.TARZIA, “Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?” in *Minorigiustizia*, 3,2008 p.192

34 Commento generale n.6 del Comitato sui diritti dell'infanzia riguardante il “trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine”, 3 giugno 2005

bambino, fino a quando non abbia raggiunto la maggiore età o finché non abbia lasciato il territorio e/o la giurisdizione del territorio, in modo conforme alla Convenzione o ad altri obblighi internazionali”.

Nello specifico, come traccia efficacemente il Comitato sui diritti dell'infanzia, il tutore del MSNA deve essere consultato e informato su tutte le azioni che riguardano il minore ed essere presente in tutti i processi decisionali e di pianificazione, quando il bambino viene ascoltato per questioni legate alla sua situazione migratoria e alle richieste giudiziali, nei casi di adozione di soluzioni di cura e custodia del minore e in tutti i tentativi di ricerca di una soluzione durevole.

L'istituto della tutela è chiaramente previsto anche in base alla normativa italiana, applicandosi, in base agli artt. 343 e ss. del Codice civile, a qualunque minore che versi in uno stato di mancanza dei genitori, e dunque in una situazione che implichi il mancato esercizio della patria potestà (situazione da cui scaturisce la competenza del tribunale, nella figura del giudice tutelare).

Il minore, e aggiungiamo, qualunque minore, che si trovi in questa situazione ha diritto a vedere tutelati i suoi interessi attraverso la nomina di un adulto, “persona idonea all'ufficio”( in base all'art 348 c.4 c.c.) o “ente di assistenza” (354 c.1 c.c.), che “ne curi la persona”, seguendo il suo sviluppo psico-fisico e sociale, e che possa rappresentarlo “in tutti gli atti civili” (art 357 c.c. ).

Più frequentemente, la figura designata dal tribunale per svolgere il ruolo di tutore è un avvocato noto allo stesso tribunale, possibilmente che abbia le conoscenze adeguate riguardo a normative a tutela dei MSNA, ma l'ufficio potrebbe essere, in teoria, affidato anche a operatori o responsabili delle strutture di accoglienza presso le quali viene ospitato il minore.

Quest'ultima prassi, di fatto ancora ampiamente praticata, pur nel riconoscimento dell'essenzialità di operatori e responsabili delle comunità nello sviluppo e nell'accoglienza del minore, è

da molti condannata per il naturale conflitto di interessi che ne deriverebbe tra controllore e controllato.

Nella prassi, come segnalato da Consoli e Daher<sup>35</sup>, con riferimento alla sola esperienza locale della provincia di Catania, la lettura meramente 'legalistica', come assistente alle pratiche, del ruolo svolto dal tutore, lettura che ad esso dà il minore stesso, allontana la visuale dal modo in cui tale ruolo è stato pensato, raffigurato e previsto nel Commento generale n.6 e nello stesso nostro Codice Civile.

Il minore tenderebbe, infatti, a ravvedere nel tutore i tratti di un mero assistente legale che lo guida all'ottenimento del permesso di soggiorno, e questo comporta difficoltà a interpretare diversamente da ciò che accade in pratica un istituto che nasce con finalità, non di solo accompagnamento legale, ma anche di responsabilità riguardo allo sviluppo e all'integrazione del minore.

In realtà, a Catania tale figura sarebbe vista da minori intervistati come marginale rispetto alla quotidianità del minore, che lo vede sostanzialmente come 'l'avvocato', a cui è dato mandato di ottenere 'il documento', cioè il permesso di soggiorno, per motivi adeguati alla loro condizione e per un periodo più lungo possibile, così da consentirgli di essere libero, quanto meno nella sua immaginazione, di spostarsi in territorio europeo e di lavorare in Italia.

Nella prassi però, segnalano Consoli e Daher, relativamente all'esperienza catanese, anche la nomina del tutore testimonia, però, una serie di ambiguità: oltre ad un diffuso ritardo nella nomina, si segnala la mancanza di persone disponibili e competenti o, come accade a Catania, la frequente nomina da parte del Giudice tutelare solo di avvocati, con il conseguente sovraccarico

---

35T.CONSOGLI.- L.DAHER, <<La gestione dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in provincia di Catania>> in *Immigrazione e contesti locali- Annuario 2015*, CIRMiB- Centro di Iniziative e Ricerche sulle Migrazioni – Brescia, p.188



per alcuni e il mancato effettivo accompagnamento dei minori destinatari della tutela.

Tuttavia, dal bacino del volontariato, abbiamo avuto occasione di attingere e conoscere anche esperienze di segno opposto, riguardo al rapporto tra il minore e il suo tutore.

