



Proteggere i minori in transito

Affrontare le esigenze di protezione attraverso l'accoglienza, l'orientamento, la presa in carico e il rafforzamento della cooperazione tra Grecia, Italia e Francia.



Funded by the European Union



Proteggere i minori in transito

Affrontare le esigenze di protezione attraverso l'accoglienza,
l'orientamento, la presa in carico e il rafforzamento della
cooperazione tra Grecia, Italia e Francia.



Funded by the European Union



Ringraziamenti

Il presente rapporto è stato redatto nell'ambito del progetto "Minori non accompagnati e separati in transito che necessitano di protezione internazionale. Affrontare le esigenze di protezione attraverso l'accoglienza, l'orientamento, la presa in carico e il rafforzamento della cooperazione tra Stati membri coinvolti", co-finanziato dal Fondo europeo per i Rifugiati Azioni Comunitarie 2010.

Il progetto è nato da una iniziativa UNHCR ed è stato realizzato in collaborazione con France Terre d'Asile, PRAKSIS, Save the Children Italia e con le controparti governative in Francia, Grecia e Italia. Un ringraziamento speciale va a Elisa Tamburini per il suo contributo all'organizzazione del progetto.

Il rapporto è stato redatto da Paola Borghi e Carlotta Santarossa e si è avvalso del contributo di Anastasia Arapidou, Sarah di Giglio, Laura di Pasquale, Jean-Francois Roger, Charalampos Tampakis e dei colleghi di France Terre d'Asile, Save the Children Italia, PRAKSIS e degli uffici dell'UNHCR in Grecia, Francia e Italia.

Un sentito ringraziamento anche ai numerosi colleghi che non sono espressamente menzionati, ma che hanno contribuito, con preziose indicazioni e con la propria esperienza, alla stesura del rapporto finale e delle raccomandazioni.

Un ringraziamento speciale va infine ai minori incontrati nel corso del progetto, che con noi hanno condiviso le loro storie, pensieri e opinioni.

Disclaimer

La pubblicazione è stata realizzata con il supporto dell'Unione Europea. I contenuti sono di esclusiva competenza dell'UNHCR, France Terre d'Asile, Save the Children e PRAKSIS e non possono in alcun modo essere considerati come espressione delle opinioni dell'Unione europea.

Foto di © Mathias Depardon / Ottobre 2010.

Il porto di Patrasso è, per alcuni, una porta d'ingresso nel mondo industrializzato.

Pubblicato a luglio 2012.

Indice

Sezione 1 - Introduzione	Pag 5
Il progetto “Proteggere i minori in transito” e i suoi obiettivi	Pag 5
I partner	Pag 7
Il gruppo target	Pag 8
Obiettivi del rapporto	Pag 11
Metodologia applicata nell’analisi degli interventi e delle prassi	Pag 12
Sezione 2 - Buone prassi e interventi	Pag 13
Introduzione	Pag 13
Contesti locali	Pag 15
Grecia	Pag 15
Italia	Pag 16
Francia	Pag 18
Gli interventi: Elementi comuni	Pag 18
A. Outreach	Pag 21
B. Attività informativa	Pag 25
C. Orientamento legale e supporto a casi individuali	Pag 30
D. Laboratori creativi	Pag 35
E. Colloqui di profiling e valutazione dell’interesse superiore del minore	Pag 39
F. Accompagnamento e presa in carico	Pag 43
Sezione 3 – Determinazione dell’interesse superiore del minore: Proposta per l’adozione di strumenti e metodologie	Pag 49
Introduzione	Pag 49
Garanzie procedurali nella determinazione dell’interesse superiore del minore	Pag 50
Autorità preposte all’assistenza dei minori non accompagnati	Pag 51
Soluzioni durature per i minori non accompagnati	Pag 52
Conclusioni e raccomandazioni	Pag 55
Conclusioni	Pag 55
Raccomandazioni	Pag 58
Glossario	Pag 63





*Un gruppo di giovani arriva in Grecia poco dopo l'alba
© Mathias Depardon / October 2010.*

Introduzione

Il progetto “Proteggere i minori in transito” e i suoi obiettivi

Negli ultimi anni, un numero crescente di minori non accompagnati e separati¹ (di seguito “minori non accompagnati”) è entrato e ha transitato attraverso l’Unione europea (UE) alla ricerca di un paese sicuro o nel tentativo di garantirsi un futuro, un’istruzione e un lavoro migliori, riunendosi spesso a familiari o membri della comunità già presenti nell’UE. Raggiungere una meta prestabilita in Europa è diventato sempre più pericoloso per molti minori non accompagnati, il cui progetto migratorio si basa su decisioni prese dalle loro famiglie e su aspettative alimentate da informazioni di parte ottenute per lo più da reti informali.

¹ Secondo la terminologia usata dall’UNHCR, il termine “minori non accompagnati” indica persone di età inferiore ai 18 anni, separate da entrambi i genitori e da altri parenti, non affidate ad un altro che – per legge o per usi – è responsabile per loro. “Minori separati” sono coloro che sono separati dai loro genitori o da altri adulti che – per legge o per usi – erano responsabili per loro, ma accompagnati da altri familiari adulti. La normativa italiana non contempla una tale distinzione e si riferisce unicamente a “minori stranieri non accompagnati”.

Il termine minori è utilizzato al maschile nella versione italiana di questa pubblicazione poiché la popolazione presa in considerazione è quasi esclusivamente di sesso maschile [N.d.T]

Molti di loro tendono ad evitare qualsiasi forma di protezione offerta a livello nazionale, o abbandonano le strutture di accoglienza poco dopo l'arrivo, per timore di non riuscire a raggiungere la destinazione prevista e compromettere così il progetto migratorio. Spesso informazioni indipendenti sono carenti o non accessibili a tali minori, e l'assenza o la frammentazione delle strutture e dei servizi atti a fornire loro protezione lungo il percorso, aggrava notevolmente il problema.

I minori non accompagnati in transito, che rimangono pertanto esclusi dai sistemi di tutela e di assistenza esistenti, costituiscono un gruppo estremamente vulnerabile che richiede interventi proattivi adeguati al contesto e all'età e volti a fornire protezione e a ridurre l'esposizione a violenza, abusi, sfruttamento e abbandono.

Il presente progetto prende le mosse da una ricerca condotta dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e da altre organizzazioni², e si avvale altresì di informazioni raccolte dai partner del progetto impegnati sul campo. Fin dall'inizio ci si è focalizzati sull'attuazione pratica delle conoscenze acquisite, fornendo risposte operative, assistendo i singoli beneficiari e individuando misure condivise per far fronte alle esigenze specifiche dei minori non accompagnati in transito. Tali misure, carenti a livello nazionale e comunitario, sono considerate cruciali per garantire una protezione completa ed efficace.

In virtù di ciò, è stato creato un partenariato transnazionale che copre una delle tratte europee maggiormente percorse dai minori non accompagnati – Grecia, Italia e Francia – e sono state messe in atto una serie di azioni nei principali punti di transito: Patrasso, Roma e Calais. Si è deciso di concentrarsi principalmente sui minori afgani, che rappresentano la grande maggioranza dei minori non accompagnati in transito in Europa.

Il progetto mira a sviluppare e a promuovere azioni comuni atte ad assistere ed orientare il gruppo target, a facilitarne la presa in carico, a rafforzare lo scambio di informazioni e la cooperazione tra i partner e le parti interessate nonché a sviluppare e consolidarne l'intervento.

Nel corso della sua attuazione, dal luglio 2011 al luglio 2012, sono state svolte le seguenti attività:

- Raccolta e scambio di informazioni e dati relativi al gruppo target;
- Sviluppo di una strategia di informazione globale comprensiva di materiale informativo adatto ai minori;
- Attività di outreach nei luoghi di aggregazione dei beneficiari (stazione, insediamenti spontanei in campi o aree industriali dismesse ecc.) al fine di raggiungere il maggior numero possibile di minori in transito. Creazione o rafforzamento di centri diurni a bassa soglia che forniscono assistenza, informazioni, consulenza legale e sanitaria, mediazione sociale, valutazione dell'interesse superiore del minore, supporto legale a casi individuali e rinvio a meccanismi di protezione ai fini della presa in carico;
- Creazione di una rete per la cooperazione e lo scambio di esperienze e buone prassi tra le varie istituzioni governative, organizzazioni non governative e partner del progetto;
- Elaborazione, analisi e promozione delle buone prassi in materia di assistenza, orientamento e accompagnamento ai fini della presa in carico del gruppo target;

² Si veda Christine Mougne, *Trees only move in the wind*, United Nations High Commissioner for Refugees Policy Development and Evaluation Service, PDES/2010/05 giugno 2010; Simone Troeller, *In the migration trap: unaccompanied migrant children in Europe*, Human Rights Watch, gennaio 2010; Kerry Boland, *Children on the move: a report on children of Afghan origin moving to western countries*, UNICEF Kabul, febbraio 2010.

- Sviluppo di strumenti e metodologie volte all'individuazione di soluzioni a lungo termine per i minori non accompagnati, in particolare in merito alle procedure di determinazione dell'interesse superiore del minore, di concerto con le autorità governative competenti.

I risultati del lavoro congiunto tra i partner nei tre principali Paesi europei di transito – Grecia, Italia e Francia – mirano a contribuire allo sviluppo di approcci pertinenti a livello europeo.

I partner

Il progetto, finanziato dal Fondo europeo per i Rifugiati (FER) - Azioni Comunitarie, è un'iniziativa transnazionale realizzata dall'UNHCR in collaborazione con il Ministero degli Interni e Save the Children in Italia, il Ministero della Salute e della Solidarietà Sociale e PRAKSIS in Grecia, e France Terre d'Asile in Francia.

PRAKSIS è un'organizzazione indipendente, no-profit e non-governativa. La sua attività è volta a ridurre l'esclusione sociale e fornire sostegno a gruppi vulnerabili quali: immigrati regolari e irregolari, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta, cittadini greci a rischio di esclusione economica e sociale, rom, minori di strada, minori non accompagnati, malati di HIV ed ex-detenuiti. Tale sostegno prevede servizi di assistenza sanitaria, giuridica, psico-sociale e inserimento professionale. L'organizzazione si avvale di unità mediche mobili situate nei posti di frontiera e rivolte soprattutto ai migranti, e di altre unità mobili dove i beneficiari possono effettuare, in modo gratuito e rapido, test per l'HIV e l'epatite C. PRAKSIS è inoltre membro di numerose reti a livello nazionale e comunitario coinvolte nella progettazione e nell'attuazione di programmi destinati a gruppi vulnerabili, nell'organizzazione di attività di sensibilizzazione, interventi orizzontali e tradizionali, azioni di lobbying e proposte attuative rivolte agli enti pubblici competenti.

Nell'ambito del presente progetto, PRAKSIS ha istituito un centro diurno nella città di Patrasso, secondo porto della Grecia e principale punto di partenza per i migranti irregolari. Il centro offre protezione ai minori non accompagnati, fornendo accoglienza, consulenza, una sistemazione temporanea prima del collocamento in strutture preposte, assistenza legale, sanitaria e farmaceutica e sostegno psico-sociale. Attività ricreative e sportive sono parte integrante della metodologia adottata dagli operatori e dalle operatrici impegnati nelle attività di outreach, volte a individuare i minori non accompagnati e a informarli dei loro diritti. Ai minori vengono inoltre forniti beni di prima necessità (pasti, kit igienici, coperte) e viene data loro la possibilità di mettersi in contatto con le famiglie e i parenti, con il supporto del mediatore culturale del centro. Il centro diurno ha istituito una valida rete di comunicazione con le autorità locali per offrire ai minori non accompagnati i servizi più adatti.

Save the Children è la più grande organizzazione indipendente a livello mondiale impegnata nella promozione e difesa dei diritti dell'infanzia. Fondata nel 1919, opera in oltre 120 Paesi nell'ambito di una rete di 28 organizzazioni nazionali, coordinate al livello internazionale da International Save the Children Alliance.

