



**Istituto di Ricerche sulla  
Popolazione e le Politiche Sociali -  
CNR**

**IRPPS Working Papers**

**ISSN 2240-7332**

**Minori stranieri non  
accompagnati e  
intervento sociale:  
l’Emergenza Nord Africa 2011**

Marco Accorinti

**What is IRPPS?**

**IRPPS** is an Interdisciplinary Research Institute that conducts studies on demographic and migration issues, welfare systems and social policies, on policies regarding science, technology and higher education, on the relations between science and society, as well as on the creation of, access to and dissemination of knowledge and information technology.

[www.irpps.cnr.it](http://www.irpps.cnr.it)

**IRPPS WPs n. 52 (2013)**

## **Minori stranieri non accompagnati e intervento sociale: l’Emergenza Nord Africa 2011**

### **Unaccompanied minors and social service: the 2011 North Africa Emergency in Italy**

*Marco Accorinti<sup>1</sup>*

#### **Abstract**

The essay analyzes the policies for migrants with a specific focus of the measures planned for unaccompanied minors from North Africa. It describes the evolution of the organization of assistance and social protection in Italy and the main phases of management ENA 2011. In the conclusions some lines of social policy are described.

**Keywords:** migration policies, social assistance, unaccompanied non-UE minors.

#### **Riassunto**

Il saggio analizza le politiche per i migranti avendo una attenzione specifica agli interventi previsti per minori non accompagnati provenienti dal Nord Africa. Si descrive l’evoluzione dell’organizzazione di assistenza e tutela in Italia e le principali fasi evolutive della gestione dell’ENA 2011, indicando in conclusione alcune linee di *policy*.

**Parole chiave:** politiche migratorie, assistenza, minori stranieri non accompagnati.

---

<sup>1</sup> Il presente testo è frutto di un lavoro di approfondimento svolto all’interno di un gruppo romano della sezione italiana dell’A.W.R. costituito dalla compianta Le Quyen Ngo Dinh e formato da: Annamaria Castelli, Anna Clara De Martino, Daniela Di Capua, Maria Giovanna Fidone, Daniela Floridia e da Marco Accorinti. Si avverte che, sebbene di completa responsabilità dell’Autore, il lavoro presentato è frutto di una impostazione comune e di una revisione collettiva, e che, le singole parti sono state redatte in collaborazione, in particolare: con Anna Maria Castelli il paragrafo 2, Maria Giovanna Fidone il paragrafo 3 e con Anna Clara De Martino il paragrafo 4. Inoltre, l’Autore ringrazia per gli apporti dati: Stefania Congia, Virginia Costa, Roberto B.M. Giarola, Veronica Padoan, Lluís Francesc Peris Cancio, Enrico Pugliese, Elena Spinelli e Anita Vitale.

**Suggested citation:**

Accorinti, Marco (Marzo 2013), *“Minori stranieri non accompagnati e intervento sociale: l’Emergenza Nord Africa 2011”*, IRPPS Working Papers, n. 52 Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali.

**Autori:**

Marco Accorinti, ricercatore IRPPS-CNR, [m.accorinti@irpps.cnr.it](mailto:m.accorinti@irpps.cnr.it)



Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali - CNR  
Via Palestro, 32 - 00185 Roma  
<http://www.irpps.cnr.it/it>

## **Indice**

|  |      |
|--|------|
| <b>1. Introduzione</b>   | p 5  |
| <b>2. Le politiche di accoglienza e di assistenza dei minori stranieri<br/>in Italia prima dell'ENA 2011</b> | p 7  |
| <b>3. La gestione dell'ENA 2011</b>  | p 13 |
| <b>4. L'organizzazione dell'assistenza ai minori stranieri nell'ENA 2011</b>                                 | p 23 |
| <b>5. Indicazioni conclusive</b>   | p 29 |
| <b>Bibliografia</b>  | p 32 |

## 1. Introduzione

Il saggio nasce da un confronto all'interno di un gruppo di esperti soci dell'*Association for the study of the world refugee problem (A.W.R.)* che hanno lavorato analizzando le politiche messe in atto e l'evolversi del fenomeno migratorio a seguito dell'Emergenza Nord Africa 2011 (ENA 2011), con l'intenzione di elaborare proposte concrete da portare all'attenzione delle Istituzioni competenti a nome dell'A.W.R.. Il presente contributo affronta il tema relativo dell'assistenza dei "minori stranieri non accompagnati" nell'ambito delle iniziative predisposte del Governo italiano per l'ultima emergenza sociale connessa con gli accadimenti nei paesi del Nord Africa a partire dalla fine del 2010.

Prima di procedere con l'analisi delle politiche per i migranti minori provenienti dal Nord Africa, misure cioè di prima accoglienza e assistenza per i minori presenti sul territorio ma il cui status giuridico è incerto (Caponio, 2006), nella presente introduzione è bene ricostruire il contesto all'interno del quale il contributo intende muoversi. Anzitutto la definizione di "minore straniero non accompagnato" e poi alcuni tratti della gestione dell'ENA 2011.

Si deve infatti tener presente che, secondo le convenzioni internazionali per la protezione dei minori non accompagnati recepite nel diritto nazionale, ogni bambino che non sia accompagnato o separato dai propri genitori e senza cure adeguate, ha diritto alla protezione, indipendentemente dalla nazionalità e dallo status giuridico di presenza nel Paese. Il diritto civile stabilisce che ogni persona che entra in contatto con un bambino in stato di abbandono ha il compito di rivolgersi alle autorità. Tutti i pubblici ufficiali sono tenuti a riportare il bambino immediatamente al Tribunale per i minorenni. Inoltre, quando un bambino è in una situazione di pericolo per il suo benessere fisico e psicologico, le autorità pubbliche devono disporre l'inserimento in un luogo sicuro fino a quando una soluzione a lungo termine non venga trovata. Il Tribunale per i minorenni o il giudice tutelare nomina un tutore del minore, così, i bambini possono essere collocati sotto la custodia di una famiglia affidataria o, quando ciò non sia possibile, in una struttura di assistenza residenziale (centro di accoglienza). Gli stranieri minori non accompagnati non possono essere espulsi dal territorio italiano né essere detenuti a causa del loro ingresso o la presenza irregolare sul territorio italiano. L'ingresso nelle strutture di pronta accoglienza costituisce l'inizio del riconoscimento sociale del minore che verrà quindi segnalato al Giudice per l'apertura della tutela, successivamente accompagnato in Questura per la richiesta del permesso di soggiorno per minore età o per richiesta di protezione internazionale. In comunità il minore praticherà attività a carattere didattico-ricreativo, ma riceverà anche cure mediche e sostegno socio-psicologico, corsi di alfabetizzazione di lingua italiana e corsi professionali, tirocini lavorativi e/o periodi apprendistato. Questo è il percorso virtuoso che il ragazzo segue nei tre anni (in media) di permanenza in una comunità per minori. I problemi sorgono nel momento in cui dovrà lasciare la comunità ed entrare nel modo degli adulti, anzitutto per riconvertire il permesso di soggiorno in attesa occupazione o per lavoro, e poi per reperire un alloggio.

Ebbene, proprio considerando i dati di fonte ufficiale, nel presente saggio si farà riferimento alla situazione di più di 7.000 minori stranieri non accompagnati giunti in Italia dal 1 gennaio 2011 al febbraio 2012 nell'ambito dell'ENA 2011, secondo quanto riportato nell'ultimo Report Nazionale sui minori stranieri non accompagnati pubblicato dalla Direzione Generale

dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (ottobre 2012). Si tratta di un fenomeno sociale eccezionale, in quanto il flusso annuale dei minori non accompagnati nel Paese, negli ultimi dieci anni è stato tra le 6.500 e le 8.000 unità. Per avere alcune caratteristiche della popolazione di riferimento, dei 7.370 minori segnalati, la maggioranza aveva un'età compresa tra i 15 e i 17 anni con una prevalenza di minori provenienti da Egitto (1.045 minori), Bangladesh (992) e Afghanistan (622). Numerosi sono stati anche i minori provenienti dall'Albania (587 minori), mentre Marocco (388) e Tunisia (317) si pongono di fatto al quinto e sesto posto. Secondo i dati disponibili sarebbero invece solo 12 i minori libici segnalati alla data del 30 settembre 2012. Il fenomeno è inoltre quasi tutto al maschile: le minori straniere non accompagnate rappresentano infatti solo il 6% del totale dei minori segnalati (437 sui 7.370 casi).

I ragazzi oggetto del presente studio sono quindi coloro i quali si sono trovati coinvolti nella cosiddetta "Primavera araba", avvenuta a seguito delle rivolte popolari in Tunisia, in Egitto e le più cruente sollevazioni in Libia, Siria, Yemen, ecc. Nei fatti la "Primavera araba" ha inizio il 17 dicembre 2010 quando un giovane laureato disoccupato di 26 anni si dà fuoco in una delle aree più depresse della Tunisia. Dalla Tunisia la protesta dilaga in Egitto, con le manifestazioni di piazza Tahir, che portano alle dimissioni del Presidente Hosni Mubarak a febbraio 2011. Dopo Tunisia ed Egitto si ha un effetto-contagio verso gli altri paesi della regione, come dimostrano le rivolte sanguinose in Libia, Yemen e Bahrain, e quelle ancora - purtroppo - presenti in Siria. Conseguenza diretta dell'instabilità istituzionale generata da questi accadimenti è stato anche e soprattutto l'improvviso aumento dei flussi migratori tra le due sponde del Mediterraneo, un fenomeno che ha coinvolto direttamente l'Italia, con particolare evidenza sulle coste della Sicilia, mettendo in "emergenza" oltremisura il sistema di accoglienza italiano soprattutto con riferimento alla condizione di richiedenti protezione internazionale, e che ha richiesto ancora una volta interventi di carattere straordinario.

Nelle parti che seguono si affronterà una descrizione del sistema di protezione e di tutela dei minori non accompagnati in Italia (paragrafo 2), per poi considerare gli atti amministrativo-legali condotti per la gestione dell'Emergenza Nord Africa 2011 (paragrafo 3) approfondendo in particolare l'assistenza ai minori (paragrafo 4). I tre paragrafi consentiranno di avere gli elementi per presentare alcune riflessioni in termini di *policy* dell'intervento sociale in materia di tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Paese (paragrafo 5).

## 2. Le politiche di accoglienza e di assistenza dei minori stranieri in Italia prima dell'ENA 2011

Un (forse) primo evento significativo paragonabile all'ENA 2011, è stato lo sbarco degli immigrati albanesi sulle coste della Puglia, nel marzo del 1991, che ha colto il Paese di sorpresa.<sup>2</sup> All'epoca, infatti, l'Italia si è vista costretta per la prima volta a percepirsi come paese d'immigrazione e non solo di migrazione verso altri paesi. Altro elemento interessante ai fini del presente approfondimento, dall'Albania insieme agli adulti sono sbarcati circa 2.000 minori non accompagnati e l'Italia aveva da pochi mesi approvato una Legge che sanciva l'entrata in vigore della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia. Ciò ha comportato che i Tribunali pugliesi, le Forze dell'ordine, i Servizi Sociali Provinciali e Comunali, oltre a prevedere l'accoglienza per gli adulti, si sono dovuti confrontare con il compito non indifferente dell'identificazione e dell'affidamento dei minori a strutture idonee e a famiglie disponibili, senza aver avuto il tempo di sedimentare esperienze e conoscenze nel settore.

Nel frattempo, United Nations High Commissioner for Refugees (**UNHCR**)<sup>3</sup>, Ministeri dell'Interno e degli Esteri, Croce Rossa Italiana (**CRI**), Croce Rossa Albanese e Federazione Internazionale di Croce Rossa, si riunivano per decidere le modalità e le misure da adottare per affrontare correttamente l'emergenza minori. Venne deciso, in sintesi, che:

- tutti i minori “capaci di discernimento” e di esprimere opinioni, sarebbero stati ascoltati (secondo quanto previsto dall'articolo 12 della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia) e sarebbe stata data loro la possibilità di affermare o meno la loro volontà di rimpatriare;
- ogni decisione sarebbe stata presa nel “superiore interesse del minore” come sancito dall'articolo 3 della stessa Convenzione;
- una volta verificata l'esistenza e l'idoneità della famiglia di origine, tutte le persone, le Associazioni, le Strutture e gli Enti coinvolti, avrebbero contribuito a motivare i minori a reintegrarsi nelle rispettive famiglie di origine.