La più significativa ad Augusta: nell'estate 2014, veniamo a contatto personalmente con una realtà poco conosciuta, ma realmente arricchente dal punto di vista umano

Si tratta dell'esperienza di persone, che, nel paese di Augusta, in provincia di Siracusa, in seguito al consistente aumento di minori stranieri non accompagnati, e chiedendosi cosa poter fare concretamente, si sono attivati assumendo l'ufficio di tutori di questi minori.

Questo dando una connotazione non solo legale, ma propriamente relazionale all'ufficio del tutore, e arrivando a formare una vera e propria realtà comunitaria, una rete di tutori dei minori e di famiglie che li accolgano.

Si tratta dei tutori dell'Associazione 'AccoglieRete', costituita nel 2013 dall'avvocato Carla Trommino, associazione che troviamo efficacemente definita in un articolo<sup>36</sup>, dalle parole di una delle volontarie-*tutor*, Barbara Sidoti, come “un’associazione su base totalmente volontaria, che ha fino a oggi operato in modalità di autofinanziamento. È un’iniziativa della società civile siracusana, che ha messo e mette in rete diverse realtà locali: non gestisce un centro di accoglienza, né riceve contributi pubblici, ma offre un servizio di tutela legale, mediazione culturale e accoglienza diffusa ai minori stranieri soli che arrivano sul nostro territorio facendo affidamento sulle risorse messe a disposizione dai volontari, dalle famiglie e alcune comunità locali. Tutto questo è

---

36 Intervista di Salvo La Delfa del 4 settembre 2014 “Minori stranieri non accompagnati: il ruolo del tutore nell'associazione AccoglieRete”

[http://www.lacivettapress.it/online/index.php?option=com\\_content&view=article&id=77:minori-stranieri-non-accompagnati-il-ruolo-del-tutore-nell-associazione-accoglierete&catid=14&Itemid=118](http://www.lacivettapress.it/online/index.php?option=com_content&view=article&id=77:minori-stranieri-non-accompagnati-il-ruolo-del-tutore-nell-associazione-accoglierete&catid=14&Itemid=118)

stato possibile grazie all'attivazione di un gruppo di persone molto preparate in materia, che lavorano volontariamente per l'associazione, oltre a 150 cittadini che si offrono di fare i tutori e famiglie affidatarie. I tutori svolgono un importante ruolo di prima integrazione per i ragazzi, permettendo loro di "vedere" e "capire" il territorio che li circonda ed interagire con la popolazione che li ospita.

La maggior parte dei tutori si assume anche l'impegno di portare i minori fuori dal centro di accoglienza per consentire loro di avere un contatto con il territorio e di avviare un percorso di integrazione nel contesto sociale".

L'aspetto più interessante è che non si tratta solo di un accompagnamento legale ma di un vero e proprio rapporto che si instaura nella vita quotidiana tra tutore e minore. Conclude infatti la Sidoti: "Al di là della soddisfazione che mi dà attivarmi e vedere che l'impegno ha un effetto positivo immediato sulla vita dei ragazzi, la parte che mi piace di più di questo ruolo è quella relazionale. Amo parlare con loro: affrontiamo temi importanti, di religione, di politica, di differenze tra mentalità e costumi, ma parliamo anche delle loro aspirazioni, dei loro sogni. Mi piace vederli aprirsi piano piano al nostro mondo e scoprire quanto diverso sia il loro modo di pensare e di vivere, da quello che immaginavo prima di conoscerli".

## **7. L'accoglienza dei MSNA a Catania. Un primo bilancio**

Il sistema di accoglienza a Catania, come descritto nello studio di T.Consoli e L.Daher<sup>37</sup> circa la gestione dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in provincia di Catania', è caratterizzato da una centralità dell'ente locale e dei soggetti del

---

37T.CONSOGLI.- L.DAHER, <<La gestione dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in provincia di Catania>>in *Immigrazione e contesti locali, Annuario 2015, CIRMiB- Centro di Iniziative e Ricerche sulle Migrazioni – Brescia*, p.186

pubblico e privato sociale (comunità di accoglienza), che, in sinergia con la Prefettura, l'Ufficio del Giudice tutelare, il Tribunale dei minorenni e la Questura, sembrava aver attivato una prassi di rete al fine di sviluppare effettive politiche d'integrazione (Protocollo di S. Lucia<sup>38</sup>).

Nella realtà tale rete si presenta attraverso un funzionamento frammentato, basato più sull'intraprendenza e il volontariato di persone o piccoli gruppi, piuttosto che su un'efficienza del sistema.

In particolare, alle comunità sono attribuite rilevanti responsabilità materiali e morali circa il progetto educativo e d'inserimento del minore, che non sempre sono condivise con altri attori.

A detta delle autrici, "le comunità si trovano, pertanto, a fare da mediatori tra minori e istituzioni, pensare al loro percorso professionale, predisporre un sostegno psicologico e culturale. L'inserimento presso una struttura di tipo comunitario prevede l'inizio di un percorso di assistenza ed educazione, dove la figura spesso descritta come predominante è quella del mediatore culturale, che funge anche e soprattutto da interprete".

