

Ricerca su Minori Stranieri Non Accompagnati e la loro transizione verso l'età adulta

Nota Concettuale

Obiettivo

Questa ricerca nasce dalla constatazione che entro il 2018 più del 60% dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti sul territorio italiano compirà 18 anni, ponendosi come obiettivo principale una migliore comprensione dei fattori principali che favoriscono o rendono difficoltosa la transizione graduale all'età adulta dei MSNA in Italia. Pertanto, la ricerca si focalizzerà sulle attuali lacune e criticità nella tutela dei diritti dei MSNA e di coloro che, avendo fatto ingresso sul territorio in età minore, hanno successivamente compiuto 18 anni, nonché sulle buone prassi nei percorsi di autonomia e inclusione sociale esistenti sul territorio.

Questa ricerca si pone come fine ultimo di contribuire agli attuali quadri giuridici e alle politiche in atto per definire risposte programmatiche che possano assicurare una migliore transizione dei MSNA all'età adulta e la loro inclusione nella società italiana.

Chi sono i MSNA in Italia

A fine agosto 2018, 12.457 MSNA erano registrati nel sistema di accoglienza in Italia e si stima che altri 4.981 erano presenti sul territorio ma fuori dal sistema formale.¹ La maggioranza (93%) dei minori rifugiati e migranti arrivati in Italia sono ragazzi. Quasi tutti (84,1%) hanno un'età compresa tra 16 e 17 anni. La maggior parte dei MSNA che si trovano oggi nel sistema di accoglienza sono richiedenti asilo (da gennaio ad agosto 2018, 3.169 MSNA hanno presentato domanda di asilo, mentre le richieste da parte di MSNA erano state 9.782 nel 2017 e 5.930 nel 2016).² Il minore straniero non accompagnato presente sul territorio italiano ha inoltre diritto a un permesso di soggiorno per minore età, che è valido fino all'età di 18 anni.

Il quadro giuridico dei MSNA

L'attuale quadro giuridico conferma che l'Italia non ha un sistema di tutela esclusivo per i MSNA, ma un sistema unico e organico applicabile a tutti i minori residenti sul territorio italiano. Nel marzo 2017 la legge 47/2017, nota come legge Zampa, è stata approvata dal Parlamento italiano per rafforzare la protezione dei MSNA e prevede alcune misure per ex MSNA che compiono 18 anni.

La legge Zampa proibisce esplicitamente i respingimenti di MSNA e ribadisce il diritto dei MSNA a un permesso di soggiorno valido fino a 18 anni, convertibile al compimento dei 18 anni in permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro- ferma restando la possibilità di richiedere la protezione internazionale. Rispetto alla possibilità di conversione, ai sensi dell'art 32, comma 1 bis del D.lgs 286/1998, così come modificato dal D.L. 89/201 convertito con la L.129/2011, può essere richiesta l'emissione del parere da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tale opportunità appare particolarmente

¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-agosto-2018-24092018.pdf>

² Commissione Nazionale d'Asilo, Ministero dell'Interno.

significativa qualora, pur inserito in un percorso di integrazione, il minore non possa vantare la propria presenza sul territorio italiano da almeno tre anni e l'inserimento in un progetto di integrazione da almeno due.

Inoltre, un pool di tutori volontari formati previsti dalle disposizioni della legge Zampa rafforza la tutela dei diritti dei MSNA: viene nominato un tutore adeguatamente formato per ogni MSNA non solo per fornire assistenza legale incluso il supporto nel corso della procedura di domanda di protezione internazionale, ma anche per sostenerli nel loro percorso di inclusione sociale attraverso il supporto di psicologi, pedagoghi, mediatori culturali, assistenti sociali e avvocati.

Inoltre, la nuova legge prevede la possibilità per un MSNA che compie i 18 anni di continuare a beneficiare di tutela fino a 21 anni se questi ha avviato un percorso di inclusione sociale. La nuova legge garantisce che i MSNA iscritti a scuola abbiano il diritto di proseguire nel percorso scolastico quando raggiungono la maggiore età, fino al completamento e al conseguimento di un titolo. Inoltre, la legge rafforza la partecipazione attiva del MSNA al ricorso al tribunale per i minorenni in caso di valutazione erronea dell'età.

Dall'ottobre 2017 è attivo un gruppo di lavoro costituito da agenzie delle Nazioni Unite e da ONG per il monitoraggio dell'emanazione dei decreti attuativi relativi alla legge Zampa.