---

<sup>2</sup> Si ricorda che secondo l'esperienza del SSI a seguito degli eventi della rivolta ungherese del 1956, affluirono in Italia un centinaio di minori non accompagnati, all'interno di un flusso di adulti. Tutti costoro sono stati poi sistemati in famiglie e centri di accoglienza.

<sup>3</sup> Dal sito [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it), si legge «In base al mandato assegnatogli dalle Nazioni Unite, l'UNHCR ha il compito di fornire e coordinare la protezione internazionale e l'assistenza materiale ai rifugiati ed alle altre categorie di persone di propria competenza, impegnandosi nel ricercare soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione. Per fornire protezione ed assistenza l'UNHCR è impegnato in tutto il mondo, direttamente o attraverso agenzie partner governative o non governative, in programmi che coprono entrambi i settori di attività.» La sezione italiana, tradizionalmente, viene identificata con il titolo giuridico in lingua: Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati – ACNUR.

In Italia, l'UNHCR, incaricato di selezionare l'Ente a cui affidare la Missione ha investito il Consiglio Italiano per i Rifugiati (**CIR**)<sup>4</sup> del compito di convocare e ascoltare i minori, informare il Tribunale dei Minori di competenza e di organizzare il rimpatrio, laddove il ricongiungimento familiare si fosse rivelato possibile, auspicabile e, comunque, "nel migliore interesse del minore". La ricerca, la presa di contatto e l'ascolto delle famiglie in Albania venne affidata alla Croce Rossa Albanese.

Nell'Italia del 1991, la famiglia e la necessità di far crescere i bambini all'interno del nucleo, era un argomento indiscusso: alle famiglie albanesi veniva riconosciuto il diritto all'unità familiare ed il dovere di tutela dei figli minori. Per questo, le Associazioni, le famiglie alle quali erano stati temporaneamente affidati i minori, gli Enti Locali, i tribunali, hanno lavorato con i ragazzi incentivandoli e motivandoli al rimpatrio e al ricongiungimento.

In poco più di sei mesi vennero rimpatriati circa 800 minori, soprattutto, ragazzi al di sotto di 14 anni. Un certo numero (circa 200) sono diventati maggiorenni dopo lo sbarco, degli altri si persero, nel tempo, le tracce, fra i quali anche i piccolissimi. La Regione Emilia-Romagna accolse circa 400 minori e li inserì in percorsi formativi, con l'intenzione di rimpatriarli in Albania con una professione, di costoro. Dal punto di vista del monitoraggio delle situazioni familiari nei Paesi d'origine, il Servizio Sociale Internazionale (**SSI**)<sup>5</sup>, nel 1991, aprì (assumendosene l'onere finanziario) una sede direttamente a Tirana, in Albania. Al SSI albanese, oltre alla ricerca e all'accertamento familiare, veniva affidato il compito dell'accoglienza e del trattamento del reinserimento dei minori in caso di rimpatrio.

L'arrivo dei minori albanesi del 1991 ha segnato quindi l'inizio del flusso, che in seguito diviene costante, di minori provenienti dagli altri paesi. Dopo l'Albania, ci fu un flusso proveniente dai Balcani, soprattutto dalla Romania e poi dai Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, particolarmente, dal Marocco ma anche dalla Tunisia e dall'Algeria.

Nell'estate del 1997, i disordini economico-politici verificatisi in Albania, provocarono un altro massiccio flusso di minori verso il nostro Paese. Per far fronte a questa nuova emergenza, nel dicembre 1997, il SSI firmò una prima Convenzione con il Dipartimento Affari Sociali (**D.A.S.**) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito di un più generale progetto di aiuti Italia-Albania, per l'assistenza, il rimpatrio ed il reinserimento dei minori albanesi. In quel contesto, le attività del SSI nel campo dell'assistenza dei minori albanesi non accompagnati hanno riguardato le seguenti attività:

---

<sup>4</sup> Il Consiglio Italiano per i Rifugiati è un ente morale e una Onlus, costituitasi nel 1990, sotto il patrocinio dell'UNHCR. L'obiettivo dell'organizzazione è difendere i diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo, affinché si affermi un sistema integrato ed efficiente che si sviluppi nelle diverse fasi dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'eventuale ritorno assistito nel Paese di origine, in attuazione dei principi stabiliti dal sistema internazionale dei diritti umani.

<sup>5</sup> La Sezione italiana del Servizio Sociale Internazionale (**SSI**), era parte di una rete attiva in più di 140 Paesi. Il SSI offre ancora negli altri paesi il suo aiuto ai minori e alle famiglie che devono affrontare problemi di ordine sociale e giuridico, in un contesto transnazionale. Da quando è stata elaborata la Convenzione Internazionale dei Diritti dell'Infanzia (1989), l'obiettivo principale dell'organismo è di metterla in pratica, specialmente per quel che riguarda i bambini che vivono in situazioni difficili fuori dal loro Paese d'origine.

- dar seguito - in termini di assistenza e presa in carico dei minori - alle segnalazioni provenienti dagli organi allora preposti (sostanzialmente Questure e Prefetture territoriali) che intercettavano minori in difficoltà o a rischio di devianza-vagabondaggio;
- offrire consulenza, informazioni, ed interventi assistenziali agli enti ed alle istituzioni locali sulla problematica in questione, e divenire punto di riferimento per quanti intervengono nel settore richiedendo consigli e suggerimenti su come affrontare i problemi emergenti dal particolare tipo di utenza;
- organizzare tecnicamente le attività di rimpatrio guidato ed assistito dei ragazzi, con la previsione di una valutazione del contesto ambientale e familiare che accoglierà il minore una volta rimpatriato;
- continuare a seguire i minori rimpatriati attivando azioni volte al reinserimento degli stessi, con particolare attenzione alla formazione professionale e all'apprendistato, di concerto con l'ufficio del SSI a Tirana che si avvaleva dei centri professionali e delle aziende che operavano sul territorio albanese;
- reperire i dati statistici relativi ai minori albanesi non accompagnati presenti in Italia;
- analizzare ed interpretare le informazioni acquisite al fine di prevenire le partenze, migliorare l'accoglienza e favorire i rientri.

Tale convenzione fu rinnovata negli anni successivi e nel 2000 estesa a tutti i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano. In quegli anni, il SSI investì molte risorse umane ed economiche per rendere attiva, nei Paesi di origine, una rete capace di rispondere all'esigenza del monitoraggio delle situazioni familiari di provenienza dei minori. I servizi corrispondenti svolsero un importante lavoro di sensibilizzazione verso i Ministeri, gli Enti Locali competenti, le Associazioni, sollecitando azioni di contrasto alla partenza e iniziative di accoglienza e formazione nei casi di rimpatrio. Nei Paesi di maggior flusso, sono stati programmati percorsi formativi con incentivi economici per le famiglie dei minori rimpatriati che volessero intraprenderli. Il programma prevedeva inoltre l'accompagnamento del caso ed il sostegno alle famiglie.

Paradossalmente (e contrariamente ad ogni aspettativa), durante tutto il conflitto che ha devastato la Ex Jugoslavia e poi il Kosovo, pochi sono stati i minori giunti soli nel nostro Paese, seppure assistiti dal CIR (ad esempio all'inizio del 2000, nel caso dei kossovares nella base militare americana di Comiso in Sicilia).

Grazie ai progetti finanziati dai fondi Europei, alcune Associazioni (il CIR fra gli altri), si erano attrezzate per l'individuazione dei minori soli, la ricerca delle famiglie ed eventuali ricongiungimenti ma, di fatto, ogni famiglia in fuga, aveva con sé i propri minori. Sempre nel periodo del conflitto della Ex Jugoslavia, anche nei diversi censimenti realizzati nelle popolazioni di origine Rom che nel corso degli scontri si sono concentrati in diverse città italiane (Bologna, Venezia, Firenze, Torino e Roma) non sono state rilevate presenze di minori soli.

Comunque, con l'arrivo degli albanesi, l'Italia, considerata fino a quel momento soprattutto come "paese di transito", nell'immaginario collettivo delle popolazioni interessate ad emigrare, diventa "paese di approdo", ed esercita una forte attrazione anche sui minori. Non è più l'emergenza massiccia, ma arrivano alla spicciolata con un ritmo costante, si "disperdono" sul territorio nazionale concentrandosi in alcune città o attorno ad esse. Piano piano, nei Paesi di origine si organizzano agenzie di malaffare che studiano le rotte e realizzano i viaggi.

Agli operatori sociali incominciano a capire che, indipendentemente dalla provenienza, i minori che arrivano in Italia, hanno in comune il fatto che nella maggioranza dei casi, non attuano solo il loro progetto di fuga ma, in questo progetto, hanno il sostegno delle famiglie. Sono proprio le famiglie che attribuiscono loro lo *status* di agente di sviluppo della famiglia tutta e che investono nel progetto migratorio dei figli (seppur minori di età). A questo punto, il problema del flusso dei minori stranieri non accompagnati è completamente a carico del Paese ricevente: rispondere ai problemi ed a tutte le domande che accompagnano la presenza di minori stranieri, soli, sul territorio italiano ha posto il nostro ordinamento giuridico di fronte a scelte normative, amministrative ed operative non indifferenti. Scelte, alle quali l'Italia non era preparata e che, almeno negli anni immediatamente successivi all'emergenza del 1991, l'ha portata a rispondere in modo confuso e a sviluppare pratiche di accoglienza dettate dall'emergenza e dalla graduale scoperta dei diversi aspetti insiti nel fenomeno stesso. Il vuoto giuridico/amministrativo di quel momento ha costretto gli Enti Locali, direttamente interpellati dalla presenza materiale dei minori, a creare risposte ed interventi che non potevano che essere circoscritti alle rispettive aree territoriali e quindi diversi da Regione a Regione.<sup>6</sup>

Un ulteriore tassello costitutivo del sistema di accoglienza italiano dei minori stranieri non accompagnati, si è avuto nel 1994, con l'istituzione del "Comitato per la tutela dei Minori con il compito di monitorare gli interventi di solidarietà", interventi promossi nel tempo da diversi soggetti, pubblici o privati "nell'ambito di programmi solidaristici internazionali rivolti ai minori non accompagnati, attivati per consentire loro periodi di soggiorno presso famiglie italiane, generalmente di durata non superiore a novanta giorni"; un esempio emblematico fu rappresentato dal caso dei minori di Černobyl', sottoposti alle radiazioni nucleari a seguito dell'incidente del 29 aprile 1986, che alcune associazioni di volontariato si preoccuparono di accogliere in Italia per un periodo di tempo.

Dalla seconda metà degli anni Novanta, il flusso di minori soli sul nostro territorio è diventato quindi visibile, senza poter più essere ignorato. Allo stesso tempo, le politiche di accoglienza messe in atto sul territorio rischiavano di costituire un incoraggiamento all'arrivo clandestino di minori. Infatti, mentre il sistema paese prendeva coscienza dell'esistenza del

---

<sup>6</sup> Una presenza significativa che ha interessato in particolare il contesto romano, a partire dagli ultimi anni Novanta, e che ha riguardato i minori di nazionalità afgana, a Roma in transito e completamente invisibili alle istituzioni e a progetti di accoglienza. Nel corso del 2009, ad esempio, dopo insediamenti spontanei e a carattere abusivo, l'Ente locale ha ritenuto utile sostenere il progetto dell'organismo Civico 33 nella zona di Ostiense e quello di piazza Fiume nel 2011. Si consideri che sembra che la Città sia una meta molto attraente per i minori, ma dove si rimane anche per periodi medio-lunghi. Dai dati di Civico 33 emerge che se si considera il tasso di fuga da una struttura di accoglienza, tra i minori afgani è pari al 88,4%, con una differenza rispetto ai minori tunisini, per i quali è pari all'83,9%, e rivela comunque l'intenzione di trovare una sistemazione più rispondente alle proprie attese di guadagno.

fenomeno migratorio, gli organismi del Terzo settore<sup>7</sup> avevano iniziato ad organizzarsi ed in breve tempo erano in grado di offrire agli Enti Locali una serie di servizi e strutture di accoglienza capaci di accogliere un sempre maggior numero di minori. E' stata la risposta ad un problema ma anche un ricco mercato del sociale.