All'interno di tale sistema dovrebbe emergere come centrale la figura del tutore, che, dal punto di vista normativo, dovrebbe essere il garante del superiore interesse del MSNA, il tramite fondamentale per veicolare la conoscenza dei diritti/doveri, al fine di salvaguardare il principio di non discriminazione di questi soggetti rispetto ai minori italiani, oltre che in ragione della minore età. Di fatto abbiamo già visto che a Catania, la figura del tutore non realizza tutti gli scopi, relazionali oltre che di assistenza legale, per cui è stata concepita.

---

38 Tale protocollo, firmato il 13 dicembre 2010, regola le buone prassi per l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA, prevedendo una rete di accoglienza e di assistenza e fissando i principali compiti-competenze che ogni soggetto istituzionale deve avere all'interno di questa. Tra i soggetti è elencata anche la Questura, sebbene non risulti tra i firmatari.

Ma c'è un'angolazione particolare che, a questo punto della nostra trattazione è doveroso assumere: quella relativa al punto di vista del minore, che arriva dal suo paese di origine carico di aspettative che vanno presto al vaglio della realtà. Anche questa è un'angolazione imprescindibile da assumere se vogliamo cogliere, non in modo parziale, la realtà dell'accoglienza.

Consoli e Daher, nel loro studio sull'accoglienza a Catania, riassumono il sentire di un campione di minori stranieri intervistati dopo l'arrivo nel territorio.

I primi giorni sono generalmente narrati come molto critici: le aspettative elaborate sul Paese di destinazione si scontrano con la realtà, si elaborano le prime strategie di sopravvivenza e si hanno i primi incontri/scontri.

In questa fase, i minori si rendono conto delle modeste e frammentarie informazioni sul contesto di arrivo, prendendo atto progressivamente delle difficoltà per la realizzazione delle loro aspettative.

“L'immagine che gli intervistati riportano dell'Europa in generale, e dell'Italia in particolare, è infatti spesso utopistica (c'è chi parla di paradiso, di luogo in cui è possibile diventare ricchi facilmente) e si scontra sempre con una realtà, sicuramente migliore di quella lasciata, ma niente affatto congruente con quella immaginata. Tale immagine è costruita, prima della partenza, attraverso i racconti di familiari, parenti e amici già emigrati, ma soprattutto attraverso la rappresentazione che i minori direttamente ricavano dai mass media (in particolare televisione e Internet)”<sup>39</sup>.

Inoltre le informazioni in loro possesso sono per lo più illusorie, molto vaghe relativamente alle reali e possibili opportunità

---

39T.CONSOLE- L. DAHER <<La gestione dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in provincia di Catania>>, in *Immigrazione e contesti locali-Annuario 2015*, CIRMiB- Centro di Iniziative e Ricerche sulle Migrazioni – Brescia, p.190

lavorative e totalmente nulle per quanto riguarda le pratiche amministrative inerenti ai documenti e ai permessi necessari per restare sul territorio ospitante.

La prima risposta è fornita dai centri di accoglienza e dovrebbe tendere a ridurre gli elementi di disorientamento al momento dell'arrivo. Tale fase, relativa sia al momento dell'identificazione che alla loro presa in carico, assume un'importanza cruciale al fine di tutelare e promuovere i loro diritti, nonché di individuare una soluzione che permetta la realizzazione del loro superiore interesse, evitando l'esposizione ai rischi di abuso, violenza e/o sfruttamento a causa della loro condizione di 'non accompagnati'.

Secondo Consoli e Daher, ancora, l'accoglienza, la presa in carico e l'inserimento sociale dei MSNA sono tappe di un processo denso di criticità, nel quadro delle norme riguardanti il soggiorno degli immigrati e la tutela dei minori. Tale percorso, "che vedrebbe determinante la collaborazione tra soggetti diversi e la messa in rete delle competenze specifiche dei vari attori sociali, sembra invece presentare diverse incrinature, parallelamente a un certo disinteresse istituzionale nel convertire la teoria in pratica".

Le conclusioni che le autrici fanno riguardo all'accoglienza a Catania è che la percezione della presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio appaia ancora estremamente condizionata dall'emergenza, dalla non chiara separazione tra diritti e forme di tutela, di cui sono titolari i minori, e legislazione che regola la migrazione sul territorio italiano. "Si ravvedono numerose difficoltà nel governare il fenomeno, sia da un punto di vista sistemico che strutturale, e bisognerebbe rivedere in chiave interculturale alcuni fondamentali principi per la salvaguardia dell'interesse superiore del minore"<sup>40</sup>.

---

40 T.CONSOLI- L.DAHER, op. cit, p.192

