

MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI, INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO E NORMATIVA VIGENTE. UN SETTORE TUTTO DA RIFORMARE

di Maria MANGIATORDI*

Sommario: 1. La problematica dei minori stranieri non accompagnati tra logica dell'accoglienza e lungaggini burocratiche. 2. Il quadro normativo. Alcune problematiche nell'applicazione della normativa vigente. 3. Prospettive.

1. La problematica dei minori stranieri non accompagnati tra logica dell'accoglienza e lungaggini burocratiche

Quando si parla di immigrazione in un periodo caldo come quello attuale, nessuna reazione è scontata.

Non è facile abbracciare la logica dell'accoglienza bilanciandola con altri bisogni e principi che non solo la nostra Costituzione sancisce, ma che corrispondono a interessi legittimi e diritti soggetti dei cittadini.

Il diritto alla sicurezza ed, all'ordine

pubblico rappresentano sicuramente due capisaldi della comunità e dello Stato democratico.

Nè è affatto semplice chiedere di sacrificare siffatti diritti in nome di una società multietnica.

Ma quando parliamo di "immigrazione" dobbiamo necessariamente immaginare il ricorso al termine "sacrificare"?

A questo interrogativo cercheremo di dare non delle risposte ma di proporre alcune sollecitazioni dopo aver percorso i luoghi dell'accoglienza, entrando nel vivo della normativa internazionale, comunitaria e nazionale.

Il numero sempre crescente di sbarchi

* Avvocato.

sulle coste italiane è sotto gli occhi di tutti: a partire dalla cd. "primavera araba" dell'ormai lontano 2011, il Mediterraneo ha continuato ad essere scenario di guerra, dove i grandi interessi economici legati da un lato al controllo delle fonti dell'energia (si pensi al petrolio) dall'altro alla necessità di mantenere viva una delle industrie più redditizie (quella delle armi), sommati allo scenario geopolitico in evoluzione presentano il conto ai più deboli.

Donne, bambini, uomini giovanissimi: tutti in fuga da Paesi dove talvolta a mancare è il lavoro e dove, nonostante le grandi risorse naturali, le disparità fra parti del mondo fanno sì che manchino i beni primari (cibo, acqua, medicine, ospedali, scuole); altre volte, invece, a mancare è la possibilità di vivere nel proprio Paese a causa dei bombardamenti e della guerra, nonché a causa della mancanza di libertà.

Sono tantissimi i cd. viaggi della speranza, per i quali spesso i passeggeri sono tenuti a pagare un biglietto molto costoso per un viaggio scomodo, non di prima classe, che spesso costa la vita¹.

Quanto sin qui brevemente descritto si rende necessario per inquadrare un fenomeno particolare: l'arrivo di minori stranieri non accompagnati².

¹ Cfr. Editoriale "100.000 spariti nel nulla. L'Italia ha speso oltre due miliardi per i profughi, senza integrarli né controllarli. Dopo gli sbarchi sono fuggiti in massa" pubblicato su l'Espresso n. 4 anno LXI del 29.01.2015; Editoriale "Il prezzo della libertà" pubblicato su l'Espresso n. 3 anno LXI del 22.01.2015; Editoriale "Il Mondo in guerra" pubblicato su l'Espresso n. 30 anno LX del 31.07.2014; "Prima del mare, le rotte del deserto. Una ricerca del network Global Initiative against Transnational Organized Crime" Editoriale online del 01.09.2014; Editoriale "Trafficienti di morte. La tragedia dei migranti ancora una volta denuncia il ruolo degli scafisti. Chi sono, da dove vengono, quanto guadagnano. E da una inchiesta giudiziaria in Sicilia spuntano il clan degli egiziani e le nuove rotte" pubblicato su l'Espresso n. 41 anno LIX del 17.10.2013; "Immigrazione, dalla UE passi avanti. Letta: sufficienti gli impegni presi su nostra richiesta-Barroso: a dicembre misure strutturali", Il Sole24Ore, sabato 26.10.2013, n. 294; "La UE sui migranti: non lasceremo sola l'Italia", la Repubblica, sabato 26.10.2013.

² Con l'espressione "minore straniero non accompagnato" si fa riferimento al minore che giunge in un altro Paese senza chi eserciti la patria potestà e senza tutore. In questi

2. Il quadro normativo. Problematiche nell'applicazione della normativa vigente

La normativa vigente in materia è tutt'altro che pacifica e univoca, soprattutto a causa della natura emergenziale che caratterizza intrinsecamente la fattispecie *de qua*. È talmente macchinosa da richiedere continui interventi di Enti sovraordinati (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, Prefetture solo per citarne alcuni), spesso ondivaghi e contrastanti.