Grazie al progetto CivicoZero, Save the Children fornisce supporto, orientamento e protezione ai minori e neo-maggiorenni, stranieri e neo-comunitari, in condizioni di marginalità e a rischio di sfruttamento, abuso e delinquenza nella città di Roma. Il progetto si avvale di un centro diurno a bassa soglia, il Centro CivicoZero, per minori dai 12 ai 18 anni, dove vengono condotte attività di outreach, orientamento e laboratori che rappresentano un'opportunità educativa, di

socializzazione e di coinvolgimento sia all'interno del Centro che in città. I minori possono usufruire dei servizi di base disponibili (docce, pasti, lavanderia, un posto dove riposare) e ricevere informazioni sui loro diritti e sui servizi cittadini, le attività ricreative, i laboratori e le altre attività basate su un modello partecipativo. Il Centro fornisce inoltre accesso a Internet, orientamento legale, assistenza sanitaria, scolastica e inserimento lavorativo.

In tale contesto, le attività svolte nell'ambito del presente progetto si sono rivolte esclusivamente ai minori in transito, in particolare di nazionalità afgana, attraverso interventi di assistenza, consulenza e accompagnamento ai fini della presa in carico svolti presso il Centro. Il personale consta di educatori, un consulente legale e un mediatore culturale afgano.

France Terre d'Asile (FTDA) è una organizzazione no-profit fondata nel dicembre 1970 e volta al supporto e allo sviluppo del sistema francese di asilo, nonché a garantire l'applicazione e il rispetto delle convenzioni internazionali in materia. L'organizzazione accoglie, informa e indirizza i richiedenti asilo in base alle loro esigenze (accoglienza di emergenza, cibo, vestiti) e fornisce loro un supporto amministrativo e sociale durante la procedura di asilo, incluso l'accesso ai centri di accoglienza per richiedenti asilo (CADA). FTDA si occupa inoltre della gestione diretta di 29 CADA, offrendo alloggio, assistenza sociale e supporto amministrativo.

La Direzione per la Protezione dei Minori Stranieri non Accompagnati (DPMIE) in seno a France Terre d'Asile intende rafforzare le competenze acquisite in questo complicato settore. Oltre a centri di accoglienza che orientano e ospitano i minori, la DPMIE alimenta il dibattito francese su questioni relative ai minori non accompagnati e promuove la protezione di tali soggetti anche in contesti internazionali.

Nel giugno del 2009, dopo l'apertura di uno "Sportello asilo" (finalizzato a facilitare l'introduzione della domanda d'asilo) presso la Sotto-prefettura di Calais, FTDA ha collaborato con l'UNHCR all'apertura di un ufficio informazioni e sostegno ai richiedenti asilo nella regione di Nord-Pas de Calais. Lo scopo del partenariato è quello di informare i richiedenti asilo all'interno dei campi e insediamenti spontanei dei loro diritti, e di sviluppare progetti a sostegno dei richiedenti asilo durante la procedura. A partire da gennaio 2010, FTDA è presente anche presso il Centro di Detenzione Amministrativa di Coquelles, per informare e sostenere gli immigrati irregolari.

Nell'ambito del progetto, FTDA ha istituito un'unità mobile diurna per raggiungere i minori non accompagnati che vivono in condizioni precarie in accampamenti spontanei nella regione di Nord-Pas de Calais (Calais, Tatinghem, Steenvoorde e Norrent-Fontes, Tétéghem e Grande Synthe). L'unità si compone di quattro persone, tra cui un operatore legale, un educatore e due mediatori/interpreti che parlano pashtu/persiano/urdu e arabo.

Il team fornisce assistenza, informazioni generali sui diritti dei minori e sui meccanismi di protezione e promuove e facilita l'affidamento a strutture preposte e agli enti locali, nel tentativo di migliorare la protezione dei minori e prevenirne la tratta.

Il gruppo target

Il progetto si rivolge ai minori non accompagnati in transito, i quali, una volta entrati nell'Unione Europea, proseguono il loro viaggio verso la loro meta finale, generalmente i Paesi del Nord Europa.

Dati affidabili ed esaustivi sui minori non accompagnati in transito nei Paesi interessati dal

progetto sono scarsi. La raccolta delle statistiche è frammentata, mancando definizioni, criteri e indicatori comuni, e non vi è uno scambio regolare di informazioni tra le autorità e le parti interessate a livello nazionale e transnazionale. Inoltre, le dinamiche del transito, ovvero la tendenza dei minori ad evitare l'identificazione e la registrazione, e pertanto il rischio che essi passino inosservati, rendono ancora più difficile una valutazione delle tendenze reali degli arrivi. La mancanza di dati significativi rende difficile formulare risposte adeguate alle proporzioni e allo status della popolazione³.

In Grecia, le statistiche fornite dal Ministero della Protezione del Cittadino non si riferiscono a tutti i minori non accompagnati che entrano nel Paese, ma solo a chi introduce una domanda d'asilo. I dati rilevati nel 2011 riportano 59 minori richiedenti asilo, prevalentemente ragazzi pakistani e afgani tra i 16 e i 17 anni di età.

Tuttavia, secondo i rapporti delle organizzazioni non governative e le attività di monitoraggio alle frontiere svolte dall'UNHCR, il numero effettivo di minori non accompagnati che entrano nel Paese e sono presenti sul territorio è molto più elevato⁴. La maggior parte proviene dall'Afghanistan, e a seguire da Pakistan, Siria, Guinea, Somalia, Iraq, Bangladesh, Marocco, Iran ed Eritrea.

In Italia le statistiche disponibili sono frammentate: i dati sono raccolti da autorità diverse in base alla propria competenza su gruppi specifici di popolazione (minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo o meno). Secondo il Comitato per i Minori Stranieri (l'autorità competente per i minori non accompagnati non richiedenti asilo), alla fine del 2011 in Italia si contavano 7.750 minori, 1.094 dei quali di nazionalità afgana⁵. Dati recenti indicano anche che il 50% circa dei minori afgani che all'arrivo si affidano a forme di tutela nazionale, scompare dopo la registrazione. La percentuale diminuisce drasticamente per le altre nazionalità. Per quanto riguarda le richieste di asilo, nel 2011 ne sono state registrate 827, di cui 719 provenivano da ragazzi tra i 16 e i 17 anni. Il gruppo più numeroso era di nazionalità afgana (125 minori). L'UNHCR ritiene che almeno 550 minori non accompagnati provenienti dall'Afghanistan abbiano raggiunto, nel 2011, le coste italiane sud-orientali. Il dato è tuttavia parziale e l'UNHCR non è in grado di calcolare con esattezza quanti siano entrati non identificati nel corso dello stesso anno.

In Francia non esistono statistiche precise in merito. Le autorità hanno stimato che nel 2011 vi erano circa 6,000 minori non accompagnati sul territorio⁶, provenienti da vari Paesi, in particolare Europa dell'Est, Maghreb, Africa sub-sahariana e Medio Oriente. La maggioranza è costituita da ragazzi tra i 16 e i 18 anni. L'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA) ha riportato un totale di 595 minori non accompagnati coinvolti nella procedura di asilo nel 2011⁷. A conferma dei dati rilevati negli anni precedenti, i quattro principali Paesi di provenienza sono la Repubblica Democratica del Congo (31,4%), l'Afghanistan (13,9%), la Guinea (11,3%) e l'Angola (7,2%)⁸.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, 6 Maggio 2010 – Piano d'Azione sui Minori non Accompagnati (2010 – 2014), COM(2010) 213 definitivo.

⁴ Secondo un rapporto pubblicato dal Consiglio Greco per i Rifugiati, si stima che i minori non accompagnati detenuti da marzo 2011 a marzo 2012 fossero 650-700 solo ad Orestiada, nella regione di Evros, uno dei punti di ingresso principali al confine tra la Grecia e la Turchia. Consiglio Greco per i Rifugiati, *Unaccompanied Minors in the Greek-Turkish Borders: Evros Region, marzo 2011 - marzo 2012*, disponibile sul sito: www.gcr.gr/sites/default/files/evros.pdf.

⁵ Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Comitato Minori Stranieri, 31 Dicembre 2011.

⁶ Isabelle Debré, *Les mineurs isolés étrangers en France*, maggio 2010, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000220/0000.pdf/>

⁷ OFPRA, *Rapport d'activité 2011*, disponibile al seguente indirizzo: http://www.nouvellecour.com/espace_client/ofpra2/.

⁸ Ibid.

K., un minore di 14 anni proveniente dalla provincia di Nangarhar in Afghanistan, ha lasciato il suo villaggio natale e i genitori per motivi di sicurezza e per ragioni socio-economiche. La sua intenzione era raggiungere lo zio nel Regno Unito, dove quest'ultimo aveva acquisito la cittadinanza, e continuare lì gli studi. Il ragazzo è partito da solo nel novembre del 2011. Ha attraversato il confine tra Afghanistan e Pakistan, quindi l'Iran, la Turchia, la Grecia e l'Italia, arrivando a Calais nel gennaio 2012. Il viaggio è stato pagato dal padre in Afghanistan. K. è stato intercettato dall'unità mobile di France Terre d'Asile durante le attività di outreach nell'insediamento spontaneo di Tatinghem, nella zona di Calais, con un braccio rotto. È stato portato in una struttura medica e il chirurgo che lo ha operato gli ha spiegato che se fosse ritornato all'insediamento avrebbe corso il rischio di ammalarsi più seriamente. Nonostante ciò, K. ha insistito per farvi ritorno e solo dopo aver contattato lo zio nel Regno Unito e avere ottenuto l'autorizzazione, ha acconsentito ad essere trasferito in un centro di accoglienza, dove è rimasto per circa due mesi. In seguito, una volta ritrovato nell'insediamento di Tatinghem, K. ha spiegato di dover raggiungere il Regno Unito, ma che in condizioni diverse avrebbe considerato la possibilità di chiedere protezione internazionale in Francia. K. ha dunque lasciato l'insediamento, ma lo staff non ha modo di sapere se sia arrivato a destinazione sano e salvo.

Nel tentativo di delineare il profilo del gruppo target, il progetto si è concentrato sui minori afgani, che ne costituivano la maggioranza. Le informazioni sono state ottenute da una varietà di fonti, comprese statistiche ufficiali e ONG che lavorano con i minori non accompagnati. Informazioni qualitative e quantitative sono state raccolte dalle organizzazioni partner attraverso le varie attività con i minori non accompagnati, anche se le partenze frequenti dei minori hanno limitato l'approfondimento di tali informazioni a causa della difficoltà di instaurare un rapporto di fiducia con ogni fanciullo, in particolare in relazione al contesto di provenienza e alla situazione personale, compromettendone pertanto la qualità.

La maggior parte dei minori afgani erano ragazzi tra i 15 e i 17 anni, ma in generale l'età variava tra i 9 e i 18 anni. Sono stati segnalati solo tre casi di ragazze afgane.

Il crescente numero di minori afgani che raggiunge l'Europa va valutato nel contesto di massicci spostamenti da un Paese che da oltre 30 anni è vittima di guerre e conflitti con conseguenze drammatiche sulle condizioni di vita della popolazione: persecuzione, violenza e discriminazione etnica, povertà estrema, mancanza di un sistema di servizio pubblico, mancanza di opportunità educative e livelli drammatici di disoccupazione. Nella maggior parte dei casi, la decisione di lasciare l'Afghanistan viene presa dalla famiglia del minore, il quale a volte trascorre un periodo di tempo in Pakistan o in Iran prima di trasferirsi in Europa.

La tratta principale porta dall'Afghanistan al Pakistan e all'Iran, e da lì in Turchia, Grecia, Italia e Francia. Generalmente i minori entrano in Grecia dal confine nord con la Turchia (fiume Evros) e ne escono dalla costa occidentale attraverso i porti di Patrasso e Igoumentisa, nascondendosi su tir, traghetti, container o navi da carico. Le altre tratte partono dalle prefetture di Etoloakarnania (Astakos) e Ileia o dalle isole di Zante e Corfù (Isole Ionie). La maggior parte di loro raggiunge i porti italiani di Ancona e Venezia o la Puglia. Recentemente sono state segnalate altre rotte come l'asse Turchia-Italia via mare (con arrivo sulle coste meridionali della Puglia o della Calabria) o la rotta Grecia-Nord Italia attraverso i Balcani. Il principale punto d'incontro in Italia è Roma, dove i minori entrano in contatto con agenti e trafficanti per organizzare la tappa successiva del viaggio verso i Paesi nordici o la Francia, dove generalmente raggiungono Parigi e Calais nel tentativo di arrivare nel Regno Unito.