In questo contesto, con l'articolo 31 della Legge numero 40/1998, sono state ampliate le competenze del Comitato Minori, che diventando "Comitato per i minori stranieri" (C.M.S.), con il Decreto numero 113/1999, ha aggiunto, alle competenze relative ai "minori accolti" inseriti in programmi solidaristici temporanei, anche quelle relative ai "minori presenti non accompagnati".

Potrebbe essere interessante analizzare le contraddizioni e le sovrapposizioni di norme giuridiche verificatesi con l'attribuzione al C.M.S. delle competenze relative ai minori stranieri non accompagnati, ma sempre ai fini del presente lavoro, l'attenzione è verso le azioni promosse dal Comitato per cercare di rispondere alla situazione creatasi con il flusso di minori stranieri non accompagnati ed i tentativi messi in atto per restituire i minori stessi alle proprie famiglie, considerando anche il fatto che le leggi non prevedono che ci si debba occupare di loro a tempo indeterminato.

Infine, l'ultimo documento importante da ricordare è la Direttiva istitutiva del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati per l'anno 2007 di cui all'articolo 1 della Legge numero 296/2006. Nel dispositivo si partiva dal dato del C.M.S. che al febbraio 2007 dichiarava che in Italia fossero presenti 6.000 minori stranieri non accompagnati, con una consistenza numerica, seppur costante negli anni, diversificata nei paesi di provenienza. Si ribadiva quanto fosse necessario il potenziamento dei meccanismi di protezione e di tutela dei minori, che sempre più si trovavano a rischio di diventare vittime di organizzazioni criminali. La Direttiva quindi stabiliva il potenziamento del C.M.S. ribadendo la necessità di un coordinamento con gli Enti locali, e la realizzazione di un programma nazionale per i minori stranieri non accompagnati che operasse negli ambiti dell'accoglienza e dei percorsi di integrazione. A tal fine, assegnava all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - ANCI la somma di 10 milioni di Euro con le seguenti finalità: realizzare un censimento e un monitoraggio delle presenze sul territorio, implementando così una base dati; assistere e tutelare i minori con l'ausilio di psicologi, assistenti sociali o mediatori culturali; definire specifici programmi di istruzione e formazione professionale, e di assistenza all'inserimento nel mondo del lavoro.

La stessa procedura è stata poi adottata in altri anni. L'ultimo è stato bandito il 6 agosto 2012, nell'ambito del progetto "Programmazione e gestione delle politiche migratorie", con l'obiettivo di "favorire tutte le azioni, dalla prima accoglienza all'orientamento al lavoro, di una tipologia di immigrati particolarmente fragile ma anche con le maggiori potenzialità: i giovani e i giovanissimi". Nella graduatoria finale sono stati ammessi ai finanziamenti previsti per l'attivazione di progetti mirati a favorire l'inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati e dei giovani migranti, 19 enti locali (per lo più comuni metropolitani) operanti nel settore dell'immigrazione o enti gestori di strutture di accoglienza per i minori o per la prima

---

<sup>7</sup> Si intendono tutte quelle organizzazioni della cosiddetta società civile, che seppur costituite da soci privati operano con finalità di interesse generale, sociale. Esempi tipici sono le Associazioni di promozione sociale, le Cooperative sociali, le Organizzazioni di volontariato.

accoglienza di minori stranieri non accompagnati, per un complessivo di 2.194.000,00 Euro di risorse impegnate.

Infine, secondo i dati forniti nell'ambito di un convegno il 13 dicembre 2012, tra gli interventi finalizzati all'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati, sono state finanziate 1.226 doti (di cui 910 doti occupazione e 316 doti qualificazione) per un complessivo di 5.498.000,00 Euro di impegno di spesa.

Difficile valutare i risultati degli interventi. Da un punto di vista, i rimpatri sono sempre stati pochi, oltre al fatto che, nella loro stragrande maggioranza, i minori esprimevano la volontà di rimanere in Italia (sostenuti in questo dalle forti pressioni esercitate dalle famiglie), la messa in moto della macchina burocratica per l'identificazione del minore, la ricerca delle famiglie e le visite famigliari nei Paesi d'origine, la raccolta delle diverse relazioni, valutazioni e pareri, facevano sì che le eventuali decisioni di rimpatrio venissero prese quando il minore si trovava in Italia da mesi/anni, quando aveva già seguito percorsi formativi o parti di essi.

A tutto ciò si aggiungano altri fattori di complessità, quali, da una parte, le relazioni che si instauravano fra i ragazzi e gli operatori e dall'altra, la presenza di quello che si potrebbe chiamare un forte meta-pensiero che, anche se non sempre espresso, portava le diverse figure professionali direttamente interessate dal problema a considerare che i ragazzi stranieri non accompagnati avrebbero avuto maggiori opportunità di benessere, rimanendo in Italia.

Resta evidente che per dei minori adolescenti che, in poche ore, realizzavano il loro progetto migratorio e si presentavano sul territorio italiano, sono state investite enormi risorse, che in realtà sono state utilizzate per realizzare pochi rimpatri, senza peraltro riuscire da una parte a creare delle efficaci azioni di contrasto del fenomeno e dall'altra a interloquire con i paesi di origine per cercare di mettere in campo strumenti atti a frenare la fuga dei minori.

Infine, a distanza di anni, potrebbe essere utile cercare di conoscere che cosa ne sia stato dei ragazzi albanesi, kossovaresi, afgani accolti nel tempo. Una ricerca e una valutazione sul presente di coloro che sono stati minori stranieri non accompagnati in Italia, permetterebbe anche di entrare nel merito degli strumenti utilizzati per individuare "il migliore interesse del minore" e le azioni adeguate alle disposizioni internazionali.

### 3. La gestione dell'ENA 2011

La posizione dell'Italia nel bacino del Mediterraneo, al centro delle rotte dell'immigrazione, ha fatto del Paese il principale punto di approdo per le migliaia di persone in fuga dai teatri della crisi in Nord Africa. L'Italia ha vissuto, e continua a vivere, direttamente, il dramma dello sbarco di migliaia di migranti sulle proprie coste: gli stranieri arrivano su piccole, improvvisate e stra-cariche imbarcazioni, molto spesso in condizioni disumane; nella cronaca si è letto della morte di uomini, donne o bambini che affamati e stremati non riescono a concludere il loro viaggio della speranza (secondo il dato di *Fortess Europe* del 10 novembre 2012, nel 2011 si sono avuti 2.352 morti accertati nel Mediterraneo)<sup>8</sup>. La situazione ha visto momenti particolarmente drammatici durante la fine di febbraio e il mese di marzo 2011, quando sull'isola di Lampedusa, punto naturale di approdo per il Paese, si registrava la presenza di più di 6.000 immigrati tunisini, in prevalenza migranti economici.

Per questa ragione, il Governo Italiano guidato da Silvio Berlusconi ha gestito l'emergenza contemporaneamente su due fronti, quello internazionale e quello interno.

Già precedentemente alla crisi di cui si tratta, le procedure definite dal Ministero dell'Interno, prevedevano che una volta identificati i migranti a Lampedusa, venissero poi trasferiti in continente.<sup>9</sup> A seguito degli enormi flussi di migranti provenienti dalla Tunisia, il Governo italiano ha proseguito con i trasferimenti e contestualmente ha sottoscritto un nuovo accordo con le autorità tunisine, che prevedeva quote giornaliere maggiori di rimpatrio dei cittadini tunisini giunti in Italia dal 6 aprile 2011 in poi<sup>10</sup>. Questo accordo ha inizialmente ridotto il flusso di migranti provenienti dalla Tunisia; è bene chiarire che i tunisini hanno rappresentato la prima fase del fenomeno, che può essere indicata (orientativamente) fino alla data del 5 aprile 2011 a cui si associano tanti altri immigrati giunti in Italia nei primi mesi dell'anno 2011. A tali persone è stato riconosciuto un permesso di soggiorno *ex* articolo 20 (titoli di soggiorno di

---

<sup>8</sup> Un episodio drammatico, solo a titolo esemplificativo, è avvenuto all'inizio di aprile 2011, quando una imbarcazione con 300 persone a bordo, di origine per lo più somala ed eritrea, è naufragata: solo 50 persone sono state tratte in salvo dalle Forze navali italiane.

<sup>9</sup> Si ricorda che pur essendo previsto il diritto d'asilo all'articolo 10 comma 3 della Costituzione italiana, non esiste una legge organica sulla materia, ma vale la disciplina del Decreto legislativo numero 251/2007 (in attuazione della direttiva europea 2004/83/CE) e del Decreto legislativo numero 25/2008 (adottato in attuazione della direttiva europea 2005/85/CE) e successivamente modificato dal Decreto legislativo numero 159/2008 e dalla Legge numero 94/2009. Si consideri inoltre che la Legge numero 189/2002 (detta "Bossi-Fini") ha modificato in generale i meccanismi di ingresso nel Paese e quindi anche (negli articoli 31 e 32) le norme sulla protezione internazionale. Nel 2005 è entrato in vigore il Regolamento di attuazione, che ha sostanzialmente previsto un sistema con i seguenti elementi: una Commissione Nazionale per il diritto d'asilo e sette Commissioni territoriali permanenti, i Centri di Accoglienza per i Richiedenti Asilo – C.A.R.A., la "protezione umanitaria" come altra condizione di tutela oltre a quella internazionale (asilo riconosciuto), e l'istituzione del Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR).

<sup>10</sup> L'accordo prevedeva che l'Italia mettesse a disposizione del neogoverno tunisino 4 motovedette classe 700 di 15 metri di lunghezza, 10 pattugliatori e 28 fuoristrada e 10 quadricicli, 60 computer, 10 scanner, 20 stampanti, 20 metal-detector portatili (per un valore complessivo di 30 milioni di Euro, Fonte: sito internet Sala Stampa Ministero dell'Interno) e introdusse il principio per il quale i rimpatri potessero avvenire in maniera diretta, al momento dell'arrivo, e con procedure semplificate.

“protezione temporanea” da adottarsi, in deroga alle disposizioni del Testo Unico sull’immigrazione, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità). In una seconda fase, quando sono iniziate le operazioni belliche della Nato contro il regime di Gheddafi, si è avuto un nuovo flusso continuo di persone provenienti dalla Libia, con molti richiedenti protezione, gente terrorizzata dalle bombe e dall’intolleranza verso gli stranieri, ai quali - poi - nei mesi si sono aggiunte persone che transitavano dalla Libia provenendo da paesi limitrofi. La terza fase dei flussi proveniva dalla Tunisia, dopo il 15 agosto 2011, circa, come effetto catena-migratoria e via privilegiata dai trafficanti verso il continente europeo.

In realtà, il processo era già in atto nel mese di gennaio 2011, con sbarchi, relativamente contenuti, in diverse parti della Sicilia (Lampedusa, Pantelleria, costa trapanese), e con una distribuzione degli stranieri sul territorio siciliano, senza una effettiva concentrazione nel Centro di primo soccorso e accoglienza (C.P.S.A.) di Lampedusa (che aveva una capienza di 850 posti), ma distribuendoli in strutture (quali ad esempio il Macondo Hotel, albergo di quattro stelle in contrada San Fratello, sempre a Lampedusa) all’uopo destinate all’accoglienza.