Proprio in occasione dell'emergenza venutasi a creare nel 2011 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato il provvedimento prot. n. DIP/0001100 del 18.05.2011, all'interno del quale viene disciplinata la procedura per il collocamento dei MMSSNA.

Infatti, all'art. 3 del succitato provvedimento si dice espressamente che dopo aver proceduto alle azioni di identificazione dei minori "(...) il Sindaco o un suo delegato segnala i minori, per il tramite del Soggetto attuatore (cfr. Protezione Civile), al Comitato per i minori stranieri. Il Comitato provvede, attraverso la segreteria tecnica del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, ad indicare i Comuni presso i quali sono ubicate le comunità di accoglienza che hanno disponibilità di posti e che rispondono meglio alla esigenza di tutela e protezione del minore che deve essere trasferito. (...). Appena giunto sul territorio del Comune di destina-

casi si deve tener conto sia del principio del superiore interesse del minore sia del principio di non discriminazione, entrambi tutelati nella "Convenzione di New York sui diritti del fanciullo" del 1989, ratificata dall'Italia e resa esecutiva con la legge di attuazione n. 176/91. L'Italia si è impegnata a garantire ai minori stranieri non accompagnati tutti i diritti garantiti dalla Convenzione di New York, *in primis*, il diritto alla protezione, alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, alla tutela dello sfruttamento, alla partecipazione. La legislazione derivante da fonti di diritto interno assicura per il minore abbandonato il collocamento in luogo sicuro; nonché l'affidamento del minore privo di un ambiente familiare (che può essere giudiziale o consensuale); nonché l'apertura della tutela del minore, laddove il genitore non può effettivamente esercitare la potestà.

zione il minore viene preso in carico dai servizi sociali che provvedono ad avviare tutte le procedure previste dalla legge (...)"

Leggendo la norma, l'iter sembrerebbe chiaro e semplice nella sua applicazione. Tuttavia, basta osservare la realtà per rendersi conto che molte sono le problematiche legate all'attuazione di queste norme, con inevitabili contenziosi.

La prima problematica che sta generando contenzioso nelle aule di giustizia è relativa alla competenza territoriale della P.A.: in altri termini "chi paga le rette?", "quale Comune è tenuto a prendere in carico il minore?"

Il d.lgs. n. 140 del 30.05.2005³ stabilisce che "l'accoglienza ai minori non accompagnati è effettuata, secondo il provvedimento del Tribunale dei minorenni, ad opera dell'ente locale"; mentre il d.lgs. n. 25 del 28.01.2008⁴, all'art. 26, comma 5 e 6 precisa che: "Il giudice tutelare nelle quarantotto ore successive alla comunicazione del questore provvede alla nomina del tutore (...). L'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del comune dove si trova il minore".

Il Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero della Giustizia, ha precisato che nonostante la prassi per cui le forze di polizia hanno spesso proceduto ad accompagnare i minori rintracciati direttamente presso le strutture autorizzate più vicine fra quelle disponibili, avvisando solo successivamente il Comune, "l'accompagnamento delle forze di polizia non può e non deve sostituire la competenza dei servizi sociali all'affidamento e alla tutela dei minori. Né si può in alcun caso pensare che la scelta sulla soluzione più idonea per l'affidamento del mi-

nore possa spettare agli organi di polizia".

In buona sostanza, l'affidamento del minore straniero non accompagnato presso una struttura autorizzata, ovvero a una famiglia, deve essere deciso e disposto dal Comune attraverso i propri servizi sociali, fermo restando il diritto/dovere dei servizi sociali competenti alla verifica delle sistemazioni.

Nella realtà le cose sono molto diverse dalle previsioni normative: al momento degli sbarchi, non vengono coinvolti i Servizi Sociali per ovvie ragioni, giacché a prevalere è la necessità di collocare con urgenza il minore presso una struttura accreditata e capace di tutelare lo stesso.

Men che meno si fa ricorso allo strumento giuridico dell'affidamento ad una famiglia che, anche in osservanza della legge della Regione Puglia n. 19/2006⁵, dovrebbe essere l'istituto privilegiato, mentre nulla di tutto questo accade anche quando la permanenza dei minori stranieri in Italia si prolunga per anni.

Da subito è emerso come, con riferimento ai dubbi applicativi sulla competenza territoriale, se la competenza fosse ricaduta sul Comune del luogo di primo rintraccio, si sarebbe creata una situazione difficile non solo per l'incongruenza con i provvedimenti di affidamento dei Tribunali dei Minorenni che individuano i Servizi Sociali tenuti territorialmente alla presa in carico, ma avrebbero anche generato una situazione assolutamente ingestibile nei pochi Comuni Italiani dove avvengono gli sbarchi.