In base a quanto dichiarato dai minori incontrati a Patrasso e a Roma, le destinazioni finali sono la Norvegia, la Svezia, la Danimarca, la Germania, il Belgio e l'Austria, mentre per la maggior parte dei minori incontrati a Calais l'obiettivo è raggiungere il Regno Unito.

La decisione di proseguire verso i Paesi del Nord Europa è influenzata da molteplici fattori: le aspettative in relazione al lavoro, all'istruzione e alle opportunità di integrazione, spesso basate su informazioni incomplete o fuorvianti ottenute in gran parte attraverso reti non ufficiali; la pressione esercitata dai trafficanti e dalle famiglie; la prospettiva di unirsi ai genitori o, più spesso, ad altri membri della famiglia o della comunità già insediati nei Paesi di destinazione.

Anche le carenze nel sistema di tutela esistente nei Paesi coinvolti nel progetto contribuiscono alla decisione di proseguire, in particolare la durata della procedura di determinazione dello status di rifugiato e/o delle procedure per l'ottenimento del permesso di soggiorno, standard di accoglienza insufficienti e scarse prospettive di integrazione in termini di alloggi, formazione professionale, istruzione e accesso al lavoro (in particolare in Grecia e in Italia), l'influenza dei connazionali.

Inoltre, a causa della definizione restrittiva di familiari contenuta nella normativa europea e delle difficoltà nell'effettiva realizzazione dei ricongiungimenti familiari, i minori spesso preferiscono non avvalersi delle opportunità legali disponibili e proseguire il viaggio da soli, per ottenere una riunificazione di fatto con i propri parenti.

Infine, il timore di essere identificati e rinvii nei Paesi di transito in base al Regolamento Dublino II⁹ una volta raggiunta la destinazione prefissata, sembra allontanare i minori dai meccanismi di protezione ufficiali disponibili nei Paesi interessati dal progetto, inclusi i servizi di accoglienza.

Obiettivi del rapporto

Il presente rapporto intende fornire una panoramica delle prassi e degli interventi di assistenza, orientamento e accompagnamento sviluppati dalle organizzazioni partner in materia di protezione dei minori non accompagnati in transito. Verranno evidenziate le esperienze e quanto appreso nel corso del progetto, al fine di sottolineare gli elementi di successo e le sfide che i partner ritengono meritevoli di considerazione in azioni future rivolte al gruppo target.

Le prassi esaminate sono state attuate nei centri diurni o durante il lavoro di strada, e comprendono i seguenti interventi: informativa, outreach, laboratori creativi, orientamento legale, colloqui di profiling, valutazione dell'interesse superiore del minore, rinvio a forme di tutela ufficiale o informale, creazione di reti e rafforzamento degli attori attivi sul territorio (capacity building).

L'analisi sarà preceduta da una descrizione generale dei contesti locali e dei fattori esterni ritenuti influenzare la realizzazione e i risultati degli interventi attuati.

Seguiranno alcune considerazioni relative all'impatto dell'intervento sulla protezione dei minori non accompagnati in transito, con riferimento alla situazione precedente, mettendone in evidenza punti di forza e limiti.

Nonostante le differenze nei meccanismi di protezione a livello locale e nazionale, il progetto ha raggiunto conclusioni comuni basate su informazioni qualitative e quantitative raccolte durante la sua attuazione. Si è potuto così constatare che i minori in transito hanno esigenze simili e devono affrontare problemi analoghi in tutti i Paesi, a riprova della necessità di interventi e soluzioni di

⁹ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 Febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

carattere transnazionale. Sulla base di tali osservazioni, nelle conclusioni si formuleranno una serie di raccomandazioni volte alla ricerca di soluzioni più efficaci e durature per migliorare la protezione dei minori in transito.

Metodologia applicata nell'analisi degli interventi e delle prassi

L'analisi intende valutare l'impatto delle prassi e degli interventi sulla protezione dei minori non accompagnati ed evidenziare l'esperienza acquisita, considerando gli ostacoli, gli elementi di successo e le sfide da prendere in considerazione nella futura attuazione di interventi.

Nella prima fase del progetto, i partner hanno ulteriormente sviluppato e codificato gli interventi, specificandone la metodologia, gli obiettivi, gli indicatori qualitativi e quantitativi atti a valutarne l'impatto sulla protezione dei minori non accompagnati.

Essi hanno poi raccolto dati e informazioni sulle prassi, sulla base di alcuni indicatori concordati. Le informazioni riguardano: la natura della pratica, il luogo e il periodo di attuazione, i bisogni ai quali la pratica tenta di rispondere, la metodologia e i principi guida applicati, le risorse necessarie, gli ostacoli incontrati e il modo in cui essi sono stati affrontati. I dati quantitativi sono stati raccolti con l'ausilio di diversi strumenti quali banche dati dei centri diurni, rapporti mensili e file riguardanti casi individuali. I dati qualitativi provengono dai colloqui e dalle interviste con i minori non accompagnati, dall'analisi dei documenti del progetto e dall'elaborazione delle metodologie e dei principi applicati, nonché dall'analisi dei contesti locali.

Tutte le informazioni raccolte sono state poi analizzate in base a cinque criteri comuni:

- **Successo:** la prassi ottiene i risultati desiderati?
- **Efficacia:** qual è il rapporto tra costo ed efficacia?
- **Replicabilità:** è possibile replicare elementi della prassi in un'altra situazione o contesto?
- **Sostenibilità:** la prassi è finanziariamente sostenibile nel lungo termine? Fa affidamento su una strategia globale e un consolidato sistema di coordinamento che coinvolga tutti i soggetti interessati, in un'ottica di fattibilità finanziaria a lungo termine?
- **Innovazione:** la prassi comprende aspetti innovativi?

Nel corso dell'analisi si è inoltre verificato che i due principi guida generali – la partecipazione/autonomia decisionale del minore e un approccio basato sul rispetto dei diritti dei minori – siano stati il fondamento costante nell'attuazione di ogni prassi.

Le prassi sono state valutate a livello transnazionale, piuttosto che in relazione ai singoli Paesi. L'analisi è stata fondamentale per capire meglio i punti di forza e di debolezza di ogni prassi e incoraggiare le organizzazioni partner a valutare i progressi compiuti, riflettendo sugli aspetti da migliorare.

Una sintesi dell'analisi dell'intervento è qui presentata, evidenziando i bisogni esistenti, il contesto in cui ogni prassi è stata implementata e gli aspetti operativi, comprese le sfide e le misure attenuanti adottate.



*Un giovane in Grecia insegue un camion che potrebbe rappresentare il biglietto verso un altro Paese europeo
© Mathias Depardon / Ottobre 2010*

Buone prassi e interventi

Introduzione

Continualmente esposti, nel corso del viaggio, al rischio di violenza, abusi, sfruttamento e abbandono, i minori in transito rappresentano un gruppo estremamente vulnerabile. Rifuggendo l'identificazione e l'inserimento nei sistemi di tutela nel tentativo di proseguire il viaggio, tali minori rimangono esclusi dai sistemi di tutela e assistenza messi a disposizione dalle autorità nazionali. Rafforzare la protezione di questi soggetti richiede interventi proattivi, adatti all'età e al contesto, onde affrontare in modo efficace le loro esigenze di protezione, individuando risposte adeguate alla loro situazione e guidate dal principio del superiore interesse del minore.

Sulla base di queste considerazioni, il progetto ha adottato un approccio operativo finalizzato ad affrontare i bisogni di protezione dei minori non accompagnati attraverso lo sviluppo e l'attuazione, in Grecia, Italia e Francia, di una serie di interventi comuni e di buone prassi in materia di prima assistenza, orientamento e rinvio ai fini della presa in carico.

Il progetto ha visto la nascita di un centro diurno in Grecia – pienamente operativo dal settembre 2011 – e di una unità mobile in Francia, al fine di facilitare l'accesso ai servizi offerti a tutti i minori

presenti in insediamenti spontanei che si estendono su un'area di circa 100 km nei pressi di Calais. In Italia, il centro CivicoZero di Roma era già operativo da diversi anni. I servizi forniti si sono però specificamente concentrati sui minori afgani, che costituiscono il gruppo più numeroso di minori non accompagnati in transito.

Fin dall'inizio del progetto, i centri diurni e l'unità mobile hanno attuato una serie di interventi e fornito assistenza, orientamento e segnalazione a strutture preposte ai fini della presa in carico. I servizi hanno incluso outreach, informativa, prima assistenza (pasti, docce, kit igienici, vestiti e coperte), attività ricreative e laboratori creativi, consulenza legale e sanitaria e mediazione sociale con le famiglie. Gli operatori e le operatrici hanno inoltre svolto colloqui di profiling, valutazioni dell'interesse superiore del minore, accompagnamento ai fini dell'inserimento nei diversi sistemi di protezione, assistenza sanitaria, una sistemazione temporanea e, laddove possibile e a seconda delle esigenze, hanno fornito supporto, in particolare legale, a casi individuali.

In un periodo di 10 mesi (da agosto 2011 a fine maggio 2012) i centri diurni e l'unità mobile hanno assistito un totale di 1.094 minori, tra cui 539 minori che hanno continuato a beneficiare dei servizi nei mesi successivi alla loro prima registrazione. 1.083 minori sono stati inoltre contattati attraverso 216 sessioni di outreach.

Le organizzazioni partner non sono state in grado di effettuare controlli incrociati tra i dati raccolti durante le attività di outreach e quelli relativi all'ingresso nel centro diurno. Ciò è dovuto al fatto che l'attività di outreach ha carattere informale e i dati non vengono ufficialmente registrati; pertanto non tutti i nomi dei minori vengono sempre raccolti. Inoltre, lo stesso personale non è sempre presente in outreach e nei centri diurni e non è quindi in grado di monitorare esaurientemente l'arrivo dei minori contattati su strada. Per questo motivo, il numero di minori incontrati in outreach e quello di coloro che sono stati registrati nei centri diurni non va sommato, onde evitare conteggi doppi. La situazione è diversa in Francia, dove le attività vengono effettuate attraverso l'unità mobile, con la conseguenza che il numero di minori incontrati in outreach corrisponde al numero dei minori assistiti dal progetto, ad eccezione di pochi casi (15) direttamente assistiti nei centri di accoglienza.

I dati raccolti in Italia riguardano solo i minori afgani; ciò consente di distinguere l'intervento specifico svolto nell'ambito del progetto dalle altre attività del centro diurno precedentemente operativo. I dati reperiti dalle organizzazioni partner in Grecia e in Francia si riferiscono invece a tutte le nazionalità, anche se i minori afgani rappresentano la grande maggioranza (381 su un totale di 407 minori in Grecia, 109 su un totale di 167 in Francia).

Tutti i minori incontrati hanno espresso il bisogno di servizi di prima assistenza: visita medica, pasti, docce, vestiti, coperte e kit igienici. Grazie alla mediazione sociale, 85 di loro hanno potuto mettersi in contatto con la propria famiglia, 323 si sono avvalsi della consulenza legale e 75 hanno usufruito di un supporto individuale in materia di accertamento dell'età, ricongiungimento familiare, cittadinanza e altre questioni legali. 37 sono stati affidati alla tutela nazionale prevista per i minori non accompagnati, 76 ai servizi sanitari, 270 ad alloggi temporanei e 46 (per 5 mesi, da gennaio a maggio 2012) hanno beneficiato di un altro tipo di rinvio, tra cui i minori segnalati ai centri diurni dalla autorità o da altri soggetti.

Poiché non tutti gli interventi sono stati ritenuti prioritari o sono stati realizzati fin dall'inizio del progetto, alcuni dati sono stati raccolti solo a partire da gennaio 2012. Si tratta in particolare dei dati relativi ai colloqui di profiling (233 minori) e alle valutazioni dell'interesse superiore del minore (142 minori). Anche la diffusione dell'informativa socio-legale è stata documentata solo dal gennaio 2012, quando è sorta la necessità di avere statistiche più dettagliate al fine di elaborare materiale

informativo di supporto. Tali statistiche non rispecchiano pertanto il numero totale di minori che hanno beneficiato dei servizi e degli interventi previsti dal progetto.