Le criticità nel passaggio del MSNA all'età adulta

Il primo passo nell'inclusione sociale di MSNA in Italia è quello di avviare un processo di riflessione sul proprio passato, ma la paura e l'incertezza legate al raggiungimento della maggiore età impediscono ai giovani di stabilirsi e integrarsi. Inoltre, avendo la maggior parte dei MSNA nel sistema di accoglienza 16 o 17 anni, hanno poco più di un anno per imparare l'italiano e sostenere gli esami conclusivi di secondo grado del primo ciclo di istruzione prima di compiere i 18 anni. Senza questi, secondo la legislazione vigente, non possono continuare la scuola o iniziare un corso di formazione professionale o tirocinio. Tuttavia, molti rimangono ben oltre i 30 giorni³, alcuni fino ad un anno in centri di prima accoglienza⁴, che secondo le linee guida esistenti permettono di frequentare solo lezioni di lingua italiana. La possibilità di andare a scuola in questa fase dipende molto dalle risorse e dalla volontà del personale del centro di accoglienza e delle scuole di iscrivere i MSNA⁵. I tassi di iscrizione variano quindi significativamente da regione a regione e anche all'interno delle regioni, da provincia a provincia. Inoltre, secondo quanto rilevato dal Report di Valutazione dell'Azione Percorsi I⁶ l'accesso ai programmi di formazione professionale e di inserimento socio-lavorativo (i tirocini) è limitato da una serie di criticità, quali le limitate conoscenze dei MSNA su norme e regolamenti che disciplinano la partecipazione, la mancanza di norme armonizzate a livello nazionale riguardo ai criteri di ammissibilità, le procedure di domanda complicate e lunghe. In alternativa, programmi di formazione professionale e di apprendistato sono offerti a MSNA dalle molte organizzazioni accreditate a livello locale e regionale. Questi corsi sono meno stringenti in termini di criteri di ammissibilità (in particolare per quanto riguarda il completamento della scolarizzazione), ma le qualifiche non sono sempre spendibili al di fuori della provincia o della regione in cui la formazione è completata.

Per i MSNA che hanno compiuto 18 anni, una prima difficoltà è legata all'accesso all'alloggio: il sistema di accoglienza per MSNA in Italia soffre di molti problemi strutturali, ma l'accesso all'alloggio e all'assistenza di base è una garanzia per tutti i MSNA se hanno presentato domanda di asilo o di

³ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/report-agia-unhcr-6-18.pdf>

⁴ COMMISSIONE PARLAMENTARE di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, luglio 2017

⁵ Education Research International, The Journey of Hope, Education for Refugee and Unaccompanied Children in Italy, July 2017

⁶ <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/politiche-di-integrazione-sociale/Documents/Report-Monitoraggio-Percorsi-I-30062017.pdf>

permesso di soggiorno. Tuttavia, al compimento dei 18 anni, l'accesso all'alloggio non è più espressamente garantito, in quanto l'accesso al sistema di accoglienza per adulti è limitato ai richiedenti asilo e anche in questo caso vincolato dalla disponibilità di centri e risorse finanziarie per questa fascia di età⁷. Un'altra difficoltà è legata al proseguimento dell'istruzione: mentre la legge Zampa riconosce il diritto a un minore che ha compiuto i 18 anni di completare e/o continuare la scuola per ottenere i certificati di istruzione, negli ultimi mesi ci sono stati diversi casi di MSNA che, raggiunta la maggiore età, sono stati trasferiti in centri per adulti situati in altre province e che, di conseguenza, hanno dovuto interrompere la scuola⁸.

Inoltre, il minore che raggiunge la maggiore età perde una serie di tutele specifiche, ad es. il supporto di un tutore, che può sostenere il minore nella procedura di richiesta di protezione internazionale. Anche il minore che raggiunge la maggiore età dovrebbe invece godere di specifiche tutele. Ad esempio, una recente sentenza della Corte di giustizia dell'UE ha stabilito che un richiedente asilo a cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato dopo aver compiuto 18 anni mantiene il diritto al ricongiungimento familiare (basato sulla data di entrata nel territorio dello Stato membro), a condizione di presentare la richiesta entro un termine ragionevole dopo il riconoscimento dello status di rifugiato.

L'effettiva applicazione dell'affidamento ai servizi sociali (proseguo amministrativo) dopo il compimento dei 18 anni è attualmente sotto monitoraggio da parte del suddetto gruppo di lavoro sulla Legge Zampa. Tuttavia, la legge sancisce che le nuove disposizioni debbano essere stabilite senza costi aggiuntivi per le finanze pubbliche.