A tal proposito, il 24.04.2013 è intervenuta la nota ministeriale di intesa fra il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in cui è stato chiarito in maniera inequivocabile che "Il collocamento del minore in una struttura di accoglienza autorizzata/accreditata comporta la sua presa in carico da parte dei servizi sociali del Comune nel cui territorio la struttura è presente e la

³ Trattasi del decreto di "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati Membri" all'art. 8, comma 4 "Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari".

⁴ Trattasi del decreto di "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

⁵ La legge n. 19/2006 della Regione Puglia contiene la "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia".

richiesta di apertura della tutela nei suoi confronti”.

Passando, invece, alla problematica della competenza ad erogare le rette e quantificare le stessa, appare chiaro come, trattandosi di progetti ministeriali, siano i Ministeri interessati a dover attivare i fondi *ad hoc* per l'erogazione delle rette. Infatti, è ormai pacifico che è il Ministero dell'Interno a farsi carico delle rette dei MMSSNARA⁶, mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è competente con riferimento a MMSSNA - minori stranieri non accompagnati - come precisa la circolare interministeriale.

Con circolare n. 1157 dell'11.04.2007 il Ministero dell'Interno, nell'illustrare il contenuto della Direttiva del 7.12.2006, ha precisato che: «*Per quanto riguarda, infine, gli aspetti contabili connessi all'accoglienza dei minori richiedenti asilo, (...) le spese per il mantenimento (...) restano a carico della pubblica autorità del Comune dove il minore si trova. Di tali spese, da considerarsi interventi assistenziali e di soccorso, il Comune potrà richiedere il rimborso alla Prefettura competente*».

Successivamente, anche la circolare n. 3676 del 24.04.2013 (avente per oggetto l'accoglienza dei MMSSNARA) prevede che le rette siano rimborsate dal Ministero dell'Interno dalla data di formalizzazione della domanda di asilo sino all'inserimento nello SPRAR e richiama espressamente le previsioni della Direttiva adottata in data 7.12.2006.

La divisione di competenza fra i due Ministeri ha creato per molto tempo notevoli problemi che hanno dato luogo a contenziosi fra Enti Locali e Comunità di accoglienza: tanti i problemi legati alla disparità di trattamento nelle annualità in cui mentre il Ministero dell'Interno liquidava sino a 75 euro al giorno, il Ministero del Welfare ne liquidava solo 20 euro, segnando in tal modo

⁶ L'acronimo sta per “minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo”, definizione con cui si fa riferimento ai minori stranieri che chiedono protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

una differenza illegittima e illogica fra minori stranieri non accompagnati e minori stranieri richiedenti asilo.

Quasi sempre la presa in carico da parte delle Comunità per minori avviene in totale assenza di stipula di convenzioni con l'Ente Locale e/o con il Ministero, in netto contrasto con le stesse indicazioni che le Prefetture hanno dato.

Tale circostanza rende difficile verificare la quantità e qualità dei servizi erogati e, conseguentemente, quantificare la retta, quasi sempre stabilita in maniera unilaterale dalle Comunità di minori.⁷

Ci si chiede per quale motivo una situazione così delicata (trattasi di erogazione di servizi essenziali in favore di soggetti vulnerabili) sembra quasi volutamente lasciata nella logica dell'emergenza con cui si giustificano gli omessi controlli, il non ricorso ad istituti come l'affidamento alle famiglie, i ritardi nella liquidazione delle rette.⁸

Forti sono stati i malumori dei Comuni, spesso lasciati soli a gestire l'emergenza e delle maggiori sigle che lavorano nel campo dell'accoglienza⁹.

Questa affermazione delle maggiori sigle

⁷ Le Comunità di accoglienza in molti casi si limitano a trasmettere agli Enti Locali le fatture, senza alcuna relazione né progetto educativo.

⁸ Cfr. a titolo meramente esemplificativo l'articolo “*Le società ospitano 700 minorenni nordafricani. Non pagano l'accoglienza. Venti cooperative da Lecce denunciano tre ministeri*”, apparso sulla Gazzetta del Mezzogiorno a giugno 2014.

⁹ In data 18.12.2013 dicembre è stata presentata una indagine conoscitiva sulla povertà minorile in Parlamento nel corso della quale proprio sulla tematica sono stati ascoltati rappresentanti dell'ANCI, nonché lo scorso 27 giugno 2014 Amnesty International, Caritas Italiana, Save the Children, Cir, Emergency e altri hanno depositato un appello al Parlamento Italiano alla vigilia del semestre europeo al fine di istituire un Coordinamento europeo per la protezione e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati; assumere piena e diretta responsabilità sul sistema di prima accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati che superino la precarietà ed il degrado che si registra ad oggi, nonostante gli sforzi delle comunità territoriali, delle Organizzazioni della società civile e delle istituzioni locali; approntare un sistema di strutture di prima accoglienza; favorire in tempi certi il trasferimento in comunità accreditate, nella rete SPRAR, favorendo la logica e la diffusione dell'affidamento familiare.”.

operative nel settore dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati conferma il dato che la normativa vigente genera numerose problematiche.