Sono state inoltre organizzate visite di studio con l'obiettivo di migliorare lo scambio di esperienze e buone prassi tra i centri diurni. A tale scopo, gli operatori e le operatrici si sono recati a Patrasso e a Roma e hanno collaborato alle attività, fornendo servizi, partecipando alle attività di outreach e incontrando altri soggetti coinvolti nel sistema di accompagnamento a livello locale. Lo scopo delle visite di studio è stato facilitare una migliore comprensione del contesto in cui ogni organizzazione partner lavora, di rivedere in modo congiunto i punti di forza e di debolezza degli interventi comuni e di individuare le possibili soluzioni per superare tali difficoltà. La necessità dello scambio è emersa a seguito delle criticità rilevate nel contesto locale di Patrasso e nell'intento di sostenere il gruppo di lavoro in Grecia ad affrontarle. La lunga esperienza maturata da Save the Children Italia attraverso il centro diurno di Roma è stata ritenuta utile nel fornire input risolutivi a determinati problemi, tra cui la scarsa presenza di soggetti e servizi nella zona a fronte di un elevato numero di adulti bisognosi di assistenza di base.

Contesti locali

Grecia

La città di Patrasso, con una popolazione di circa 220.000 abitanti, è situata sulla costa occidentale e ospita il principale porto commerciale e turistico che collega la Grecia all'Italia, con partenze giornaliere di almeno quattro grandi traghetti (per il trasporto di passeggeri, veicoli e tir). Capitale della regione dell'Acacia, Patrasso è dotata di tribunali ordinari e corti d'appello, stazioni di polizia e autorità portuali, enti regionali e comunali. La città dispone inoltre di due grandi ospedali pubblici e alcune cliniche mediche, ed è sede di una delle principali università della Grecia. Da oltre dieci anni, la città è un polo di attrazione per molti migranti irregolari che intendono continuare il proprio viaggio verso altri Paesi europei, nonostante le circostanze e le difficoltà da affrontare. Il nuovo porto è diventato operativo nel 2011 sotto stretta sorveglianza e rigide misure di sicurezza atte a prevenire il transito irregolare, ma questo non ha scoraggiato le persone dal raggiungere la città, nella speranza di poter un giorno lasciare la Grecia.

Il numero di migranti irregolari, potenziali rifugiati e i richiedenti asilo presenti a Patrasso varia a seconda del momento. Vi è un elevato movimento della popolazione migrante, che vive nella miseria generale. Immigrati e rifugiati risiedono in insediamenti abusivi in aree industriali degradate o in case abbandonate, o vivono per strada in condizioni spaventose anche per lunghi periodi di tempo, fino a quando non riescono a partire per l'Italia. Tra loro vi sono altresì persone fermate nei porti italiani e rinviate in Grecia, che rimangono a Patrasso in attesa di ritentare l'attraversamento verso l'Italia. Nel corso del progetto, il gruppo di lavoro è intervenuto in tre grandi insediamenti: una vecchia fabbrica abbandonata, un parcheggio comunale e un campo di olivi, oltre che in altri luoghi quali il porto vecchio e la marina.

Anche la nazionalità della popolazione migrante presente a Patrasso è cambiata nel corso degli anni. Se infatti fino al 2003 vi era un numero considerevole di curdi iracheni e di afgani, negli ultimi due anni è aumentato il numero di persone provenienti dai Paesi dell'Africa centrale, orientale e settentrionale, in particolare sudanesi, somali ed eritrei. Il numero degli stranieri irregolari presenti a Patrasso è stimato regolarmente tra le 400 e le 500 unità. Il territorio non dispone di alcun centro di accoglienza per richiedenti asilo o minori non accompagnati. Inoltre, non vi sono centri di detenzione specifici per migranti irregolari e le uniche strutture detentive sono le celle della polizia, inadeguate alla detenzione a lungo termine. Le persone arrestate a Patrasso vengono detenute in tali celle o trasferite in altre località della Grecia.

Le regolari retate della polizia spesso sfociano nello spostamento dei migranti verso altri accampamenti. Pertanto, ai fini delle attività di outreach, si è rivelato importante individuare i nuovi insediamenti meta dei minori non accompagnati, tanto quanto instaurare un buon rapporto con la polizia per entrare in contatto con i minori in stato di detenzione.

I rinvii dall'Italia sulla base dell'Accordo bilaterale di riammissione siglato tra i due Paesi sono proseguiti a pieno ritmo e, in diversi casi, hanno riguardato persone registrate come minori non accompagnati dalle autorità greche. Per questo motivo, l'attuazione dell'Accordo di riammissione da parte di entrambi i Paesi è stata seguita da vicino dal personale del progetto, al fine di monitorare e rispondere ai bisogni di protezione derivanti da movimenti secondari di minori non accompagnati.

Poiché l'obiettivo principale delle autorità di Patrasso è la lotta contro l'immigrazione irregolare, non sono stati fatti molti sforzi per far fronte alla situazione umanitaria dei numerosi cittadini di Paesi terzi presenti sul territorio, molti dei quali versano in condizioni precarie, o per tracciare il profilo della popolazione in base alle necessità di protezione internazionale. Per quanto riguarda i minori non accompagnati, si segnala una carenza di misure sistematiche, coordinate ed efficaci per l'identificazione e la protezione degli stessi, ad eccezione di alcuni progetti di durata limitata, in gran parte finanziati da fondi europei, portati avanti dalla Croce Rossa ellenica o da altre organizzazioni non-governative. L'attività informativa e l'offerta di servizi ai minori non accompagnati è stata particolarmente impegnativa, a fronte delle limitate risorse a livello locale e in assenza di un meccanismo centrale di tutela in grado di offrire soluzioni sostenibili e rivolte specificamente ai minori.

Il progetto "Proteggere i minori in transito" è stato quindi avviato a Patrasso in un momento in cui nessun'altra iniziativa era operativa. Nel corso del progetto, l'identificazione dei minori non accompagnati e delle loro esigenze, attraverso l'outreach e il centro diurno, è stata sostenuta dallo sviluppo di una rete informale di soggetti locali che, attraverso costanti consultazioni, sono stati mobilitati e hanno iniziato a rispondere positivamente alle priorità messe in luce dal progetto, offrendo servizi specifici ai minori. La rete è stata ampliata anche a livello nazionale, in virtù della necessità di collocare i minori nei centri di accoglienza dislocati sul territorio greco, una necessità causata dalla mancanza di strutture adeguate a Patrasso o nella più ampia regione dell'Acacia.

Italia

I minori in transito in Italia sono prevalentemente maschi di nazionalità afgana. Arrivano dalla Grecia sbarcando nei porti di Ancona, Venezia o in Puglia, nascosti nei tir imbarcati sui traghetti o in container su navi da carico. Altri provengono direttamente dalla Turchia e toccano le coste meridionali della Puglia o della Calabria in barca. Alcuni infine attraversano il confine sloveno o quello austriaco e raggiungono il Nord Italia.

L'Italia è considerata un Paese di transito dalla maggior parte dei minori afgani. Alcuni sono diretti verso la Francia, da cui poi proseguono alla volta dei Paesi Bassi o del Regno Unito, ma la maggioranza intende arrivare nei Paesi scandinavi attraverso l'Austria o la Germania. Coloro che vengono intercettati dalle forze dell'ordine e identificati come minori non accompagnati sono generalmente inseriti direttamente in centri di accoglienza preposti. Molti, tuttavia, scappano dalla struttura poco dopo il collocamento. Altri cercano di evitare le autorità italiane per timore di essere sottoposti al rilevamento delle impronte digitali; che metterebbe a repentaglio il loro progetto 'migratorio' esponendoli alla possibilità di essere trasferiti in Italia ai sensi del Regolamento di Dublino II una volta giunti nel Paese di destinazione.

Il punto d'incontro per molti di loro è Roma, nei pressi della stazione ferroviaria Ostiense. Fino al dicembre 2011, adulti e minori presenti in zona vivevano in insediamenti precari spontanei, in tende

fornite dalla ONG MEDU (Medici per i Diritti Umani), senza accesso all'acqua, a servizi sanitari o cucine. Usufruiivano invece dei servizi di emergenza (docce o distribuzione pasti) e orientamento offerti da chiese e associazioni.

Dal dicembre 2011, la situazione dei minori in transito a Roma è cambiata. In primo luogo, è stato aperto un centro di emergenza notturno, con 22 posti letto, che offre alloggio a soli minori senza l'obbligo della registrazione presso le forze dell'ordine e del rilevamento delle impronte digitali. Il centro, denominato A28, è aperto dalle 22.00 alle 8.00 tutti i giorni dell'anno, è coordinato dalla ONG Intersos, in collaborazione con Save the Children (Italia), ed è gestito dalla Cooperativa CivicoZero, la quale si occupa anche del centro diurno finanziato dal Progetto (il centro A28 fornisce tuttavia servizi separati con un budget separato).

Il secondo cambiamento nel contesto locale si è verificato a seguito dell'apertura, nel quartiere di Tor Marancia, di un insediamento temporaneo autorizzato per richiedenti asilo e rifugiati. Inaugurata il 21 febbraio 2012 dal Comune di Roma (V Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute) e dal Municipio XI, con il sostegno della rete locale di associazioni, la struttura è stata creata per fornire alloggio a cittadini stranieri in grave condizione di vulnerabilità, ospitando prevalentemente afgani che soggiornavano in insediamenti spontanei presso la stazione Ostiense, e dispone di una tensostruttura con sistema di riscaldamento in grado di ospitare 150 persone.

Molte organizzazioni che forniscono servizi ai minori non accompagnati in transito a Roma sono coordinate attraverso una rete che, dall'apertura del centro temporaneo notturno A28, è in grado di offrire assistenza ai minori in transito 24 ore al giorno. Il centro diurno CivicoZero è responsabile del collocamento al centro A28 e tutti i soggetti della rete sono al corrente di tale sistema e dei requisiti per l'accesso al centro notturno. Al fine di garantire che i servizi offerti in questo ambito rimangano ad uso esclusivo dei minori, anche la tensostruttura di Tor Marancia è stata coinvolta nella rete, occupandosi dell'assistenza e del collocamento degli adulti.

Coinvolgere le istituzioni in tale rete in modo formale è stato difficile. Tuttavia, il centro diurno ha siglato un accordo informale con le forze dell'ordine (Questura Centrale, Ufficio Minori) concordando una procedura standard per il collocamento dei minori non accompagnati nelle strutture per minori.

Dal marzo 2012, solo alcune associazioni impegnate nell'assistenza alimentare continuano a operare ad Ostiense, in quanto alcuni adulti e minori vi trascorrono del tempo in prima serata prima di essere trasferiti nel centro notturno A28 o alla tensostruttura. La presenza di adulti afgani durante la notte è minima, ma alcuni continuano a dormire ad Ostiense quando la tensostruttura temporanea è piena.

Le attività di monitoraggio svolte attraverso interventi di outreach hanno dimostrato che la maggior parte dei minori non accompagnati afgani, dopo l'arrivo a Roma, non trascorre nemmeno una notte in strada. La procedura di trasferimento nel centro A28 è diventata un'attività regolare non solo del centro diurno, ma anche degli altri soggetti coinvolti nel sistema locale di segnalazione e accompagnamento a strutture preposte al supporto dei minori.

Francia

Il numero di minori non accompagnati in transito a Calais e lungo la costa settentrionale ha subito diverse variazioni nel corso degli anni. Si stima che nel mese di agosto 2011 circa 500 migranti fossero presenti nella zona, tra cui circa il 10-15% minori non accompagnati. La maggior parte rimane per settimane o mesi prima di riuscire a procedere per il Regno Unito o i Paesi nordici. Una piccola percentuale desiste dopo diversi tentativi falliti.

La situazione dei minori in transito è fonte di preoccupazione in quanto la loro vulnerabilità li espone al rischio concreto di abusi, sfruttamento, violenza e tratta. Specifiche misure di accoglienza sono quindi necessarie per far fronte ai loro bisogni.