Un'altra criticità rilevata concerne l'insufficiente numero di tutori disponibili a fronte del numero dei MSNA, che va ad aggiungersi ai ritardi nella nomina degli stessi.

I MSNA irreperibili

Secondo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al 31 agosto 2017 5.828 MSNA precedentemente censiti nel sistema di accoglienza, si erano allontanati dalle strutture di accoglienza. È probabile che alcuni di loro abbiano continuato il loro viaggio verso un altro paese. Altri potrebbero aver lasciato il sistema di accoglienza a causa dell'ansia crescente e della sensazione di non avere opportunità, decidendo così di iniziare un percorso di autonomia in Italia. I giovani che abbandonano il sistema di accoglienza a 18 anni perdono importanti legami che hanno creato con gli educatori e gli assistenti sociali all'interno dei centri di accoglienza. Con opportunità e informazioni molto limitate sulla normativa in tema di lavoro in Italia, aumenta il rischio per loro di essere sfruttati o di trovarsi nella rete della prostituzione.

In questo caso, i MSNA più a rischio sono quelli che hanno richiesto il permesso di soggiorno per minore età perché al compimento dei 18 anni, a meno che non siano a scuola o abbiano un lavoro e possano dimostrare di avere un indirizzo di residenza, è molto difficile per loro ottenere un permesso di soggiorno per adulti. È nota l'esistenza di un gran numero di MSNA con permessi di soggiorno nelle principali città italiane, che finiscono per lavorare nel settore informale, sfruttati negli autolavaggi, nelle bancarelle di frutta e di verdura e nei mercati più grandi dove lavorano fino a 12 ore al giorno, sette giorni su sette per circa 10 euro al giorno. Altri ancora sono coinvolti in attività illegali o di prostituzione con un elevato rischio di rientrare nel sistema di giustizia penale minorile, come nel caso dei numerosi ragazzi egiziani a Roma.

⁷ A fine gennaio 2018, la Prefettura di Palermo, ha emesso un'istruzione amministrativa per il trasferimento entro 5 giorni 60 MSNA che aveva compiuto 18 anni ma non c'erano posti disponibili nei centri di accoglienza secondari adulti (SPRAR) nel comune

⁸ Report mensili Intersos, ITASTRA (Università di Palermo)

Le buone pratiche

Sebbene limitate, le informazioni a disposizione rendono evidente l'importante ruolo svolto dai tutori nel superare le difficoltà burocratiche che i MSNA stanno affrontando nell'accesso all'istruzione, alla formazione professionale e ai tirocini, nel sostenere i MSNA che optano per forme di protezione alternativa (affidamento, gruppi appartamento etc.), fornendo loro al tempo stesso le informazioni di cui hanno bisogno e guidandoli nel fare scelte tempestive e informate nel passaggio all'età adulta. Tra queste, si annovera l'informazione relativa alla possibilità del prosieguo amministrativo fino a 21 anni, ossia della presa in carico e della tutela per i MSNA da parte dei servizi sociali fino a 21 anni.

Sebbene l'istituto dell'affido familiare sia scarsamente utilizzato, l'attuale quadro giuridico incoraggia l'accoglienza in famiglia come misura prioritaria rispetto all'inserimento in centri di accoglienza. Vi sono diverse esperienze positive di affido familiare nel territorio nazionale che mancano però di un monitoraggio e di una valutazione che comporterebbe la loro espansione su scala più vasta.

In alcuni comuni es. in Toscana, i centri provinciali di istruzione per adulti (CPIA) certificano l'assolvimento degli obblighi di formazione dei MSNA, accelerando in questo modo il loro percorso di autonomia.

Esistono inoltre sul territorio diverse pratiche alternative per garantire un sostegno continuo ai MSNA che hanno raggiunto la maggiore età, sebbene le iniziative tendano ad essere ad hoc, senza un coordinamento centrale o linee guida per la realizzazione di questi tipi di soluzioni. Tra queste si annoverano le famiglie di supporto; la vita semi-indipendente; le borse di studio e di lavoro.