Si deve all'impegno dell'Anci, la circolare del Ministero dell'Interno - DLCI - Servizi Civili - 0101/0045 - Protocollo 0008855 del 25.07.2014 - A3 - avente ad oggetto "Minori stranieri non accompagnati", nella quale si chiarisce espressamente che: *"I costi relativi sono a carico del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di cui all'art. 23 della legge 135/2012, gestito dal Ministero delle Politiche Sociali, che erogherà per i Comuni un contributo giornaliero per ospite pari a 45 euro che il Comune provvederà a trasferire all'ente gestore senza alcun obbligo di onere aggiuntivo a carico dell'amministrazione locale"*.

Il Ministero, dunque, sana una situazione di evidente disparità di trattamento fra richiedenti asilo e non richiedenti, fissando la retta massima giornaliera a carico dei succitati fondi ministeriali nella misura di euro 45,00 iva inclusa, precisando altresì che i Comuni non sono tenuti né ad integrare la retta né ad anticiparla con fondi di bilancio, ma devono limitarsi a corrisponderla alle Comunità non appena accreditata dal Ministero competente.¹⁰

Molti restano gli aspetti problematici e le incongruenze che fanno dell'attuale quadro normativo un assetto poco organico che trova attuazione in meccanismi contorti e facilmente controllabili.¹¹

¹⁰ Lodevole a tal proposito il tentativo di alcuni Enti sovraordinati nel mettere a punto Regolamenti che possano evitare contenzioso: sul punto cfr. "Regolamento per l'integrazione della retta di inserimento di minori stranieri non accompagnati (MMSSNA) e minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MMSSNARA) in strutture", approvato dall'Ambito Territoriale Sociale di Gallipoli nel coordinamento istituzionale del 18.09.2014.

¹¹ Si ricorda a tal proposito un capitolo molto triste e recente: gli scandali di Roma capitale in materia di gestione dei flussi migratori di cui la stampa ha parlato e di cui la Procura si sta occupando.

3. Prospettive

Quando parliamo di "immigrazione" dobbiamo necessariamente "sacrificare" altri diritti sacrosanti del cittadino?

Era questo l'interrogativo lasciato in sospeso nella parte introduttiva.

Se pensiamo al fatto che oggi gli immigrati presenti nel nostro Paese sono un segmento importante della nostra economia, perché si occupano di settori di cui noi non vogliamo occuparci (servizi alla persona - pensiamo al lavoro di colf e badante, ma anche settore con lavori duri e sottopagati come le raccolte stagionali in agricoltura), se riflettiamo sul dato che gli immigrati pagano le tasse per avere il loro regolare permesso di soggiorno, pagano canoni di locazione spesso indegni se commisurati ai tugini che vengono concessi loro in locazione (requisito necessario per conservare il permesso di soggiorno per motivi di lavoro), probabilmente dovremmo interrogarci prima di dare risposte frettolose al quesito posto.

L'integrazione non è un percorso facile. L'accoglienza lo è ancora meno.

Tuttavia, non possiamo chiedere sempre alla Magistratura di colmare vuoti legislativi, difficoltà interpretative, chiarire i retroscena penali della gestione dei flussi migratori.

Forse non c'è più tempo da attendere: il legislatore deve mettere ordine in un settore che, se non gestito secondo logiche di legalità, rispettose di principi della Costituzione italiana e degli impegni internazionali, rischia di degenerare riaccendendo vecchi odi che, non molto tempo fa, hanno fatto vivere all'umanità capitoli da dimenticare.

Abstract

Nell'articolo si è cercato di analizzare e di illustrare il non semplice quadro di riferimento in materia di accoglienza di minori stranieri non accompagnati. Appare strano che nonostante siano ormai passati decenni dagli sbarchi degli anni '90 e nonostante il numero di minori stranieri che arriva in Italia ogni anno cresca in maniera vertiginosa, assistiamo ad una disciplina disgregata, fatta di tanti provvedimenti sconnessi e spesso contrastanti ... con un legislatore che sembra sordo agli stanchi appelli delle maggiori sigle impegnate nell'immigrazione e alle preoccupazioni dell'Anci.

In the article you tried to analyze and illustrate the not simple framework regarding reception of unaccompanied foreign minors. It appears strange that although now gone decades by landings of 90's and although the number of foreign minors who arrive in Italy every year to grow in a dizzying, witnessing a discipline section, made up of many disconnected and often conflicting measures ... with a legislature that seems deaf to the appeals of acronyms tired engaged in immigration and concerns of Anci.