La maggior parte dei minori incontrati dal gruppo di lavoro nell'ambito del progetto provenivano dall'Afghanistan; altri, in numero minore, erano originari del Sudan, dell'Iraq, dell'Iran e dell'Eritrea. Il gruppo più numeroso constava di minori tra i 15 e i 17 anni, che hanno lasciato i loro Paesi d'origine per ragioni diverse. Molti sfuggono a una situazione di generale insicurezza e violenza; alcuni cercano di raggiungere un familiare (padre, madre, fratello o sorella), un parente (cugino, zio, ecc.) o amici; altri vengono inviati dalla famiglia in Europa per motivi di lavoro o di studio. La maggioranza dei minori non accompagnati incontrati dall'unità mobile diurna nei diversi accampamenti spontanei nei pressi di Calais ha riferito del debito contratto dalle famiglie per il loro viaggio. Al pari degli adulti, tali minori sono dispersi e vivono in vari luoghi definiti "jungles" (termine persiano/inglese usato dai migranti per designare campi di fortuna) a Calais o nelle vicinanze, con accesso limitato all'informativa e spesso esposti a trafficanti che forniscono informazioni errate su diritti e doveri (in particolare per quanto riguarda la procedura di richiesta di asilo) in Francia e sulle condizioni nel Regno Unito.

I minori sono anche in contatto diretto con organizzazioni locali, associazioni e movimenti impegnati nell'assistenza ai migranti. La molteplicità di soggetti presenti comporta una varietà di informazioni fornite, sia nel contenuto che nella forma, spesso non adatta all'età e al livello di comprensione dei minori.

Nel dipartimento di Pas de Calais, i minori non accompagnati segnalati alle autorità locali vengono trasferiti nei centri di accoglienza, che non sono mirati all'accoglienza di minori stranieri e il cui personale non ha quindi competenze specifiche in materia di migrazione e asilo, in particolare per quanto riguarda le procedure. Circa il 95% dei minori identificati nell'area di Calais, segnalati e collocati nei centri di accoglienza esistenti, scappa entro 72 ore dall'arrivo. Molti temono che entrare in una struttura simile sia una decisione irreversibile che impedisce di continuare il viaggio in una fase successiva.

Al fine di provvedere alla tutela dei minori non accompagnati, l'unità mobile di Calais ha elaborato una strategia informativa rivolta ai minori e incentrata sui diritti e le forme di protezione disponibili in Francia, ha rafforzato il coordinamento con gli attori locali, comprese le autorità e le associazioni, ha prestato assistenza ai minori fornendo loro un'adeguata consulenza legale, ha rafforzato le capacità degli addetti ai servizi sociali preposti alla tutela dell'infanzia e ha partecipato alla diffusione del principio dell'interesse superiore del minore.

Gli interventi: elementi comuni

Scopo del progetto era attuare e consolidare le buone prassi nell'ambito della prima assistenza, dell'orientamento e della presa in carico dei minori non accompagnati in transito nei tre Paesi coinvolti: Grecia, Italia e Francia.

Se gli interventi sono stati adattati ai contesti e ai bisogni specifici di ciascun luogo, si è tuttavia cercato di incoraggiare lo sviluppo di misure comuni atte ad affrontare efficacemente le esigenze di protezione dei minori non accompagnati. Nell'analisi che segue verranno descritte tali prassi mettendone in evidenza gli aspetti comuni, i risultati positivi, le sfide e l'esperienza raccolta

durante la loro attuazione, nel tentativo di fornire suggerimenti per interventi futuri, in altri contesti e ad opera di altri soggetti, ogniqualvolta si operi con minori non accompagnati in transito.

Una prima riflessione riguarda l'approccio e alcuni aspetti generali caratterizzanti le **fasi di sviluppo e attuazione degli interventi** rivolti a minori non accompagnati in transito:

- **Valutazione della situazione sul campo** in relazione a possibili beneficiari diretti e indiretti e alle loro reti. Tale valutazione dovrebbe focalizzarsi sui minori non accompagnati in transito e individuare tutti gli attori locali che potrebbero essere coinvolti nella protezione del gruppo target. Dovrebbero essere organizzati con questi una serie di incontri volti a valutare la loro competenza e capacità di intervento, e ottenere un quadro più preciso dei rapporti di lavoro che potrebbero instaurarsi.
- **Definizione degli obiettivi generali e specifici del progetto.** Gli obiettivi devono essere direttamente legati alla valutazione della situazione sul campo, al fine di rispondere ai bisogni reali dei beneficiari e adottare un approccio coordinato con obiettivi realistici. La definizione degli obiettivi dovrà coinvolgere tutti gli operatori e le operatrici e, per quanto possibile e opportuno, gli stessi beneficiari.
- **Definizione della metodologia.** Per ciascuno degli obiettivi perseguiti, la metodologia deve essere adatta al gruppo target, ai bisogni identificati e alla situazione sul campo. Dovrà anche tener conto del fatto che il tempo a disposizione per intervenire con minori in transito è limitato a causa della breve permanenza e delle possibili partenze improvvise degli stessi. La metodologia dovrà infine essere compresa e condivisa da tutti gli operatori e le operatrici.
- **Creazione di una rete.** Tutte le parti interessate ritenute importanti per lo svolgimento del progetto dovranno essere attivamente perseguite, informate e aggiornate sugli obiettivi, la metodologia e gli sviluppi del progetto. Nell'elaborazione degli interventi, anche le attività svolte da altre parti interessate dovranno essere prese in considerazione, incoraggiate, integrate e sostenute, al fine di assicurare il coordinamento, ottimizzare le risorse e le sinergie ed evitare duplicazioni.
- **Valutazione delle risorse disponibili.** Si dovrà tenere conto di ciò che può essere realizzato con le risorse disponibili nel contesto specifico in cui esse vengono impiegate.
- **Elaborazione di una strategia di intervento.** Prima di mettere in atto gli interventi, è importante definirne le priorità tenendo in considerazione le risorse, il contesto e gli obiettivi del progetto.
- **Continuo monitoraggio e valutazione** degli interventi e degli sviluppi in relazione al gruppo target. Per garantire la coerenza ed efficacia delle priorità e degli interventi, è di fondamentale importanza provvedere regolarmente al monitoraggio e alla revisione, se necessario, degli interventi, degli indicatori e dell'impatto. Il monitoraggio dovrà essere condotto sia internamente, vale a dire in relazione al gruppo di lavoro e al suo operato, sia esternamente, in relazione alla rete costruita e alle parti interessate, che dovrebbero essere coinvolte nella ricerca di soluzioni.

In tutti gli interventi effettuati nell'ambito del progetto, sono stati applicati alcuni principi della bassa soglia, sulla base di una metodologia sviluppata e testata dallo staff del centro CivicoZero che da anni opera con minori vulnerabili ed emarginati. I partner hanno cercato di applicare tale metodologia con modalità diverse, in base alla loro esperienza e ai contesti locali. Gli interventi sono stati predisposti su due livelli interconnessi, occupandosi della prima assistenza di minori in difficoltà, nell'intento di ridurre l'impatto negativo legato alle condizioni in cui essi vivono, ma allo stesso tempo instaurando con loro un rapporto di fiducia e rinviandoli a servizi

più specializzati, fornendo così una protezione più completa.

Nella definizione e nell'attuazione degli interventi si è cercato di mettere in pratica i seguenti **principi chiave**:

- **Creazione di un ambiente adatto alle esigenze del minore caratterizzato da un accesso facilitato**, ovvero privo di requisiti specifici se non la minore età. Gli ostacoli che possono impedire ai minori di rivolgersi al centro o all'unità mobile sono ridotti al minimo o addirittura rimossi. I minori non sono tenuti ad avere documenti di identificazione, a registrarsi o a seguire determinate procedure o percorsi. L'unico requisito è il rispetto di alcune regole di convivenza fondamentali.
- **Informalità** nel rapporto tra minore e operatore. Nell'organizzazione degli spazi, le barriere fisiche tra gli operatori e le operatrici e i minori sono ridotte al minimo, al fine di limitare la percezione di una gerarchia e di una 'distanza' nel rapporto e dimostrare che il centro è un luogo accessibile e sicuro. Grazie ad un approccio informale e più personale, è possibile effettuare una valutazione costante della situazione dei minori e delle dinamiche di gruppo. Il mediatore culturale svolge un ruolo chiave nella creazione di un rapporto con i minori e nel funzionamento del centro.
- **Staff multidisciplinare** al quale un minore può rivolgersi per ogni esigenza nella totale assenza di ruoli specifici e standardizzati. I mediatori culturali hanno un ruolo fondamentale nel rendere il personale credibile ed affidabile agli occhi dei beneficiari.
- Accrescimento **dell'autonomia decisionale del minore e incoraggiamento di un ruolo attivo**, che lo coinvolga e tenga conto dei suoi diritti, in particolare del diritto ad essere ascoltato e ad esprimere un'opinione. I minori sono messi in condizione di parlare liberamente dei loro bisogni e vengono informati della loro situazione di vulnerabilità e dei loro diritti, nell'intento di fornire loro gli strumenti necessari per compiere scelte individuali e consapevoli.
- **Flessibilità** e ricettività alle esigenze del minore attraverso una valutazione continua della realtà sul campo, dei bisogni e delle risorse disponibili, e attraverso interventi su misura per il gruppo target.
- **Creazione di una rete** di coordinamento con tutte le parti interessate a livello locale, per evitare sovrapposizioni, garantire interventi sistematici e promuovere lo sviluppo delle capacità.

Si è inoltre considerato che l'intervento dovesse soddisfare alcuni criteri essenziali sulla base dei quali poterne valutare i risultati:

Efficacia

- Tutto il personale impegnato nel centro diurno, in attività di outreach e nell'unità mobile (operatori e operatrici sociali, operatori e operatrici legali, medici e mediatori culturali), è coinvolto in quasi tutte le attività, in linea con un approccio multidisciplinare. Questo rende l'intervento economicamente conveniente, in quanto il costo delle risorse umane viene ammortizzato dall'impiego ad ampio raggio del personale in ogni attività e servizio.
- La metodologia della bassa soglia permette l'uso di strumenti e lo svolgimento di alcune attività da parte dei minori che non richiedono una costante supervisione individuale.

Sostenibilità

- L'approccio multidisciplinare e polivalente riduce i costi, in quanto agevola la sostituzione tra i colleghi in caso di assenza o di riduzione del personale, contribuendo così a limitare l'impatto negativo di eventuali futuri tagli di bilancio sull'attuazione dell'intervento.
- I materiali e gli strumenti, ad esempio i libretti informativi per i minori, sono stati sviluppati in un formato facilmente riproducibile e aggiornabile in futuro a costi contenuti.
- La creazione di un sistema di collaborazione e coordinamento continui con gli altri soggetti impegnati nell'offerta di servizi al gruppo target, assicura un intervento coordinato, costante e sostenibile. Lo staff del progetto ha lavorato a stretto contatto con gli altri partner e gli attori locali, garantendo il sostegno reciproco, lo scambio di conoscenze ed esperienze, il flusso di informazioni e lo sviluppo di capacità.

Replicabilità

La varietà dei contesti in cui è stato effettuato l'intervento ha permesso di constatare che le prassi possono essere replicate, purché caratterizzate da flessibilità e basate su una valutazione delle esigenze e della situazione sul campo attraverso – inter alia – la consultazione e la partecipazione attiva dei beneficiari. Ciò dovrebbe essere alla base di un costante monitoraggio, valutazione e adeguamento dell'intervento e della metodologia applicata.

Innovazione

- L'intervento offre una risposta tempestiva ai bisogni dei minori non accompagnati in transito, fornendo loro assistenza e orientamento, senza costringerli ad entrare nel sistema di protezione ufficiale. Il sistema, che verrà descritto in dettaglio nelle sezioni seguenti, ha colmato un vuoto di lunga data nella protezione dei minori in transito che, riluttanti a registrarsi presso le autorità, erano costretti a dormire all'aperto in insediamenti spontanei insieme agli adulti, diventando facile preda di trafficanti.
- La combinazione di una metodologia di bassa soglia con l'attenzione accordata alle esigenze specifiche di ciascun minore e all'identificazione di soluzioni su misura, il ruolo attivo assegnato ai minori nel processo decisionale e l'utilizzo di strumenti adeguati all'infanzia, hanno contribuito a garantire un approccio innovativo.

A. Outreach

I bisogni

I minori non accompagnati che transitano nei tre Paesi coinvolti nel progetto, generalmente restano al di fuori della rete e dei meccanismi di protezione disponibili a livello nazionale e non entrano in contatto con le autorità o altri attori locali, per timore di essere identificati e di mettere così a repentaglio la realizzazione del proprio progetto migratorio in un altro Paese di destinazione. La mancanza di informazioni o opportunità li porta così a vivere in condizioni precarie, insicure e malsane, senza accesso ai servizi e all'assistenza. La loro condizione di vulnerabilità ed emarginazione sociale li rende estremamente esposti a violenza, sfruttamento e al rischio di contrarre malattie.