Con l’intensificarsi degli sbarchi, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, ha firmato il 18 febbraio 2011 l’Ordinanza di Protezione Civile<sup>11</sup> che conteneva le prime misure per affrontare l’emergenza e la nomina del Prefetto di Palermo (del capoluogo e quindi con funzione di coordinamento di tutte le Prefetture siciliane), Giuseppe Caruso, a Commissario Straordinario e i fondi (un milione di Euro) per la trasformazione del Villaggio degli Aranci a Mineo, in provincia di Catania, luogo indicato per ospitare i migranti per lo più provenienti dalla Tunisia (affidandone la gestione alla CRI a partire dal 18 marzo 2011)<sup>12</sup>.

La stessa Ordinanza prevedeva lo stanziamento di fondi per «l’avvio dei primi interventi». La cifra è stata assegnata direttamente al Commissario Delegato. L’Ordinanza prevedeva anche, per far fronte ai maggiori immediati oneri derivanti dall’emergenza umanitaria nello Stretto di Sicilia, l’autorizzazione alla spesa di 340.000,00 Euro che dovevano insistere sul bilancio di previsione del Ministero delle Infrastrutture nel capitolo “Capitanerie di porto”. Il Commissario Straordinario per l’Emergenza immigrazione ha potuto contare su un contingente di 200 militari delle Forze armate, impiegati per la vigilanza e la sicurezza delle aree e strutture destinate alla gestione dell’emergenza. Da subito, infatti, Lampedusa sembrava impreparata ad accogliere un grandioso flusso di persone: il C.P.S.A. di Contrada Imbriacola strapieno (ha raggiunto anche le 2.000 persone), migranti lasciati nel porto (fino a 3.000 persone), disagi per la popolazione residente, sovraffollamento dei C.A.R.A. di Bari, di Crotone e di Gorizia. L’idea sembrava essere quella di accogliere i migranti a Lampedusa, concentrarli in strutture tipo quella di Mineo

---

<sup>11</sup> O.P.C.M. numero 3924/2011.

<sup>12</sup> L’apertura e l’avvio della struttura non sono stati scevri da ambiguità, incomprensioni e proteste da parte degli amministratori locali e della cittadinanza: le dichiarazioni iniziali lo volevano come “centro modello” di accoglienza, che ospitasse richiedenti già presenti in Italia, ma dall’inizio è stato utilizzato per neo-arrivati, spaesati e senza un progetto migratorio definito, presentandolo non tanto come C.A.R.A. ma come Centro di Accoglienza (C.d.A.) (Padoan, 2012); a settembre 2011 il Centro è stato affidato alla gestione del Consorzio di cooperative Sisifo (già operativo nel Centro di Lampedusa).

(CT) e poi dislocarli in varie aree del Paese grazie alla spontanea collaborazione delle Regioni. Intanto però la vicenda stava assumendo una dimensione mediatica molto forte, soprattutto perché - denunciava l'ACNUR in quei giorni - non si trattava di una "invasione di massa" bensì di inefficiente sistema di accoglienza. Sin dall'inizio si iniziarono a mobilitare le organizzazioni del Terzo settore e in generale la società civile, non solo in Sicilia, ma in tutto il Paese: raccolte fondi, materiali e beni, ma soprattutto la ricerca di posti di accoglienza.<sup>13</sup>

Il primo "vero" intervento di accoglienza italiano è stato a Manduria (TA) dove il Ministero dell'Interno ha fatto montare in tutta fretta, alla fine di marzo 2011, dai Vigili del Fuoco una tendopoli senza alcun elementare criterio di igienicità. Le immagini dei media dei primi giorni di aprile 2011, a meno di una settimana dall'apertura della tendopoli destinata a più di 2.000 persone, giunte in Puglia a bordo della nave *Excelsior*, mostrarono migranti scappare sotto gli occhi delle Forze dell'Ordine praticamente inermi.<sup>14</sup> Alcuni di loro, però, hanno chiesto di avviare la procedura per la protezione umanitaria, anche se molti avevano probabilmente l'aspettativa di andare in altri Paesi europei. Forme di ribellione e proteste ci sono state in quegli stessi giorni anche a Gradisca d'Isonzo (Gorizia) e a Torino tra gli immigrati tunisini presenti nei due Centri di Identificazione e di Espulsione (C.I.E.), con fughe e attacchi alle Forze dell'Ordine.

Intanto il Paese guardava attonito le immagini in televisione e, dal canto loro, gli osservatori evidenziavano il crollo degli istituti previsti dalla Testo Unico sull'Immigrazione, ovvero la capacità del Paese da una parte di fronteggiare arrivi in massa di persone, dall'altra di accoglierli riconoscendo loro titolarità nel soggiorno, e infine la scarsa capacità di intervento del sistema di assistenza italiano. In quei giorni vennero rilasciati circa 27.000 permessi di soggiorno *ex* articolo 20 ovvero titoli di soggiorno di protezione temporanea (nel mese di ottobre 2011 il titolo di soggiorno è stato prorogato per ulteriori 6 mesi). Il Governo Berlusconi dichiarava di voler rimpatriare i migranti provenienti dalla Tunisia, mentre in seguito gli immigrati provenienti dalla Libia venivano considerati potenziali richiedenti protezione internazionale. Anche in queste differenze di trattamento, legate alle contingenze relative alla (in)capacità di accoglienza, si sono evidenziate disparità non solo tra gruppi etnici ma anche tra

---

<sup>13</sup> Tra le altre, la Caritas italiana si è distinta per avere "attivato" la propria rete di Caritas locali indicando loro di impegnarsi con le Regioni di appartenenza e poi in seguito riconoscendo la possibilità di finanziare progetti di accoglienza-assistenza grazie ad un Fondo di 600.000,00 Euro attivato tramite la Conferenza Episcopale Italiana, relativo al contributo pubblico dell'8x1.000; all'aprile 2011 l'organismo dichiarava di poter mettere a disposizione per l'accoglienza 2.500 posti, che poi ha portato a 3.107 dislocati in 107 diocesi (di essi al 15 aprile sono risultati utilizzati 400); al marzo 2012 il bando che finanzia attività non coperte dalle convenzioni stipulate dalle Caritas Diocesane con la Protezione Civile, ha visto impegnate 69 realtà locali, per un complessivo di 2.932 persone accolte e per un totale di fondi richiesti pari a 399.880,00 Euro.

<sup>14</sup> L'indignazione e la protesta è stata generale, soprattutto per l'assenza di informazioni che ha caratterizzato l'installazione della struttura, tra l'altro il Sindaco del Comune dell'area (ex aeroporto militare, tra l'altro) si è dimesso proprio denunciando l'inevitabile accettazione delle decisioni del Prefetto Caruso; in seguito la struttura, potenziata nei sistemi di sorveglianza, è diventata un C.I.E. .

migranti arrivati prima del 5 aprile (flussi dei cosiddetti “irregolari”)<sup>15</sup>, dopo il 5 aprile (genericamente, tunisini *ex art. 20*)<sup>16</sup>, dopo la fine di giugno (provenienti dalla Libia e “protetti”), e infine dopo il 15 agosto 2011 (nuovo flusso di “irregolari”). In particolare nel caso dei migranti provenienti dalla Libia (cittadini dei paesi sub sahariani e del Corno d’Africa, ma anche bengalesi, cinesi ed egiziani che si trovano in Libia allo scoppio della guerra), la scelta della protezione internazionale è stata una indicazione politica che consentiva ai migranti di essere inseriti in un percorso di assistenza come richiedenti asilo e - riconosciuti rifugiati, o titolari di protezione sussidiaria, o titolari di protezione umanitaria - che li rendeva abilitati al trasferimento dopo pochi giorni sul territorio nazionale. Anche questa soluzione, nel tempo, si è rivelata sempre più discriminante e un fardello pesante per i sistemi tradizionali di assistenza (come lo SPRAR, sul quale si tornerà in seguito). Ma un ulteriore problema emerse nei casi in cui le Commissioni territoriali hanno rigettato la domanda di protezione. La fattispecie è stata allora presentata all’attenzione del Ministero dell’Interno Maroni da parte delle organizzazioni di assistenza, dallo SPRAR, e, in seguito, anche dal Capo Dipartimento della Protezione Civile (che è subentrato come Commissario Delegato, come si dirà in seguito) e in seguito anche dalle Organizzazioni partecipanti al “Tavolo Nazionale Asilo” coordinato dalla Delegazione italiana dell’ACNUR al successivo Governo Monti. In passato, anche secondo la ricerca curata dalla Caritas di Roma con il Centro Astalli, si rilevava una dispersione naturale dei diniegati che sceglievano di allontanarsi dai Centri di accoglienza, sentendosi in pericolo di finire al C.I.E. . Anche su questo istituto sembrano essersi profilate “soluzioni fai-da-te” affidate alle singole Prefetture e Questure, con conseguenze (quasi inevitabili) di dinieghi generalizzati che hanno generato nel tempo una vera e propria emergenza in quanto è stato presentato un elevatissimo numero di ricorsi che ha messo in ulteriore crisi la già affaticata procedura di tutela del diritto d’asilo in sede giurisdizionale.

Tornando alla gestione dell’accoglienza e alle cronache degli eventi, sull’isola di Lampedusa avveniva solo lo sbarco, sotto il controllo della Guardia Costiera e delle Forze dell’Ordine, e dal mese di febbraio 2011 anche della Protezione Civile. La Regione Siciliana garantiva i servizi sanitari, la CRI all’avvio della crisi aveva montato un **PMA** – Punto Medico Avanzato (poi ristrutturato), e il Progetto ministeriale, pluriennale, *Praesidium* ha sempre garantito la

---

<sup>15</sup> Costoro il Ministero dell’Interno li ha considerati tutti immigrati economici entrati irregolarmente nel Paese e quindi, una volta identificati, dovevano essere trasferiti nei C.I.E. e quindi rimpatriati. Non potevano fare richiesta di asilo, in quanto si diceva implicitamente che non avevano i requisiti per farla. (Padoan, 2012)

<sup>16</sup> Questa data è stata indicata dal DPCM del 5 aprile 2011 come ultimo giorno di riferimento per l’entrata in Italia dal primo gennaio 2011, per quanti scappassero dalle crisi interne; per costoro il Governo istituì un “permesso provvisorio per motivi umanitari”, che consentiva di circolare liberamente nei paesi dell’Unione Europea; la domanda, a titolo gratuito, doveva essere presentata entro 8 giorni dalla pubblicazione del Decreto. (Padoan, 2012) All’inizio però, molti di loro sono stati accolti presso i C.A.R.A. (e a Mineo), dai quali, molti, sono usciti per recarsi in Francia, paese che li ha respinti e a Ventimiglia viene, per questo, allestito un Centro di accoglienza presso una caserma. Successivamente le Autorità faranno riferimento ai Centri di Accoglienza e Identificazione (**C.A.I.**) di cui si parlerà in seguito (Palazzo S. Gervasio, Chinesia, Manduria, S. Maria Capua Vetere, Civitavecchia, Crotone, Gorizia, Mineo).

presenza di operatori di ACNUR, **OIM** (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni), CRI e *Save the children*. Sull'isola si è cercato di assicurare l'accoglienza per pochi giorni nel C.P.S.A. a Contrada Imbriaciola e presso la base dell'Aeronautica Militare Loran, dove i migranti sarebbero dovuti essere identificati (in alcuni situazioni di crisi non si è proceduto neanche al fotosegnalamento) e quindi imbarcati verso altre destinazioni, per lo più, via mare. Casi di urgenze sanitarie sono stati trasferiti in Ospedali siciliani.