Focus della ricerca

Le domande principali alle quali verrà data una risposta nell'ambito della ricerca sono:

- Domanda di ricerca 1: Quali sono le tendenze attuali nella transizione dei MSNA all'età adulta (differenze di genere, aree geografiche e tipi di status legale)?
- Domanda di ricerca 2: In che misura la transizione all'età adulta risponde alle aspettative e alle aspirazioni dei MSNA?
- Domanda di ricerca 3: Quali sono le caratteristiche individuali o i fattori strutturali che rendono i MSNA che stanno per raggiungere la maggiore età in Italia più vulnerabili all'esclusione nonché esposti ad abuso e sfruttamento?
- Domanda di ricerca 4: Quali pratiche esistenti potrebbero essere replicate per facilitare una transizione graduale all'età adulta dei MSNA in Italia e una loro integrazione nella società italiana?

Descrizione del lavoro

- Ambito della ricerca

Questa ricerca si baserà sulla compilazione e l'analisi di dati secondari esistenti a livello nazionale e sub-nazionale (es. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero del Lavoro, UNHCR, OIM, SPRAR) per fornire una panoramica delle tendenze chiave e dell'entità del problema, e sulla raccolta di dati primari in 3 regioni a fini comparativi: Lombardia, Lazio e Sicilia. La raccolta dei dati primari sarà effettuata con MSNA di 16 e 17 anni, insieme a individui che sono stati MSNA e che hanno compiuto 18 anni (18-21 anni).

Pur fornendo una panoramica della situazione per i MSNA che hanno raggiunto l'età adulta indipendentemente dal loro status giuridico, la ricerca mirerà a evidenziare potenziali differenze nelle criticità e nelle opportunità che interessano minori che hanno raggiunto l'età adulta a seconda del loro status legale.

I seguenti gruppi saranno quindi oggetto della ricerca: MSNA a cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno per minore età; minori che hanno raggiunto l'età adulta a cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno per minore età e che hanno richiesto un permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro a 18 anni; MSNA e minori che hanno compiuto i 18 anni la cui richiesta di protezione internazionale è pendente; MSNA e minori che hanno compiuto 18 anni a cui è stata riconosciuta la protezione internazionale; MSNA e minori che hanno compiuto i 18 anni a cui è stata concessa la protezione internazionale.

Le aree di interesse che la ricerca dovrebbe includere (lista non esaustiva) sono: Accesso e completamento dell'istruzione, formazione professionale, tirocini, 2) accesso al mercato del lavoro e esposizione a lavoro informale e sfruttamento 3) accesso a alloggi e sistemazioni alternative 4) considerazioni su movimenti secondari e / o Dublino III

- **Tempistica**

- Novembre 2018 Compilazione e analisi dei dati secondari
- Dicembre 2018 –gennaio 2019 Raccolta dati primari
- Febbraio – marzo 2019 Analisi e redazione del rapporto
- Aprile 2019 – finalizzazione del rapporto
- Maggio –giugno 2019 Diffusione dei risultati

- **Considerazioni etiche**

Conformemente agli standard etici per la realizzazione di una ricerca con minori, il protocollo di ricerca preparato dall'ente di ricerca selezionato sarà presentato per sua validazione al comitato etico di ricerca dell'ufficio UNICEF per l'Europa e l'Asia centrale.

- **Prodotti**

1. Protocollo di ricerca e relazione iniziale. Il Protocollo di ricerca includerà, ma non si limiterà a, i metodi (inclusi strumenti di ricerca e questionari), alle questioni etiche e alla relativa documentazione (moduli di consenso informato, protocolli per la protezione della sicurezza dei soggetti, protocolli per la protezione dell'identità dei soggetti etc.). La relazione iniziale includerà, ma non si limiterà a quanto segue: un piano di lavoro dettagliato, una tempistica, un piano per la ricerca sul campo, il quadro analitico finalizzato e una metodologia dettagliata

2. Serie di dati primari e secondari raccolti (qualitativi e quantitativi);

3. Rapporto (versione integrale in italiano e versione abbreviata in inglese)

4. Disseminazione dei risultati della ricerca a livello centrale

- Disseminazione

Si prevede di presentare i risultati della ricerca a livello nazionale e regionale attraverso le seguenti forme:

- Organizzazione di un evento pubblico per la presentazione dei risultati principali e diffusione di un Policy Brief in occasioni di coordinamento ad hoc (agenzie ONU e ONG, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, Garante per l'infanzia e l'adolescenza)
- Pubblicazione del Rapporto di ricerca e del Policy Brief sui siti web di UNICEF, UNHCR e IOM
- Diffusione attraverso giornali scientifici e divulgativi in italiano e in inglese, altri siti web (es. Portale Integrazione del MLPS/Min. Int./MAECI)
- Comunicato stampa congiunto delle 3 agenzie ONU