Gli obiettivi

Le attività di outreach intendono far fronte a tali esigenze attraverso un intervento mirato al gruppo target e alle sue vulnerabilità, atto a rafforzare la protezione contro la violenza, gli abusi, l'incuria e lo sfruttamento, e a promuovere il benessere dei minori e la loro autonomia. In particolare, l'intervento si propone di:

- Entrare in contatto con i minori non accompagnati in transito che non si rivolgono al centro diurno o ad altri professionisti né si avvalgono di forme di assistenza e protezione;
- Far fronte ad eventuali situazioni di emergenza e pericolo, come violenza o abusi;
- Ridurre i rischi socio-sanitari legati all'immigrazione irregolare, rispondendo ai bisogni sanitari e di prima assistenza e inviando tempestivamente i minori non accompagnati al centro diurno.
- Migliorare la conoscenza e la consapevolezza dei minori non accompagnati riguardo ai propri diritti, alle opportunità e alle forme di protezione disponibili, ai rischi di malattie, tratta e sfruttamento.
- Raccogliere informazioni aggiornate e avere un quadro chiaro delle esperienze e dei bisogni dei minori durante la loro permanenza nei Paesi inclusi nel progetto, e dei complessi meccanismi sottesi al processo migratorio e al transito, comprese le situazioni di sfruttamento da parte di trafficanti o altri adulti.

L'attività

Le attività di outreach comprendono tutti quegli interventi attuati al di fuori dei centri diurni per entrare in contatto con i minori nei luoghi in cui essi si ritrovano o vivono. Gli interventi principali, spesso messi in atto in modo combinato e integrato, includono:

- Diffusione di informazioni socio-legali;
- Incoraggiamento ad usufruire dei servizi offerti dal centro diurno;
- Prima assistenza;
- Animazione ed educazione di strada.

L'attività di informazione viene svolta in linea con il contesto di strada. Se le attività di outreach permettono di raggiungere un gran numero di minori non accompagnati, in particolare quelli più vulnerabili, isolati da qualsiasi rete, il contesto solitamente non favorisce la creazione di un rapporto di fiducia con i minori o una disponibilità all'ascolto da parte loro. La strada è dunque meno adatta alla diffusione di informazioni dettagliate, pertanto gli operatori e le operatrici tendono a invitare i minori al centro diurno al fine di svolgere un'attività di informativa più approfondita. Tuttavia, se gli operatori e le operatrici rilevano condizioni favorevoli e un ambiente accogliente, possono fornire informazioni socio-giuridiche, in particolare attraverso discussioni informali con i minori.

In Grecia e in Italia, dove sono stati istituiti centri diurni, i minori vengono spesso invitati a visitare il centro dove potranno ricevere informazioni più dettagliate, orientamento e assistenza, chiarendo loro che il servizio non necessita di identificazione e di registrazione presso le autorità. In Francia invece le informazioni, l'assistenza e l'orientamento vengono forniti in outreach

dall'unità mobile. Una descrizione più dettagliata e un'analisi di tali attività è fornita nelle seguenti sezioni.

In particolare in Francia, la prima assistenza comporta la distribuzione di kit igienici, coperte e vestiti, mentre i pasti vengono serviti quotidianamente da altre organizzazioni della società civile, come avviene anche in Italia. Qualche spuntino è stato occasionalmente distribuito in Francia e in Grecia durante le attività di outreach.

Attività ricreative di strada, con giochi, danza o musica, vengono allestite nell'intento di instaurare un rapporto tra i minori e i gli operatori e le operatrici e diminuire così la distanza tra loro. Le attività sono sempre organizzate tenendo conto delle caratteristiche specifiche del gruppo target. Se ad esempio i minori incontrati hanno espresso un interesse per la musica, gli operatori e le operatrici utilizzano tamburi e altri semplici strumenti per coinvolgerli nelle attività successive. A Patrasso e Calais è stato piuttosto difficile organizzare tali attività, anche se di tanto in tanto a Patrasso sono state organizzate partite di calcio, pallavolo e cricket. In Italia, il metodo è stato testato su questo gruppo target, ma nel corso del progetto le condizioni sul campo, per esempio gli spostamenti degli insediamenti, hanno limitato la possibilità e la necessità di effettuare laboratori più strutturati.

Considerando le specificità del contesto di strada, ulteriori metodi di lavoro mirati dovrebbero essere applicati durante l'outreach. In particolare, il gruppo target deve essere avvicinato in maniera sensibile e proattiva, tenendo conto dei molti fattori di disturbo, come la possibile presenza di trafficanti. Il personale deve inoltre essere in grado di lasciare spazio ai minori per esprimere sentimenti e frustrazioni, una strategia che si è rivelata efficace nel creare un rapporto di fiducia. In caso di necessità, i minori sanno di poter contare sugli operatori e le operatrici.

Gli operatori e le operatrici sono disponibili 24 ore su 24, 7 giorni alla settimana, attraverso un numero di cellulare distribuito ai minori, alle autorità e agli altri attori locali. Per quanto possibile, le attività di outreach vengono organizzate con un calendario fisso di luoghi ed orari. Questo permette ai minori di sapere esattamente quando e dove l'intervento si svolgerà settimanalmente. Tuttavia, il personale ha orari di lavoro flessibili, una flessibilità considerata cruciale per effettuare interventi di emergenza.

Una valutazione costante del contesto, basata sull'analisi delle informazioni raccolte, è un aspetto fondamentale dell'attività di outreach, che è anche il risultato di un sistematico processo di networking e di coordinamento con le autorità competenti e le associazioni impegnate nell'offerta di servizi ai minori non accompagnati. L'intento è quello di coordinare i servizi forniti da ogni soggetto in base alle proprie competenze (assistenza medica, distribuzione di cibo e altri servizi), ma anche condividere informazioni, strategie e soluzioni, onde evitare sovrapposizioni e garantire una presenza costante e la massima protezione possibile.

L'impatto

I dati relativi ai minori non accompagnati contattati su strada sono stati raccolti sin dall'avvio delle attività e hanno coinvolto, nell'arco di 10 mesi, 1.083 ragazzi, mentre il numero totale di minori registrati nello stesso periodo nei centri diurni e nell'unità mobile ammonta a 1.094.

Confrontando il numero di minori non accompagnati contattati tramite outreach con la stima delle presenze nelle tre località coinvolte, si ritiene che questo intervento abbia raggiunto la

grande maggioranza di minori non accompagnati in condizioni precarie. L'elevato numero di minori registrati presso i centri diurni in Italia e in Grecia è anche un utile indicatore indiretto del successo di tale intervento. Anche se non è stato possibile valutare esattamente quanti minori contattati in outreach si siano poi rivolti ai centri, ogni visita ai centri (escludendo i minori inviati al centro da altre organizzazioni) può essere considerata una conseguenza diretta (nel caso in cui il minore giunga dopo essere stato contattato direttamente su strada) o indiretta (nel caso in cui sia venuto a conoscenza del centro da qualche coetaneo) dell'attività di outreach.

Dunque, l'intervento ha avuto successo nel migliorare la protezione immediata del gruppo target attraverso la prima assistenza, la diffusione di informazioni socio-legali, l'assistenza sanitaria e l'orientamento verso altri meccanismi di protezione.

L'attività ha anche contribuito alla raccolta di informazioni aggiornate sul gruppo target e a una valutazione sistematica delle sue specifiche esigenze. L'azione di outreach permette infatti di identificare e comprendere le esigenze del gruppo target e, su questa base, di coordinare con i centri diurni proposte mirate, e di adeguare i servizi alle esigenze di chi vi arriva.

Nel marzo del 2012, grazie alla continua attività di networking e coordinamento con le autorità locali competenti, gli operatori e le operatrici del centro diurno di Patrasso sono stati informati della presenza di un minore afgano di 13 anni in una fabbrica abbandonata (Piraiki-Patraiki), precedentemente identificata come luogo di soggiorno di un nutrito gruppo di migranti. Nei giorni seguenti, durante le attività di outreach, il minore, di nome M., è stato identificato, ha ricevuto assistenza materiale e informazioni, nel tentativo di instaurare con lui un rapporto di fiducia. In particolare, il mediatore culturale gli ha spiegato i rischi legati alla permanenza nella fabbrica, i suoi diritti e le opportunità esistenti in Grecia, parlandogli della possibilità di frequentare il centro diurno e di essere collocato in una struttura di accoglienza per minori. Per circa un mese M. è stato avvicinato solo durante le attività di outreach, fino a quando ha finalmente accettato l'invito a rivolgersi al centro. Qui, dopo un colloquio di profiling, una consulenza legale e la valutazione del suo interesse superiore, M. ha accettato di essere trasferito in un centro di accoglienza.

Le sfide

Difficoltà: i minori possono essere molto diffidenti verso il team di outreach.

- ↳ Durante le attività di outreach, va tenuto presente che i minori potrebbero non essere in grado di comprendere le informazioni che ricevono o di instaurare una relazione con gli interlocutori.

Le condizioni fisiche e psicologiche dei minori possono variare considerevolmente, in relazione alla durata del loro soggiorno nel Paese, alle condizioni di vita e alle esperienze vissute prima e durante il viaggio. Al fine di far fronte ai diversi atteggiamenti e comportamenti dei minori nei confronti del team di outreach, gli operatori e le operatrici cercano di stabilire un primo contatto con un gruppo di minori presentandosi. Qualora la reazione fosse positiva, invitano i minori al centro; in caso contrario, ascoltano le frustrazioni del gruppo, cercando di ridurre le possibili tensioni e dando risalto al loro ruolo come 'alleati'. Solo dopo questa fase, viene proposto il centro diurno.

Difficoltà: l'interferenza di trafficanti e adulti con un bagaglio di esperienze negative nei Paesi inclusi nel progetto.

- Nel corso di attività di outreach rivolte a minori non accompagnati, è importante ricordare che la presenza degli adulti può compromettere la fiducia dei minori nei confronti degli operatori e delle operatrici e delle informazioni fornite. In particolare, gli adulti che hanno vissuto un'esperienza negativa nel Paese potrebbero screditare la credibilità dell'informativa su questioni relative all'accesso agli alloggi, al mercato del lavoro e a altre opportunità di integrazione al compimento dei 18 anni.

Nel tentativo di limitare l'influenza negativa degli adulti durante le attività di outreach, sono state adottate alcune misure di tutela quali:

- isolare i minori e parlare con loro quando gli adulti lasciano gli accampamenti;
- guadagnare la fiducia degli adulti, che spesso sono responsabili della supervisione dei minori;
- invitare i minori a recarsi al centro per ricevere altre informazioni e servizi in un ambiente adatto a loro. Il legame tra le attività di outreach e il rinvio al centro è considerato fondamentale.

Difficoltà: i minori non accompagnati possono spostarsi da un insediamento all'altro per timore di essere arrestati o sottoposti al rilevamento delle impronte digitali. Questo tende a incidere sulla fiducia nei confronti del team di outreach, in quanto essi possono associare erroneamente gli interventi di polizia con le visite sul campo del personale delle ONG.

Tale difficoltà è stata affrontata in diversi modi:

- attraverso colloqui con i minori per far loro capire il significato e il senso delle attività sul territorio, nonché l'indipendenza degli operatori e delle operatrici rispetto agli interventi delle forze dell'ordine;
- spiegando l'importanza del ruolo svolto dalle autorità nell'identificazione e nella collocazione in strutture di accoglienza;
- adeguando le strategie di outreach al fine di individuare i nuovi insediamenti ad hoc.

B. Attività informativa

I bisogni

L'attività informativa ai minore risponde alla mancanza o all'inadeguatezza delle conoscenze sui servizi disponibili, sulle forme di tutela e sulle opportunità a lungo termine, sia a livello locale sia nazionale. Molteplici sono le ragioni alla base di queste carenze conoscitive, tra cui annoveriamo in particolare:

- una limitata presenza o l'assenza di attori locali atti a fornire l'informativa;
- la mancanza della mediazione culturale e di un approccio a misura di minore nel fornire informazioni;
- incoerenze nelle informazioni fornite in contesti in cui diversi soggetti sono in contatto con il gruppo target;

- informazioni errate e fuorvianti circolanti nella cerchia dei minori (adulti e minori connazionali, familiari e trafficanti) circa i Paesi coinvolti nel progetto e quelli di destinazione.