Una nuova fase del sistema di accoglienza si è aperta il 30 marzo 2011 nell'ambito della Conferenza Stato – Regioni, in cui si raggiunse un accordo previo alla distribuzione sul territorio dei migranti. L'impegno comune fra Governo, Regioni e Autonomie locali, si è sostanziato in una condivisione i cui contenuti sono in relazione alla previsione di assistenza fino a 50.000 profughi. Un primo aspetto dell'accordo era che gli immigrati fossero equamente distribuiti nel territorio nazionale in ciascuna Regione, escluso l'Abruzzo; tale flusso territoriale era previsto che venisse definito da una cabina di regia nazionale. Per quanto riguarda il problema dei minori stranieri non accompagnati, il Governo si impegnava ad individuare risorse stabili e pluriennali al sostegno della collocazione nelle case famiglia attraverso i Comuni. Inoltre, le Regioni, le Autonomie locali e il Governo si impegnavano ad avviare un'iniziativa verso le Istituzioni europee, per affrontare nel rispetto delle norme europee l'emergenza umanitaria. Quasi nelle stesse ore, il Governo pubblicava il Decreto che sanciva le misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri affluiti dai Paesi del Nord Africa fino alla mezzanotte del 5 aprile 2011 e conseguente facoltà di circolare sul territorio dell'Unione<sup>17</sup>, in forza del rilascio del titolo di viaggio e di una attestazione sulle risorse necessarie (facoltà non riconosciuta dalla Francia che invece respinse in Italia i tunisini intercettati).

Al primo accordo è seguito un nuovo accordo con le Regioni del 6 aprile 2011, in cui si aggiornava quello del 30 marzo 2011, con i seguenti punti:

- 1) il Governo si impegnava ad avviare un'iniziativa verso l'Unione Europea per dare corso all'articolo 5 della Direttiva numero 55 del 2001<sup>18</sup>;
- 2) i destinatari del permesso di soggiorno di cui all'articolo 20 che avrebbero optato per la permanenza in Italia sarebbero stati assistiti su tutto il territorio nazionale e di ciò si faceva garante il Governo;
- 3) il piano per l'accoglienza dei profughi doveva essere presentato entro 10 giorni, attraverso il Sistema di protezione civile nazionale, e prevedeva *step* di attuazione per ogni singola Regione, tenendo conto delle assegnazioni già realizzate, mantenendo così in ogni fase l'*equa distribuzione* sul territorio nazionale;

---

<sup>17</sup> Precisato anche con la circolare del 8 aprile 2011.

<sup>18</sup> Già dal mese di febbraio era stata tentata un'azione congiunta verso la Commissione Europea per - tra l'altro - rafforzare le capacità di Frontex (Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne) e istituire un fondo speciale di solidarietà per affrontare la crisi; però queste e le altre richieste dell'Italia non sono state accolte dall'Unione.

- 4) doveva essere assicurato un finanziamento adeguato e capiente per sostenere l'emergenza al Fondo presso il Dipartimento nazionale di Protezione Civile (**DPC**) che sarebbe stato utilizzato per finanziare le attività su tutto il territorio nazionale del Sistema di protezione civile;
- 5) per dare piena attuazione all'accordo precedente in relazione ai minori stranieri non accompagnati, doveva essere assicurato il finanziamento pluriennale creando un Fondo apposito in favore dei Comuni che avrebbero preso in carico i minori, Fondo incaricato di assegnare il minore alle strutture a tal fine autorizzate.<sup>19</sup>

Sulla base delle indicazioni il DPC presentò un "Piano di accoglienza nazionale", documento ufficiale che definiva la risposta operativa del Sistema nazionale di Protezione civile all'emergenza umanitaria. Il documento propose un modello di accoglienza modulare per garantire assistenza a massimo 50.000 migranti tra quelli entrati in Italia tra il 1 gennaio e il 5 aprile 2011, i cosiddetti "ex articolo 20" e quanti nuovi ne sarebbero arrivati, in strutture dedicate fruibili nell'immediato o in tempi brevi (senza tuttavia prevedere assistenza in tende o altre strutture temporanee). Operativamente il Piano è partito il 15 aprile 2011 con la definizione delle misure, procedure e responsabilità in carico ai diversi soggetti che avrebbero concorso alla sua realizzazione. In particolare, in forma di delega, assegnava alle Regioni il ruolo di "Soggetto attuatore competente", ovvero del Soggetto deputato in via principale alla realizzazione di un progetto di accoglienza migranti. Al Piano nazionale - che si è posto anche come strumento di raccordo tra amministrazioni dello Stato, Regioni, Enti Locali e strutture operative - hanno fatto seguito i diversi piani regionali per l'attuazione delle misure di assistenza a livello locale. A seguire venne istituito un Comitato di Coordinamento presieduto dal Capo Dipartimento della Protezione civile, il Prefetto Franco Gabrielli, nominato Commissario straordinario per la gestione dell'Emergenza Nord Africa, e composto dal Direttore della Direzione Centrale per l'immigrazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, dal Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, da un rappresentante della Regione coordinatrice della Commissione Speciale Protezione Civile della Conferenza Stato-Regioni e delle Province Autonome, da un rappresentante dell'ANCI e dell'Unione delle Province d'Italia (**UPI**). Il Ministero dell'Economia ha fornito, allo stesso tempo, una prima *tranche* di 110 milioni di Euro per l'attuazione del Piano.

L'articolazione delle quote regionali riguardava i migranti in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari che avrebbero chiesto assistenza al Governo italiano e che sarebbero stati inseriti in "strutture di accoglienza", il cui onere finanziario è stato contrattato dal Soggetto attuatore nei limiti giornalieri di 40,00 Euro a migrante (laddove eventuali costi aggiuntivi, se giustificabili, non avrebbero comunque potuto superare il limite massimo giornaliero di 46,00 Euro). Anche questo dei fondi è un elemento che merita attenzione, anzitutto in quanto è stato calcolato quale media nazionale dei costi riconosciuti nei C.A.R.A.

---

<sup>19</sup> Si è rilevato infatti un vero problema la resistenza dei Sindaci dei Comuni all'accoglienza dei minori, dovuta alla mancanza di certezza sulla disponibilità di risorse finanziarie adeguate ad assicurare la copertura finanziaria dei costi relativi; inoltre non tutte le strutture disponibili erano idonee ad accogliere i minori presenti nei centri (che erano per lo più maschi e di età compresa tra i 16 e i diciassette anni).

del Paese, con evidenti differenze tra il costo della vita nelle varie città italiane, da Foggia a Gorizia, e la mancata considerazione del fattore di incremento della spesa (ovvero gli Enti generalmente hanno rendicontati costi che raggiungevano le 46,00 Euro, senza valutare opportunità di risparmio). Inoltre si consideri che il richiedente asilo, qualora trovi disponibilità di posti, può accedere al sistema SPRAR, che invece riconosce all'Ente titolare (che è sempre un ente locale) un contributo medio di 35,00 Euro pro-capite pro-die, inclusi i servizi specialistici rivolti alle categorie più vulnerabili e i percorsi di accompagnamento all'integrazione.

Le reazioni delle Regioni, investite della necessità di suddividere i migranti nell'intero territorio italiano, sono state molto differenziate, rispecchiando le posizioni dell'estremismo politico parlamentare e chi prima, chi dopo, iniziarono ad attivarsi per gestire l'accoglienza nel proprio territorio. L'attività del Governo Berlusconi intanto proseguiva e i migranti venivano prima assistiti, identificati e orientati nei Centri temporanei (Mineo, Settimo Torinese, Ventimiglia, ...), poi dislocati sul territorio, laddove si raggiungevano accordi con le Regioni, in centri che però si rivelarono subito insufficienti per capienza e per modalità di assistenza.

Contestualmente, sul versante internazionale, a partire dal 3 marzo 2011, il Governo si impegnò in una operazione di assistenza per la popolazione in fuga dalla Libia, coordinata dal Ministero degli Esteri. Il 4 marzo 2011 un *team* di esperti venne inviato in Tunisia con lo scopo di prendere contatto con le autorità tunisine e le agenzie dell'O.N.U. operanti nell'area di Ras Ejder; fu valutata inoltre la possibilità di installare un presidio italiano all'interno del campo UNHCR di Choucha; infine è stato allestito un ponte aereo (con vettori dell'Aeronautica Militare e di Alitalia) per il rientro dei migranti, in particolare in Egitto. Nel corso delle operazioni, sono stati rimpatriati al 22 marzo 2011 complessivamente 863 persone<sup>20</sup>.

Alla fine di marzo 2011, in piena crisi della gestione, a seguito dell'arrivo del Primo Ministro a Lampedusa, fu annunciato che nel giro di 60 ore massimo, l'isola sarebbe stata sgomberata e sarebbe diventata "zona franca" con moratoria fiscale, previdenziale e bancaria e la garanzia di investimenti per il rilancio del turismo. A seguire dalle dichiarazioni, hanno raggiunto l'isola alcune navi passeggeri che hanno trasportato i migranti in diversi porti italiani.

Alcune incongruenze sono state evidenziate nel tempo anche dal Presidente dell'ANCI in merito a diverse questioni, tra cui, ad esempio: la gestione del Fondo destinato ai Comuni per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il finanziamento dei 950 posti di accoglienza messi a disposizione della rete SPRAR, il coinvolgimento dei Comuni nella distribuzione territoriale dei migranti. Un episodio molto criticato dall'opposizione e dagli operatori del settore, è stata la decisione della fine dei aprile 2011, di distribuire sul territorio nazionale i soggetti richiedenti asilo già ospitati presso i C.A.R.A. in tutta Italia. Si è avuta una ricollocazione dei richiedenti anche dal nord al sud (e viceversa) per liberare disponibilità di accoglienza che ha favorito percorsi di fuoriuscita dall'assistenza pubblica di molte persone, che avevano il timore di non poter essere ascoltati dalla commissione territoriale designata (e che quindi sono rimasti sui territori, senza assistenza). I Soggetti attuatori, per il tramite delle Prefetture (con una funzione di coordinamento della Prefettura del capoluogo di Regione), sono stati chiamati ad interagire con i sindaci dei Comuni in cui si trovavano le strutture destinate

---

<sup>20</sup> Fonte: sito internet Sala Stampa Ministero Affari Esteri.

all'accoglienza, anche al fine di un loro eventuale intervento nell'attivazione delle strutture stesse, in qualità di autorità locali di Protezione Civile; la regia dell'intervento però rimaneva del Soggetto attuatore (e non della Municipalità).

Nel frattempo il fenomeno degli sbarchi continuava inarrestabile ma il Governo italiano iniziò a mostrare una differente capacità di risposta: i luoghi di accoglienza erano definiti, la prima assistenza sperimentata, il sistema di suddivisione territoriale già condiviso, i centri di accoglienza residenziali chiari, le modalità di inserimento indicate. Quasi tutte contemporaneamente infatti le Regioni avevano iniziato ad avviare le proprie procedure di ricerca di disponibilità per l'accoglienza e di affidamento a Enti privati per le attività di assistenza, come prevedeva il piano di accoglienza. Nell'applicazione pratica delle disposizioni, si verificò una situazione di forte differenziazione territoriale, a seconda della sensibilità e della capacità politico-amministrativa regionale. Anche per una azione di controllo sulle strutture di accoglienza (che come si leggerà di seguito, si è mostrata sempre più necessaria) il Commissario Delegato aveva stabilito, tra l'altro, due cose: anzitutto aveva richiamato tutti i Soggetti attuatori a verificare che all'interno della quota dei 46,00 Euro venissero erogati tutti i servizi previsti, e poi istituì il **G.M.A.** - Gruppo di Monitoraggio Assistenza, composto dai rappresentanti del DPC, del Ministero dell'Interno con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, della Conferenza delle Regioni, dell'UPI, dell'ANCI, dell'ACNUR e dell'OIM, che hanno avuto il compito di verificare le situazioni di accoglienza *in loco*. L'attività del G.M.A., costituito con il Decreto del 27 luglio 2011, è stata quella di operare nell'ambito del Gruppo di Supporto Operativo del Commissario Delegato, attraverso verifiche a campione in tutte le Regioni, su indicazione del Soggetto attuatore, sui seguenti servizi: il vitto e l'alloggio, la mediazione linguistica e culturale, l'informazione ai migranti sui diritti e doveri di permanenza nel centro e l'informazione legale sul diritto di asilo, il sostegno socio-psicologico, l'organizzazione del tempo libero, l'insegnamento della lingua italiana, l'informazione sul rimpatrio volontario assistito, l'assistenza sanitaria e l'orientamento ai servizi sul territorio. I risultati delle verifiche sono stati inviati progressivamente al Commissario Delegato.