Gli obiettivi

L'attività informativa mira a consolidare la protezione dei minori non accompagnati in transito offrendo loro maggiori opportunità di esercitare i loro diritti, rafforzandone il coinvolgimento e il ruolo attivo nelle scelte sul proprio futuro e, quindi, l'autonomia decisionale. In particolare si cerca di:

- migliorarne il livello di conoscenza, comprensione e consapevolezza dei propri diritti, dei servizi disponibili e delle opportunità di protezione, nonché dei rischi legati alla migrazione irregolare quali la tratta, lo sfruttamento, i problemi di salute e le malattie;
- sfatare i miti relativi ai Paesi di destinazione che vengono costantemente alimentati all'interno della cerchia dei minori. Durante i colloqui, è emerso che amici residenti in alcuni Paesi di destinazione riferiscono informazioni errate quali: alloggio e denaro (in importi variabili tra 50 e 750 Euro al mese) garantiti fino al raggiungimento dell'indipendenza economica; permesso di soggiorno rilasciato immediatamente insieme ad un documento di viaggio con validità internazionale; istruzione assicurata in qualsiasi scuola a tutti i livelli; un regolare permesso di soggiorno rilasciato automaticamente anche dopo il compimento della maggiore età; in generale un migliore sistema di protezione, anche se i minori sembrano non avere una chiara idea di cosa ciò significhi esattamente;
- fornire ai minori gli strumenti per compiere scelte più consapevoli;
- facilitarne l'accesso ai servizi di prima assistenza, orientamento e accompagnamento forniti nell'ambito del progetto;
- promuovere e facilitare l'accesso a forme di tutela ufficiali.

L'attività

Le misure messe in atto hanno consentito di fornire informazioni di carattere socio-giuridico rilevanti a livello locale, nazionale ed europeo, tra cui si annoverano: i diritti garantiti ai minori e i sistemi nazionali di accoglienza; i servizi disponibili a livello locale; il diritto di chiedere protezione internazionale e le relative procedure; il Regolamento di Dublino II; le opportunità e le procedure per il ricongiungimento familiare; le opportunità di integrazione locale; questioni relative alla salute e all'igiene, per esempio il rischio di contrarre malattie; altri rischi inerenti alla migrazione irregolare, come la tratta e il possibile sfruttamento.

Il livello e la quantità delle informazioni varia a seconda della situazione, dei bisogni e delle richieste del minore.

In Italia e in Grecia le informazioni vengono fornite nei centri diurni e durante le attività di outreach, mentre in Francia ciò avviene solo attraverso l'unità mobile. Come precedentemente menzionato, laddove possibile, gli operatori e le operatrici preferiscono fornire solo un'informazione di base nel corso dell'outreach e inviare i minori ai centri diurni e all'unità mobile, dove è possibile fornire informazioni più dettagliate in un ambiente più sicuro.

L'attività informativa può essere espletata in modo informale nell'ambito di altri servizi e attività, o in modo più strutturato attraverso colloqui individuali o sessioni informative.

Nella diffusione di informazioni viene coinvolto tutto lo staff, in linea con un approccio multidisciplinare. Poiché non tutti gli operatori e le operatrici sono esperti di questioni giuridiche, ma devono comunque avere una buona conoscenza in materia di protezione, vari corsi di formazione e aggiornamenti vengono tenuti dai legali, a garanzia della qualità e della correttezza dell'informativa. Per esempio, in Italia una seduta al mese della riunione settimanale del personale è dedicata agli aggiornamenti su nuove leggi e regolamenti riguardanti i minori non accompagnati.

L'attività informativa è stata supportata dallo sviluppo di volantini e libretti preparati a misura di minore e distribuiti dagli operatori e le operatrici durante le attività di outreach e all'interno del centro diurno, nonché da altri soggetti che si occupano di minori non accompagnati, incluse le autorità, a livello locale o presso i principali punti di ingresso (porti) nel territorio nazionale. Nello specifico, l'operazione ha coinvolto la polizia di frontiera, le ONG responsabili della diffusione di informazioni nei punti di ingresso, il personale dei centri di accoglienza, le ONG impegnate negli insediamenti spontanei e i servizi sociali preposti alla tutela dei minori. Le parti interessate hanno ricevuto la versione cartacea ed elettronica del materiale, da distribuire e utilizzare anche dopo la fine del progetto. Il materiale è stato ritenuto utile nel lavoro quotidiano con i minori, in quanto fornisce un supporto immediato ogniqualvolta gli operatori e le operatrici o i mediatori culturali non siano disponibili ad accogliere i minori appena arrivati.

L'impatto

Una prima valutazione dell'impatto dell'intervento può essere effettuata attraverso i dati quantitativi. Nell'arco di 5 mesi (gennaio - maggio 2012), sono stati registrati 604 minori presso i centri diurni e l'unità mobile e 474 sono stati contattati durante le attività di outreach. Nello stesso periodo, 584 soggetti hanno ricevuto informazioni in sessioni individuali o di gruppo. Il dato è molto simile in tutti e tre i Paesi e il personale coinvolto stima una percentuale simile per i precedenti mesi di attuazione del progetto.

Le statistiche mostrano dunque che la quasi totalità dei minori ha ricevuto le informazioni e quasi lo stesso numero di coloro incontrati sul territorio ha anche avuto accesso ai servizi dei centri diurni e dell'unità mobile. Benché sia troppo presto per valutare appieno l'effetto reale dell'attività informativa, il maggior accesso di minori ai servizi di assistenza, orientamento e supporto individuale, con un conseguente impatto positivo sulla loro protezione immediata, può già essere considerato un risultato concreto. La frequenza con cui i minori hanno usufruito di servizi diversi dalla prima assistenza è indice di una migliore comprensione dei propri diritti e delle opportunità offerte nei tre Paesi. Si spera che le informazioni fornite contribuiranno a rafforzare la loro capacità di fare scelte consapevoli.

Tuttavia, nonostante si ritenga che la mancanza di informazioni tempestive, accurate e adatte al gruppo target sia una delle cause della prosecuzione del viaggio verso altri Paesi europei senza usufruire della protezione offerta dai Paesi di transito, i dati hanno mostrato che solo 37 minori tra tutti coloro che hanno ricevuto l'informativa hanno poi accettato di avvalersi della tutela offerta dalle autorità nazionali nei tre Paesi partner del progetto.

È ancora difficile valutare appieno l'impatto della distribuzione del materiale informativo. Tuttavia, i dati quantitativi e qualitativi raccolti finora dimostrano che la semplice distribuzione di informazioni, per quanto tempestiva, adattata al minore e fornita con il supporto di mediatori culturali e di altri strumenti *ad hoc*, non è sufficiente a migliorare la protezione in termini di riduzione del transito, data, tra l'altro, l'influenza esercitata da altre fonti di informazioni, in particolare la famiglia e i connazionali.

Una sera del mese di maggio 2012, gli operatori e le operatrici, insieme a un mediatore culturale afgano, si sono recati alla stazione Ostiense, punto d'incontro dei cittadini afgani a Roma. Il team ha intercettato sei minori già noti e ha iniziato una conversazione amichevole. Alcuni adulti si sono uniti e dopo un po' lo staff ha deciso di distribuire i volantini in farsi e pashtu preparati nel corso del progetto. Nel leggerli, gli adulti hanno reagito con violenza, iniziando a fare commenti sui diritti dei minori in Italia. "Questo non è vero, vi stanno mentendo!", ha affermato uno di loro ad alta voce strappando il volantino. A seguito dell'episodio, si è deciso che da quel momento l'attività informativa in outreach sarebbe stata solo orale, limitando la distribuzione di volantini solo al centro diurno, senza la presenza degli adulti.

Le sfide

Difficoltà: le informazioni circolanti nella cerchia del minore.

- ✎ Nel fornire informazioni, è importante tenere in considerazione l'influenza esercitata dai connazionali e cercare di contrastarne gli effetti negativi.

Per contrastare tale influenza è stata adottata la seguente metodologia:

- Creazione di spazi riservati ai minori, dove distribuire informazioni senza la presenza degli adulti, in un ambiente sicuro e adatto ai minori. In Francia, in assenza del centro diurno, tale obiettivo è stato raggiunto accompagnando i minori verso servizi diversi, forniti fuori dai campi in cui vivono. In Grecia, di fronte alla mancanza di servizi alternativi per gli adulti in difficoltà, lo staff del centro diurno ha deciso di fornire assistenza limitata agli adulti sia in fase di outreach che al centro diurno, per poter poi concentrare la maggioranza dell'intervento sui minori, evitando l'azione di disturbo esercitata dagli adulti. In Italia, l'approccio a bassa soglia¹⁰ ha favorito la distribuzione informale di informazioni, da parte di tutti gli operatori e le operatrici del centro e attraverso l'utilizzo di materiale come poster, cartine appese alle pareti, libri e riviste, atti a stimolare la curiosità del minore. I minori vengono anche collocati in un centro notturno temporaneo dove, in un'atmosfera tranquilla e accogliente, gli operatori sociali e i mediatori culturali possono fornire informazioni in modo informale durante i pasti e le attività ricreative.
- Stabilire un rapporto di fiducia con i minori è necessario a garantire che le informazioni vengano effettivamente recepite. È infatti essenziale che il minore percepisca e consideri legittima e affidabile la fonte di informazione.

Difficoltà: il livello di comprensione e valutazione del minore in relazione alle informazioni ricevute.

- ✎ Nel fornire le informazioni, è importante assicurarsi che esse siano effettivamente comprese. La diffusione delle stesse dovrà essere a misura di minore e adeguata al gruppo target. È necessario inoltre provvedere ad una valutazione sistematica dei bisogni dei beneficiari, che sono in costante evoluzione, nonché delle dinamiche sia all'interno del gruppo target che nel contesto dove vengono fornite le informazioni.

¹⁰ Per maggiori dettagli si veda l'introduzione a questa sezione.

Nel corso del progetto ci si è assicurati che il materiale informativo prodotto fosse adattato al gruppo target nei seguenti modi:

- Il materiale è stato sviluppato in base a una valutazione del quadro giuridico, dei meccanismi di protezione esistenti e delle carenze individuate in ciascun Paese coinvolto nel progetto, nonché delle esigenze espresse dal gruppo target e delle specificità locali;
- I minori sono stati costantemente consultati in merito al materiale sviluppato e si è tenuto conto delle loro reazioni e considerazioni sul contenuto, lo stile, la forma e il design.
- La distribuzione del materiale informativo è stata monitorata e valutata. In Italia gli operatori e le operatrici si sono resi conto che durante le attività di outreach i volantini venivano screditati dagli adulti e, se lasciati a libera disposizione dei minori, spesso gettati via in quanto non comparivano tutte le lingue parlate all'interno del centro diurno. Si è quindi deciso di dare il volantino come materiale di supporto successivamente all'informazione orale, una strategia che si è rivelata più efficace. In Francia il materiale è stato elaborato in diverse lingue e distribuito dall'unità mobile nei luoghi dove vivono i minori; l'approccio ha avuto un riscontro positivo anche tra chi non sapeva leggere, ma voleva comunque avere il volantino da consultare con altri minori.
- I volantini sono stati arricchiti da disegni e il contenuto è stato espresso in un linguaggio semplice, immediato ma esaustivo al tempo stesso. Il layout e il formato sono stati appositamente ideati per renderli attraenti e di immediata comprensione. In Italia è stato girato anche un video sulle esperienze e i diritti dei minori, che li ha visti parte attiva in tutte le fasi, dallo sviluppo della sceneggiatura, alla recitazione, alle riprese e al montaggio. Per accrescere l'interesse e facilitarne l'accesso, il video è stato corredato di musiche, tra cui un rap in farsi, e viene mostrato sullo schermo di un computer inserito in una teca in plexiglass, che i minori possono prendere e guardare da soli o insieme ai propri connazionali.

Difficoltà: la pressione esercitata dalla famiglia nel Paese di origine e in quello di destinazione.