Nel prosieguo dei mesi, l'accoglienza e l'assistenza sono state "garantite" con situazioni "a macchia di leopardo" nel Paese: in molti territori sono state utilizzate le strutture in disuso anche se non pensate per l'accoglienza e la residenzialità (caserme, alberghi, centri vacanza a carattere stagionale, istituti religiosi, ecc.); altrove è stato ampliato il numero delle accoglienze delle strutture della rete SPRAR<sup>21</sup>; altrove sono state allestite strutture alberghiere o residence; in molti posti infine sono state create strutture provvisorie con seri problemi di definizione di progettualità anche perché non erano chiari i tempi dell'accoglienza.

---

<sup>21</sup> Secondo il rapporto 2010/2011 la rete SPRAR nel 2011 risultava composta da 151 progetti territoriali, che facevano capo a 128 enti locali, per una capacità di accoglienza (invariata rispetto al biennio precedente) di 3.000 posti; dei quali, 2.500 posti sono dedicati alla presa in carico delle cosiddette "categorie ordinarie" (uomini singoli, donne singole e nuclei familiari) e 450 sono destinati all'accoglienza delle situazioni di vulnerabilità: minori stranieri non accompagnati e richiedenti asilo, nuclei monoparentali, persone che necessitano di assistenza sanitaria specialistica e prolungata, vittime di tortura e violenza; i restanti 50 posti sono riservati a persone con una vulnerabilità afferente alla salute mentale.

Attraverso un'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (la numero 3958, pubblicata in Gazzetta ufficiale il 22 agosto 2011) è stato disciplinato il rimpatrio volontario e assistito. Il dispositivo prevedeva l'erogazione di un contributo una tantum per gli stranieri che intendessero rientrare nel loro Paese di origine (pari a 200,00 Euro/persona oltre alle spese di viaggio) per un numero massimo di 600 cittadini non comunitari. I requisiti di coloro che potevano accedere alla misura del rimpatrio volontario erano soddisfatti da coloro che, arrivati in Italia dal 1 gennaio 2011, si trovavano nelle seguenti condizioni: a) richiedenti protezione internazionale; b) richiedenti protezione internazionale diniegati fino alla scadenza del termine per la proposizione del ricorso; c) titolari di protezione internazionale che rinunciano allo status; d) immigrati in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in corso di validità di cui al D.P.C.M. del 5 aprile 2011; e) immigrati in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, comunque assistiti in accoglienza presso le strutture predisposte dal Piano nazionale straordinario ENA 2011. Responsabile del procedimento di rimpatrio veniva designato l'OIM e alla procedura il migrante avrebbe potuto accedere una sola volta. Il progetto di rimpatrio ha preso il via il 13 settembre 2011 con la sottoscrizione di una convenzione tra il Commissario Delegato e il Direttore dell'Ufficio di coordinamento per il Mediterraneo dell'OIM. Tra le attività previste, il programma si occupa dell'organizzazione del trasferimento, l'assistenza al rilascio dei documenti di viaggio, la copertura di eventuali spese di vitto e alloggio a Roma il giorno prima della partenza per chi viene da altre città italiane e l'erogazione di un'indennità di viaggio di 200,00 Euro a persona corrisposta prima della partenza dopo il valico di frontiera. Le attività, secondo il decreto istitutivo, dovevano terminare il 31 dicembre 2011, ma sono state ulteriormente prorogate fino a giugno 2013<sup>22</sup> anche per il ridotto numero di adesioni al programma (a dicembre 2012 risultavano circa 140 rimpatri) e sebbene dal 31 dicembre 2012 la gestione straordinaria da parte della Protezione civile sia cessata, come specificato dal "Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord-Africa"<sup>23</sup>, che ha definito il rientro nella gestione ordinaria da parte del Ministero dell'interno e altre amministrazioni competenti a partire dal 1 gennaio 2013.

Il problema dei rimpatri si è fatto particolarmente evidente proprio nel caso dei cosiddetti "tunisini", ovvero le persone che soggette al respingimento, non avevano nessuna intenzione di tornare nel proprio paese. Quando nel corso del mese di agosto-settembre 2011 la presenza di

---

<sup>22</sup> come da citata Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri numero 3958 del 10 agosto 2011 e successive modifiche, che stabilisce che l'OIM gestirà le operazioni di rimpatrio nei Paesi di origine di un primo contingente di 600 stranieri che ne facciano richiesta, disponendo di un finanziamento di 904.792,40 euro posto a carico della struttura del Commissario delegato. La proroga degli interventi è stata quindi ulteriormente fissata al 30 giugno 2013 dall'art 3 dell'Ordinanza di Protezione Civile n. 33 del 28 dicembre 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 7 del 9 gennaio 2013.

<sup>23</sup> Tutto ciò in coerenza con quanto concordato con le regioni, con l'UPI e con l'ANCI nella Conferenza unificata del 26 settembre 2012. Cfr [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stamp/notizie/asilo/2012\\_12\\_28\\_Fine\\_fase\\_emergenza\\_nord\\_Africa.html\\_8783071.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/asilo/2012_12_28_Fine_fase_emergenza_nord_Africa.html_8783071.html), in cui si evidenzia come su tutto il territorio nazionale è stata attivata un'accoglienza diffusa, con punte massime di oltre 26.000 profughi, nonché l'esame di oltre 39.000 richieste di asilo da parte delle Commissioni territoriali e delle loro Sezioni per il riconoscimento della protezione internazionale.

migranti nei centri di accoglienza era in situazione veramente preoccupante sia per le condizioni igienico-sanitarie, sia per il livello di tensione dovuto alla scarsa propensione al trasferimento dei tunisini, a Lampedusa si raggiunse la manifestazione più violenta del clima in atto. Nel pomeriggio del 20 settembre 2011, un gruppo di tunisini diede alle fiamme in maniera dolosa diversi materassi, e poi a tutto il C.P.S.A. di Contrada Imbriacola. L'incendio, ripreso dai media, non ha - per fortuna - registrato vittime ed è stato domato in poche ore, ma nella confusione generale si è realizzata la fuga di centinaia di tunisini per l'isola. Il giorno successivo all'incendio si sono avuti scontri di piazza violenti tra tunisini e Forze dell'ordine, ai quali hanno preso parte anche alcuni cittadini esasperati. La situazione è stata ripristinata in due giorni e tutti i tunisini sono stati trasferiti da Lampedusa a bordo di navi civili noleggiate allo scopo a Porto Empedocle e a Palermo (con trasbordi in mare aperto, molto rischiosi per i migranti e per gli stessi soccorritori). Questa operazione fu da più parti criticata sia per le condizioni in cui è stata svolta, sia per il trattamento a bordo delle navi di persone sequestrate e soggette a rimpatrio senza alcuna possibilità di adire alla giustizia ordinaria o essere tutelati giudiziariamente.

Più in generale, per cercare di prestare mano al fenomeno e - forse - prendere un po' di tempo, già è stato anticipato, nel corso del mese di ottobre 2011 il Governo italiano si è trovato ad affrontare la situazione dei circa 12.000 tunisini ai quali era stato concesso un "permesso umanitario provvisorio", peraltro non rinnovabile. Molte di queste persone non avevano mai lasciato il Paese (anche a motivo della non accoglienza da parte degli altri paesi europei) e si trovavano quindi in condizione di irregolarità. Per costoro il 6 ottobre 2011 è stato deliberato un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha stabilito la proroga di 6 mesi del permesso anche per favorire il proseguimento dei programmi di rimpatrio volontario e assistito e la politica di programmazione dei flussi avviata con il neogoverno tunisino.

Lo stesso 6 ottobre 2011 un altro D.P.C.M. ha prorogato lo "stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa" fino al 31 dicembre 2012. Dal 1 gennaio 2013, quindi, come già evidenziato, è previsto che i prefetti subentrino nella gestione ordinaria, garantendo agli stranieri ancora presenti un'accoglienza mirata a una progressiva loro uscita dal sistema anche attraverso programmi di rimpatrio volontario e assistito.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione protocollo 10908 del 28/12/2012; Ordinanza di Protezione Civile numero 33 del 28 dicembre 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale numero 7 del 9 gennaio 2013.

#### 4. L'organizzazione dell'assistenza ai minori stranieri nell'ENA 2011

Nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa 2011 è stata elaborata una procedura per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati, il cosiddetto "Piano minori", in base alla quale le Autorità di Pubblica Sicurezza, verificata l'indisponibilità di posti in comunità di accoglienza nell'ambito del distretto di appartenenza, avrebbero dovuto richiedere al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di soggetto attuatore del Piano, di provvedere a reperire tali posti a livello nazionale; nel caso in cui anche a livello nazionale non fossero stati trovati posti disponibili, il soggetto attuatore avrebbe dovuto individuare Strutture per l'Accoglienza Temporanea (**SAT**) dei minori non accompagnati al fine di garantire il loro collocamento in un luogo sicuro e un'adeguata prima accoglienza, in attesa del loro trasferimento in comunità per minori. Attraverso questa procedura, a partire dal mese di luglio fino alla fine di settembre 2011, sono state individuate 24 SAT in Calabria, Sicilia, Campania, Basilicata, Puglia e Toscana che hanno accolto più di 1.000 dei minori non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa, oltre ai minori non accompagnati egiziani arrivati sulle coste di Puglia e Calabria tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 (1.045 in totale).

L'onere economico di tale accoglienza gravava sul Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di soggetto attuatore del Piano Minori. Se però si fosse trattato di minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale, era previsto che il trasferimento avvenisse in strutture del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (**SPRAR**). Tuttavia, il numero di posti SPRAR per categorie vulnerabili, tra cui sono compresi i minori non accompagnati, ha mostrato fin da subito la sua insufficienza nel garantire accoglienza a tutti i minori non accompagnati richiedenti protezione.

Forse è bene chiarire che lo SPRAR non è mai stato investito direttamente nell'accoglienza ENA 2011, cosa che sarebbe stata auspicabile ai fini di un'omogeneità degli standard di accoglienza. Tuttavia, sia ANCI sia specificatamente il Servizio Centrale dello SPRAR, hanno fatto parte del Tavolo di Coordinamento istituito dal prefetto Gabrielli e, su richiesta, hanno più volte fornito analisi e modelli di attivazione dei servizi da diffondere sul territorio nazionale, sebbene il carattere delle convenzioni ENA 2011 abbiano poi prodotto grandissime difformità di comportamento da parte dei progetti di accoglienza tradizionale. Per quanto riguarda l'accoglienza dei minori, che nello SPRAR sono esclusivamente richiedenti asilo, lo SPRAR ha attivato 150 posti aggiuntivi rispetto ai 134 già esistenti, ma di fatto l'accoglienza dei minori – richiedenti e non – è rimasta a diretta gestione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Anche per questo motivo, ci sono stati minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale che sono stati accolti in SAT e in comunità per minori, strutture che difficilmente sono state in grado di garantire loro adeguata assistenza, non solo psico-sociale, ma anche legale. L'intera procedura descritta riguarda però solo i minori non accompagnati provenienti da paesi che rientrano nell'ENA 2011, con conseguenze fortemente discriminatorie nei confronti di minori non accompagnati altrettanto vulnerabili provenienti da altri paesi di transito, come la Grecia o la Turchia. Infatti, per i minori stranieri non accompagnati, visto l'elevato numero, era stata predisposta una procedura concordata con gli Enti che ordinariamente trattano questi casi per portare il minore in un luogo sicuro e in tempi rapidi, attraverso una ricognizione delle disponibilità a livello locale delle strutture di accoglienza

idonee. In questo caso, i Comuni sono stati chiamati a trattare direttamente con l'Autorità responsabile. L'assistenza ai minori era stata prevista per 500 casi, ad un costo giornaliero procapite non superiore a 80,00 Euro<sup>25</sup>. Alle forze di Polizia addette a registrare la presenza sul territorio nazionale di un minore straniero non accompagnato, dopo l'identificazione e il foto segnalamento, nel caso di età dichiarata superiore ai 14 anni, spettava il compito di adire l'autorità giudiziaria competente, condurre il minore in un luogo sicuro ed informare il C.M.S. (art. 33 del Decreto legislativo numero 286 del 1998). Con Nota del Commissario Delegato per l'Emergenza Nord Africa del 13 luglio 2011, sotto il profilo strettamente amministrativo-contabile, è stato confermato che le spese sostenute per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sarebbero state a carico del Soggetto Attuatore per i minori, mentre quelle sostenute per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo ricadevano sui soggetti attuatori regionali. Lo stesso Decreto del Commissario Delegato numero 2436 del 18 maggio 2011, nominava il Dottor Natale Forlani quale Soggetto Attuatore per i Minori.

Inoltre, sempre il Piano Minori, facendo riferimento ai 2.289 minori stranieri soli provenienti dall'ENA 2011 allora presenti, programmava delle azioni finalizzate a facilitare percorsi di integrazione, con particolare riguardo per coloro che fossero in fase di transizione verso l'età adulta, coerentemente alla novella dell'art. 32 del T.U. dell'Immigrazione. Per tale obiettivo venne prevista la sperimentazione di misure a favore dei minori, attraverso interventi volti a favorire il loro inserimento nel mondo scolastico, lavorativo e nel tessuto sociale, attraverso l'assegnazione di una "dote individuale" funzionale all'erogazione di un sistema integrato di servizi di politica attiva del lavoro (formazione professionale, tirocinio, etc.) e di integrazione attraverso la costruzione di Piani di intervento personalizzati (PIP), pari a 5.000,00 Euro. In totale furono stanziati risorse pari a € 4.200.000,00, di cui € 2.000.000,00 a valere sul Fondo Sociale Europeo, per le Regioni Obiettivo Convergenza, e € 2.200.000,00 per le Regioni del Centro nord a valere sul Fondo Politiche Migratorie, per un numero complessivo di 840 doti individuali. I soggetti legittimati ad erogare direttamente i servizi e ad accedere ai finanziamenti erano i Comuni di tutte le Regioni (escluse Campania, Puglia, Sicilia e Calabria) in forma singola o associata.

Tra gli aspetti forse più critici emersi rispetto al sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale, vi sono questioni relative all'applicazione del Regolamento Dublino. In particolare, si sono verificati casi di migranti

---

<sup>25</sup> Si deve considerare che in alcune Regioni tale impegno economico è inferiore al tetto previsto per le rette dalle normative regionali, elemento che ha fatto ritenere "poco conveniente" per molte strutture di aprirsi all'accoglienza dei ragazzi nord-africani. Tuttavia un caso che è apparso interessante è quello dell'Amministrazione comunale di Roma, la quale ha aderito all'appello del soggetto attuatore per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati segnalando la presenza sul proprio territorio di tredici strutture, le quali sono state rese disponibili; alla fine del 2011 l'Ente locale comunicava la presenza di 800 minori provenienti dall'ENA 2011, mentre nel corso dei primi sei mesi del 2012 sono transitati circa 2.000 minori, nati per lo più tra il 1993 e il 1996. Fondamentalmente l'Amministrazione ha aperto strutture in convenzione diretta (con Arciconfraternita, Consorzio Eriches - 29 giugno, etc.) per gestire i percorsi di accoglienza e tutela. Tuttavia le informazioni dicono che ad oggi solo il 70% dei minori presenti ha una tutela aperta e garantita e che molti altri sono in una situazione di limbo. Inoltre il Ministero ha ufficialmente comunicato che non poteva rimborsare i fondi impegnati per l'annualità 2012.

identificati come minori in altri paesi europei e rinviiati in Italia, in applicazione dell'art. 6 di questo Regolamento, che una volta arrivati qui però sono stati trattati come adulti. Si tratta di minori che si erano dichiarati maggiorenni nell'erroneo convincimento che ciò avrebbe permesso loro di ottenere un permesso di soggiorno per potersi muovere liberamente all'interno dell'Unione Europea oppure di minori erroneamente identificati come maggiorenni, anche in seguito all'esame radiografico del polso. Trattati come adulti, i minori "dublinanti" risultano spesso privi, all'arrivo in Italia, di un'efficace protezione. Un altro problema relativo all'applicazione, o meglio, alla mancata applicazione del Regolamento Dublino riguarda la norma in materia di ricongiungimento familiare che prevede che *«se il richiedente asilo è un minore non accompagnato in un altro Stato membro che ha uno o più parenti che possono occuparsi di lui/lei, gli Stati membri cercano di ricongiungere il minore con il(i) parente(i), a meno che ciò sia in contrasto con il miglior interesse del minore»*. Nella prassi, tale norma non trova adeguata applicazione e si ritiene costituisca uno dei motivi per cui i minori tentano di raggiungere in modo irregolare i loro familiari (i cosiddetti "minori in transito") correndo anche gravi rischi a livello personale.

In generale, gran parte dei minori non accompagnati arrivati via mare nel 2011 avevano come obiettivo quello di raggiungere i loro parenti che vivono in Italia o in altri paesi europei. Tuttavia, la normativa attuale non agevola questo percorso: i tempi per compiere tali procedure sono molto lunghi e non danno certezza rispetto all'esito positivo (principalmente a causa della condizione di irregolarità dei parenti o della indisponibilità a prendersi carico del minore). Se i familiari vivono all'estero il procedimento è ancora più complesso.

Rispetto alle aspettative dei minori stranieri non accompagnati occorre anche rilevare che si scontrano con un'offerta di servizi non adeguata, in particolare per quanto riguarda le opportunità di formazione e lavoro, e anche questo ha rappresentato una criticità, poiché ha aumentato il rischio di coinvolgimento in circuiti di sfruttamento lavorativo.

Rappresenta infine una situazione problematica anche il fatto che in sede di audizione per il riconoscimento della protezione internazionale di minori non accompagnati vittime di tortura o gravi forme di violenza non sia legislativamente prevista la presenza di un esperto in materia di psicologia infantile.

La gestione dell'intervento è stata quindi demandata al Direttore Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, soggetto attuatore ex articolo 5 OPCM numero 3933/2011 per l'assistenza di minori stranieri non accompagnati, a far data dal 18 maggio 2011.

La linea di azione, secondo il Ministero è stata duplice: anzitutto rispondere alla situazione di emergenza e inoltre definire un sistema di accoglienza che potesse avere caratteristiche di stabilità procedurale. Su questo secondo punto, autorevoli esponenti del Ministero affermano anche pubblicamente in questi giorni, i risultati siano ottimi.

Tornando al sistema di accoglienza, tra le prime iniziative è stata predisposta (in collaborazione con ANCI e Commissario Delegato) la "Procedura operativa per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati provenienti dal Nord Africa", articolata in 11 schede che potessero essere utilizzate dalle Forze dell'Ordine e dagli Enti locali al momento del reperimento sul territorio di un minore non accompagnato. È stata quindi istituita una linea

telefonica presso il C.M.S. e ridefinito il sistema informativo (già in uso) con tutta una serie di schede specifiche.

Quindi sono stati fatti due appelli (giugno 2011) a tutte le Amministrazioni locali affinché attivassero posti in accoglienza per minori stranieri non accompagnati provenienti dalla ENA 2011. Oltre all'appello è stato anche predisposto un format per la rendicontazione delle spese sostenute che puntasse – tra le altre cose – sulla semplificazione della documentazione giustificativa e l'uniformità dei rapporti contrattuali/convenzionali, sottoscritti dagli stessi Enti locali (luglio 2011).

Le assicurazioni del Direttore e anche la campagna stampa che è stata attivata, di fatto, però non hanno sortito effetti sperati, immediati, anche per la resistenza dei Sindaci legata probabilmente alla mancanza di certezza sulla disponibilità di risorse finanziarie adeguate ad assicurare la copertura dei costi relativi. Il Commissario delegato ha quindi proceduto con una ricognizione nazionale di strutture e tra i mesi di luglio e di settembre 2011, 27 strutture temporanee distribuite in 27 Comuni sono state individuate; mentre con la CRI è stata sottoscritto un accordo per le strutture di Marina di Massa e Crotona.

Si consideri che secondo l'ultimo monitoraggio (31 dicembre 2010) promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dal Centro nazionale di documentazione per l'infanzia, nel Paese si calcolavano 2.776 servizi autorizzati "all'accoglienza" dei bambini temporaneamente fuori dalla famiglia. Circa la metà sono comunità socio-educative, poco più di una struttura su cinque offriva un'accoglienza familiare, e la retta giornaliera in comunità poteva essere unica (intorno ai 79 euro) o differenziata (forbice tra 71 euro e 99 euro).

L'individuazione delle strutture e il collocamento dei minori stranieri non accompagnati in comunità è stata una preoccupazione costante del Soggetto attuatore, soprattutto perché sin da subito i Centri a Lampedusa, Pozzallo, e Porto Empedocle, e Mineo (!) dove erano stati temporaneamente collocati, rivelavano inadeguatezza e promiscuità minori-adulti.

Secondo un rapporto-denuncia di *Save the Children*, al CPSA di Lampedusa particolarmente grave era la situazione per i minori non accompagnati e per le donne con bambini piccoli e neonati, che furono stipati in 281 in uno spazio atto ad ospitarne 50, con solo 3 bagni a disposizione, e dormivano in due per letto o a terra. Dal loro arrivo i neonati hanno dormito su cuscini, mentre alcuni minori hanno cercato di allestire dei giacigli di fortuna con cartoni stesi sul pavimento dopo che l'acqua aveva invaso la camera e, rimasti senza vestiti asciutti, si sono dovuti coprire con le sole coperte anche di giorno.

Accordi e assicurazioni hanno fatto sì che nel tempo l'ufficio riuscisse a individuare più di 600 posti-letto, che tuttavia è un numero ben lontano dal totale di 7.370 minori registrato al novembre 2012.

Dichiarazioni in convegni e documenti pubblici affermano la sostanziale funzionalità del modello di intervento, delle procedure adottate e degli strumenti utilizzati, sia per la parte amministrativa sia per l'accoglienza dei minori. Rileggendo questo materiale, sembra che si possa dire che fondamentalmente si ritengono rilevanti i seguenti elementi di gestione dell'assistenza dei minori stranieri non accompagnati nell'ENA 2011:

1. la condivisione della metodologia operativa, e quindi il metodo di lavoro comune,

2. la scelta di individuare le SAT per offrire una risposta immediata e il monitoraggio di *Save the Children* e del progetto *Praesidium*,
3. il fatto che 11 strutture (in Calabria e Sicilia) abbiano richiesto la possibilità di diventare comunità di accoglienza definitive,
4. la prassi che sia l'Autorità di Pubblica Sicurezza ad accertare l'identità e l'età dei minori,
5. il coinvolgimento delle Regioni, che riescano a normare il settore con leggi e regolamentazioni locali.

D'altra parte la Legge numero 129 del 2 agosto 2011 ha modificato l'articolo 32, comma 1 bis del T.U. sull'Immigrazione rafforzando il ruolo del C.M.S. in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati che si trovano a presentare la domanda di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. Tale modifica mira a rispondere in modo più adeguato ai bisogni dei minori che, giunti in Italia da soli, hanno usufruito di percorsi di accoglienza anche nell'ambito dei servizi offerti dai Comuni. La Legge numero 129/2011 interviene su una precedente normativa che di fatto escludeva dalla regolarizzazione i minori che, una volta raggiunta la maggiore età, risultavano privi dei requisiti richiesti, ovvero i tre anni di permanenza in Italia di cui due all'interno di un progetto di integrazione sociale. Le nuove disposizioni contribuiscono dunque ad evitare che questi giovani adulti, avviati all'autonomia ma spesso ancora bisognosi di accompagnamento, siano esposti ai rischi derivanti dalla clandestinità, potendo usufruire invece dell'opportunità di consolidare e completare con successo il loro progetto di vita nel nostro Paese.

L'attuale formulazione dell'articolo 32, comma 1-bis, individua oggi due gruppi di minori stranieri: da un lato coloro che, affidati ai sensi dell'articolo 2 della Legge numero 184/1983 e/o sottoposti a tutela, non abbiano trascorso due anni in un progetto di integrazione sociale e siano in Italia da meno di tre anni al compimento della maggiore età; dall'altra quelli che siano stati ammessi ad un programma biennale di integrazione sociale e dimostrino la presenza in Italia da almeno un triennio (comma 1-ter). Per i primi la conversione del permesso di soggiorno è consentita *«previo parere positivo del C.M.S. di cui all'art. 33 del presente testo unico»*, per i secondi tale parere non è richiesto, essendo sufficiente la dimostrazione dell'ammissione al progetto sociale biennale.

Il C.M.S. ha accolto con grande interesse e disponibilità i nuovi compiti a lui attribuiti e ha avviato un importante confronto tra tutti i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, allo scopo di definire una procedura operativa chiara e di rapida applicazione. La procedura individuata è dunque il frutto di un percorso condiviso che ha portato anche alla predisposizione dell'apposita "Scheda" che ha visto una giusta valorizzazione del ruolo dei Comuni che hanno in carico i minori nel predisporre la richiesta di parere. Al fine di informare sulle modalità applicative della nuova disciplina, il 16 novembre 2011 il Ministero dell'Interno ha diramato una circolare esplicativa diretta alle Questure sulle nuove procedure previste. La nuova procedura prevede quindi che il Comitato sia chiamato ad esprimere il proprio parere in merito alla permanenza in Italia dei minori, parere che verrà allegato tra i documenti da presentarsi in Questura per il rinnovo del titolo di soggiorno al compimento della maggiore età.

Si tenga presente che, in seguito alle procedure di revisione della spesa pubblica, il C.M.S. ha cessato le proprie attività, con conseguente trasferimento delle medesime alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dell'art. 12, comma 20, del Decreto legge numero 95/2012, convertito con modificazioni, nella Legge numero 135/2012. L'articolo 2 del D.P.C.M. numero 535 del 9 dicembre 1999, non annovera tra i compiti ordinari trasferiti alla Direzione il collocamento dei minori ma neanche la copertura degli oneri dell'accoglienza. Come è stato quindi già detto, le segnalazioni relative ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale dovranno essere inviate alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione per ottemperare a quanto previsto dall'articolo 5 del D.P.C.M. numero 535/1999 relativo al censimento dei minori presenti. Inoltre, rimangono in capo al Soggetto attuatore (e quindi agli Enti locali) le competenze relative al pagamento degli oneri dell'accoglienza per il 2012 (da espletare entro il 30 giugno 2013) per i minori stranieri non accompagnati, già entrati nel territorio nazionale e *ex* ENA 2011,<sup>26</sup> creando quindi un problema di finanziamento dell'accoglienza e delle misure di inserimento sociale.

---

<sup>26</sup> Il sito del Ministero, afferma che «l'erogazione dei contributi relativi all'anno 2012 sarà possibile solo dopo l'avvenuto perfezionamento del prescritto decreto di variazione del bilancio, da adottarsi da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze e della conseguente acquisizione dei fondi nella contabilità speciale intestata al Soggetto attuatore. Difatti, la copertura finanziaria per l'anno 2012 relativa ai costi per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Emergenza Nord Africa è stata assicurata dal legislatore solo attraverso l'articolo 23, comma 11 del Decreto legge numero 95 del 6 luglio 2012 convertito con modificazioni dalla Legge numero 135 del 7 agosto 2012. In attuazione di tale norma, il Capo Dipartimento della Protezione Civile ha adottato l'ordinanza numero 24 del 9 novembre 2012, che all'articolo 11 contiene la disciplina riguardante l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati per il 2012: tale articolo ha esteso fino al 31 dicembre 2012 l'autorizzazione in capo al Soggetto Attuatore per i minori stranieri non accompagnati alla corresponsione del contributo in favore dei Comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza dei minori medesimi, nella misura giornaliera massima fissata dal comma 2 dell'O.P.C.M. numero 3933/2011 e comunque fino a concorrenza della somma di € 24.065.420,16, destinata alla copertura finanziaria della predetta accoglienza.»

## 5. Indicazioni conclusive

Definire una posizione relativa alla tutela dei minori in occasione di emergenze umanitarie, non è assolutamente facile e forse non è neanche compito di questo lavoro. Sembra però utile proporre alcune linee di azione e indicazioni di *best practice*. Si procede per punti.

1. Anzitutto, a livello generale dell'ENA 2011, non è possibile non esprimere preoccupazione in merito ai percorsi di uscita dai centri emergenziali senza una chiara previsione di misure di sostegno. In mancanza di alternative concrete si corre il rischio di innescare tensioni sociali sui territori interessati e un peso eccessivo sui sistemi locali di welfare a danno dei diritti dei minori.

2. In base all'esperienza della gestione di altre emergenze e in particolare quella svolta in Albania, non si può non avviare contestualmente un lavoro sui paesi di origine in termini di prevenzione ma soprattutto di re-inserimento protetto. L'esperienza mostra anche come non sia opportuno "normativizzare" e istituzionalizzare istituti giuridici "speciali" per eventi definiti come procedure standard di carattere ordinario: la situazione contingente dovrebbe far tesoro dell'esperienza accumulata nelle emergenze precedenti.

3. Anche sulla base di quanto indicato nel Manuale del Progetto *Praesidium*, rispetto all'individuazione dei minori è opportuno distinguere i seguenti casi: presunti minori per i quali è dubbia la minore età e minori erroneamente identificati come maggiorenni o dichiaratisi maggiorenni. Nel caso di presunti minori non richiedenti asilo rispetto ai quali sussistano dubbi fondati circa l'età dichiarata, si raccomanda che l'Autorità di Polizia proceda, in primo luogo, alle verifiche consolari presso le Rappresentanze diplomatiche dei Paesi di origine dei migranti e richieda ai migranti, in considerazione dei possibili tempi di attesa per tali verifiche, l'invio di copie o originali dei documenti identificativi eventualmente in loro possesso. Solo nel caso in cui tali accertamenti non siano possibili, si dovrebbe procedere a esame medico per l'accertamento dell'età. Nel secondo caso, in considerazione della possibilità di errata attribuzione della maggiore età a un migrante in realtà minorenni, è opportuno che il personale dell'ente gestore o di un'Agenzia/Organizzazione specializzata effettui una ricognizione nell'edificio dove sono alloggiati i migranti adulti per verificare la presenza di migranti sedicenti minori ma non identificati come tali, che ne raccolga le dichiarazioni e proceda a colloqui individuali per approfondire le dichiarazioni rese e la dinamica dell'identificazione. A seguito di tali accertamenti è opportuno che i soggetti nominati indirizzino un'opportuna richiesta all'Autorità di Pubblica Sicurezza per procedere alle verifiche già indicate (attraverso il contatto con le Autorità consolari competenti e l'invio di documenti identificativi da parte dei migranti). Nell'attesa dell'espletamento delle verifiche presso le Autorità consolari o nelle more dell'accertamento dell'età è comunque opportuno che i soggetti che abbiano effettuato la segnalazione di presunta minore età del migrante richiedano allo stesso, laddove possibile, l'invio di copia o originale del documento di identità dal Paese di origine. Una volta ricevuta copia del documento di identità attestante la minore età, l'operatore dovrebbe, previo consenso del minore, presentare un'istanza all'Ufficio Immigrazione per il riconoscimento della minore età.

4. Rispetto alla questione dell'accertamento dell'età, che in molti territori è ancora causa di confusione e di una mancata corretta assistenza al minore, sembra utile riferire della procedura

adottata per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo accolti temporaneamente nel C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto (RM) che si dichiarano minori dopo il loro ingresso in Italia. Nel minor tempo possibile (ovvero entro i primi giorni), dopo la registrazione anagrafica di ingresso al C.A.R.A. come adulto e qualora la persona si voglia manifestare agli operatori con la vera età di minore, si attiva da parte dell'ufficio legale del Centro la richiesta di appuntamento per l'identificazione presso il Commissariato di Pubblica Sicurezza locale che contestualmente chiederà un accertamento sanitario dell'età presso una struttura sanitaria di riferimento attraverso una visita endocrinologica (bypassando la semplice lastra al polso, meno attendibile) che consente di avere una visione più ampia della reale età anagrafica del minore, avendo acquisito il suo espresso consenso. Accertata la minore età e in presenza di un mediatore linguistico insieme ad un operatore legale del C.A.R.A. che spiegano ogni passaggio al minore, l'ufficio di Polizia ne dichiara l'identità e provvede a collocare il minore presso una struttura.

4. Per quanto riguarda i minori non accompagnati richiedenti asilo, si ravvisa la necessità di trovare una modalità operativa che consenta l'inserimento immediato in strutture SPRAR per minori. Diversamente si può incorrere in un allungamento della procedura di protezione internazionale ed un conseguente innalzamento della percentuale di dispersione dei minori non accompagnati richiedenti asilo. L'accoglienza al di fuori del sistema SPRAR si può tradurre inoltre nell'impossibilità per i singoli richiedenti di avere colloqui individuali con gli operatori legali che dovrebbero assisterli nella fase di preparazione all'esame della propria richiesta di protezione internazionale.

5. È inoltre raccomandabile che i Centri di accoglienza per richiedenti asilo favoriscano in tempi brevi il collegamento dei richiedenti asilo con i servizi presenti in loco e abitualmente erogati sul territorio. I servizi al migrante/richiedente asilo ospite di Centri di accoglienza andrebbero infatti incardinati nel più ampio sistema di servizi resi dall'ente locale e dall'azienda sanitaria locale e nel quadro di una specifica programmazione nazionale di gestione del servizio. Nel caso dei minori non accompagnati, è necessario che l'autorità incaricata del trasferimento allerti tempestivamente le autorità preposte al collocamento del minore (Prefettura e/o Comuni del territorio) per l'individuazione delle comunità di accoglienza, anche al fine di evitare tempi lunghi di permanenza nelle aree di arrivo.

6. È auspicabile l'istituzione, a livello nazionale, di un tavolo di coordinamento tra tutti i soggetti incaricati a vario titolo dell'accoglienza dei minori (Comuni, Prefetture, Ministeri dell'Interno e delle Politiche Sociali), anche per giungere all'elaborazione di un database su base nazionale e/o regionale delle comunità alloggio del territorio. Tale sistema di collocamento dovrebbe essere sempre collegato a meccanismi di monitoraggio qualitativo degli standard di accoglienza e dei servizi offerti dalle comunità, da autorità indipendenti e a carattere scientifico, e non si limiti ad una mera rendicontazione economico-finanziaria ma valuti adeguatamente la qualità dei servizi erogati.

L'arrivo di minori non accompagnati nel territorio italiano non è un fenomeno temporaneo, bensì una - ormai evidente - componente a lungo termine della migrazione. Non è necessario affermare quanto sia indispensabile un approccio comune dell'Unione Europea sui minori non

accompagnati<sup>27</sup>, però è preoccupante come a livello nazionale non si riesca ad impostare una politica di risposta al fenomeno che punti alla continuità della tutela dei minori presenti nel Paese.

---

<sup>27</sup> Peraltro già molto si è fatto in sede europea sia sul piano delle direttive, o della cosiddetta *hard law*, sia su quello della *soft law*, ovvero delle raccomandazioni e delle azioni di *policy* nel corso degli ultimi due decenni in materia di immigrazione e più specificamente di integrazione degli immigrati; tra gli altri rientrano in questo quadro i *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union* adottati dal Consiglio dell'UE nel novembre 2004 durante la presidenza olandese.

## **Bibliografia**

Caponio, Tiziana, Città italiane e immigrazione, Bologna: Il Mulino, 2006.

Padoan, Veronica, Le condizioni dei richiedenti asilo nel 2011, *instant book di "Rassegna"*, Roma, 2012.