- ↳ Nel valutare l'attuazione di una strategia informativa, è importante ricordare che le informazioni fornite ai minori potrebbero non essere efficaci se non raggiungono anche chi sta dietro al progetto migratorio.

A tale scopo, si è tentato dunque di mettersi in contatto con le famiglie nel Paese di origine e di destinazione attraverso una serie di attività di mediazione sociale. Previo consenso del minore, l'operatore sociale, il mediatore culturale e il minore stesso chiamano telefonicamente la famiglia per parlare della situazione esistente, del progetto migratorio, dei rischi legati alla prosecuzione del viaggio e della tutela a cui il minore potrebbe avere accesso nei Paesi coinvolti nel progetto. Il consenso del minore e un rapporto di fiducia si sono rivelati requisiti essenziali per evitare conseguenze inaspettate, ad esempio che i membri della famiglia intimino ai ragazzi di non fidarsi degli operatori e le operatrici e chiedano di evitare ulteriori contatti.

L'esperienza accumulata ha permesso di ritenere che la diffusione di informazioni e campagne di sensibilizzazione sui rischi della migrazione e sulle forme di tutela offerte dai Paesi del progetto, per essere efficace debba rivolgersi anche alle comunità nei Paesi di origine e di destinazione.

Difficoltà: le limitate opportunità di integrazione nei Paesi partner del progetto, in particolare in materia di accesso all'istruzione, alla formazione professionale e al mercato del lavoro.

↳ Nella pianificazione di una strategia informativa globale, è importante valutare come affrontare l'impatto delle carenze strutturali.

Poiché i minori ricevono le informazioni sui Paesi di destinazione da connazionali che tendono ad abbellire la realtà, a sottovalutare i rischi e a negare i problemi legati alla protezione, gli operatori e le operatrici hanno tentato di sfatare i miti che ne conseguono allestendo attività ricreative ad hoc e conducendo sessioni di attività di peer education.

C. Orientamento legale e supporto a casi individuali

I bisogni

I minori non accompagnati in transito hanno un accesso molto limitato a informazioni affidabili e precise, ai servizi disponibili e alle opportunità offerte in materia di tutela. Anche nelle strutture di accoglienza può mancare personale specializzato o le risorse necessarie a identificare e rispondere alle esigenze specifiche di questi soggetti. Le attività intraprese sono state principalmente volte a individuare e quindi a far fronte, per quanto possibile e in base alle circostanze, alle esigenze di tutela dei singoli minori, quali:

- Accesso alle strutture di accoglienza e ad altre forme di protezione;
- Rilascio dei documenti necessari, tra cui il permesso di soggiorno e la cittadinanza;
- Protezione dagli abusi e dallo sfruttamento dei trafficanti;
- Assistenza nei ricorsi contro i provvedimenti di espulsione in caso di erronea identificazione come adulti;
- Assistenza in caso di rientro forzato in Italia o in Francia ai sensi del Regolamento di Dublino;
- Avvalersi di una corretta identificazione e valutazione dell'età;
- Ottenere la nomina di un tutore;
- Accesso alla procedura di determinazione dello status di rifugiato;
- Essere seguiti dopo l'affidamento ai meccanismi di protezione;
- Assistenza ai fini del ricongiungimento familiare ai sensi del Regolamento di Dublino e di altre norme vigenti;
- Assistenza in caso di arresto e detenzione.

Gli obiettivi

L'orientamento legale intende fornire assistenza su base individuale in materia di protezione e di opportunità esistenti a livello locale, nazionale ed internazionale. In caso di necessità, alla consulenza può seguire il supporto legale individuale.

L'orientamento e le attività di supporto legale individuale mirano pertanto a promuovere e rispettare i diritti dei minori non accompagnati in transito, in particolare:

- Fornendo ai minori le conoscenze e gli strumenti necessari a prendere decisioni consapevoli nell'esercizio dei propri diritti;
- Promuovendo l'accesso e l'utilizzo dei servizi legali a disposizione;
- Riconoscendo le specifiche esigenze di protezione e individuando soluzioni su misura;
- Intraprendendo azioni appropriate attraverso il supporto individuale e la rappresentanza legale laddove necessario.

L'attività

La consulenza legale viene generalmente fornita su richiesta del minore o quando, nel corso dei colloqui e degli incontri individuali, sorgono determinate questioni giuridiche. Le informazioni fornite attraverso l'orientamento legale sono dettagliate, esaustive e adattate ad ogni singolo caso.

Dopo una valutazione iniziale della situazione e dei bisogni specifici di ogni minore, costui viene consigliato sulle possibili soluzioni, sui rischi di movimenti secondari e sul diritto alla protezione nei Paesi coinvolti nel progetto, comprese le difficoltà che possono insorgere.

La consulenza viene fornita in seguito alla prima assistenza e al soddisfacimento dei bisogni primari (cibo, igiene, questioni mediche o sistemazione nei centri notturni temporanei laddove possibile). Essa viene fornita nei centri diurni o, nel caso della Francia, nell'unità mobile o nell'ufficio dell'organizzazione partner, in un ambiente sicuro e adatto a garantire tranquillità e privacy. L'accesso al servizio è agevolato dall'informalità degli ambienti e dall'approccio amichevole degli operatori e le operatrici. In Francia, quando il minore viene affidato ai servizi nazionali preposti alla tutela dell'infanzia, la consulenza legale è prevista anche all'interno delle strutture di accoglienza, che non essendo specializzate in questioni relative ai minori stranieri, si avvalgono del sostegno del personale del progetto nell'affrontare casi specifici.

L'avvocato o l'operatore legale sono supportati da un mediatore culturale. Il colloquio è riservato e le informazioni sono fornite in modo semplice e facilmente comprensibile al minore.

Dopo aver valutato le esigenze specifiche e le possibili soluzioni, al minore viene dato il tempo di riflettere e compiere così una scelta consapevole sull'opportunità di intraprendere un'azione legale o di avviare una procedura, e di decidere quale tra le opzioni disponibili sia la migliore. Il ruolo attivo accordato ai minori nel processo decisionale è ritenuto essenziale, tenendo sempre presente il livello di maturità e l'età. Nella maggior parte dei casi, la consulenza viene riservata agli adolescenti (15-17 anni), mentre per i più giovani vengono adottate procedure differenti, che prevedono il coinvolgimento del tutore del minore.

Previo consenso del minore, l'avvocato o l'operatore legale assiste quest'ultimo nell'attuazione del percorso individuato e, laddove necessario, ne segue gli sviluppi. La natura della consulenza e del supporto legale individuale variano a seconda del Paese.

In Grecia, la maggior parte dei minori ha usufruito della consulenza, è stata assistita o legalmente rappresentata nei seguenti ambiti: presentazione della domanda d'asilo e preparazione del fascicolo; inserimento in strutture di accoglienza e in percorsi di integrazione; arresto da parte delle forze dell'ordine all'arrivo al porto dopo il rientro dall'Italia o nel tentativo di lasciare il Paese; richiesta di nomina del tutore. In alcuni casi, è stata fornita assistenza anche a chi ha espresso la volontà di tornare al Paese d'origine, anche se nell'ambito del progetto non vi è stato alcun ritorno volontario assistito.

In Italia, la maggior parte dei casi di consulenza, supporto e rappresentanza legale ha riguardato minori rientrati in Italia ai sensi del Regolamento Dublino II, pur essendo stati riconosciuti come minori nei Paesi di destinazione. I motivi del rientro hanno riguardato principalmente la previa identificazione come adulti da parte delle forze dell'ordine italiane o precedenti richieste di asilo presentate in Italia. L'errata identificazione e accertamento dell'età sono stati tra i principali motivi di richiesta di consulenza legale. Nella maggior parte dei casi seguiti è stato necessario ricorrere ad una nuova valutazione dell'età e presentare ricorso contro l'errata identificazione delle forze dell'ordine.

In Francia, la consulenza legale e il supporto individuale sono stati motivati principalmente da: domande di asilo e avvio della relativa procedura, sia che i minori non accompagnati fossero in transito o in strutture di accoglienza; ricongiungimenti familiari (quasi sempre con i genitori nel Regno Unito); richieste di permesso di soggiorno o della nazionalità francese.

In seguito alla morte della madre nel 2010, M., allora sedicenne, decise di lasciare l'Afghanistan con il fratello per raggiungere il padre residente nel Regno Unito e diventato cittadino britannico. I due ragazzi vennero aiutati dal nonno, che vendette due case e pagò i trafficanti direttamente. Dopo la loro partenza, anche gli altri tre fratelli si misero in viaggio tentando di raggiungere il Regno Unito attraverso la Russia. M. e suo fratello attraversarono la frontiera tra l'Afghanistan e il Pakistan a piedi e raggiunsero l'Iran in autobus. Rimasero insieme fino al loro arrivo in Turchia, ma cercando di entrare in Grecia, i trafficanti decisero di separarli (a quanto pare perché non avevano pagato abbastanza). M. si ritrovò così da solo in Grecia. Al suo arrivo fu arrestato dalla polizia di frontiera e messo in carcere per due mesi. Giunto in Francia attraverso l'Italia, rimase nella cosiddetta "giungla di Calais", vicino alla città di Dunkerque, da dove cercò di attraversare il confine per raggiungere il Regno Unito e riunirsi a suo padre. Durante le visite sul campo condotte in diverse località, sia a Calais che nei dintorni, l'unità mobile ha incontrato il minore e gli ha fornito consulenza legale, soprattutto in merito al ricongiungimento familiare e alle misure di protezione. M. ha acconsentito ad essere segnalato alla polizia di frontiera per essere trasferito in un centro di accoglienza. Il personale impegnato nel progetto ha avviato le procedure per rintracciare il padre di M. e raccogliere la documentazione necessaria al ricongiungimento familiare. La richiesta dello stesso è stata fatta dapprima ai sensi del Regolamento di Dublino II e, in seconda istanza, nell'ambito del programma di ricongiungimento familiare del British Council, al quale M. si era già rivolto durante la sua permanenza in Pakistan nel 2010. A quel tempo, le autorità britanniche avevano dichiarato che le risorse del padre erano troppo limitate per procedere alla riunificazione. Nell'ottobre 2011, l'ufficio ha completato la procedura; M. ha sostenuto un colloquio presso il British Council e le autorità britanniche hanno valutato la situazione del minore e del padre nel Regno Unito. Il 25 gennaio 2012 il ricongiungimento è stato autorizzato e M. ha ricevuto il visto per raggiungere il padre. Il 1° febbraio M., insieme a suo padre, ha lasciato la Francia e si è trasferito a Londra, dove vive tuttora.

L'impatto

In 10 mesi, 1.094 minori sono stati registrati presso il centro e l'unità mobile diurni e 1.083 sono stati contattati durante le attività di outreach. Nello stesso periodo, un totale di 323 minori ha ricevuto consulenza legale e 75 casi sono stati seguiti dal personale coinvolto nel progetto attraverso l'avvio di azioni legali.

Le statistiche mostrano che circa il 30% dei minori entrati in contatto con gli operatori e le operatrici avevano bisogno di consulenza legale. Secondo quanto riportato dalle organizzazioni partner, tutti coloro che hanno richiesto una consulenza legale hanno avuto pieno accesso al servizio e sono stati seguiti individualmente nelle fasi successive se necessario. L'offerta di consulenza legale è pertanto ritenuta fondamentale nell'individuare esigenze specifiche di protezione e soluzioni su misura, considerato che la maggior parte dei casi riguardavano minori in transito privi di altre possibilità di risolvere la propria situazione. Questo tipo di intervento è importante per far meglio comprendere

ai soggetti le opzioni esistenti in merito ai loro bisogni, accrescendone l'autonomia decisionale e dando loro gli strumenti necessari a compiere scelte più consapevoli. È altresì un'opportunità per i minori di far valere i propri diritti, nonché di usufruire delle forme di tutela disponibili.

Inoltre, le organizzazioni partner ritengono che la consulenza legale e il supporto ai casi individuali potranno, indirettamente e nel lungo termine, avere un impatto positivo sulla sensibilizzazione delle parti interessate, nonché sul riconoscimento da parte di soggetti statali del dovere di tutelare i diritti dei minori ai sensi della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ciò nonostante, è probabile che un numero molto più alto di minori avesse bisogno di consulenza e di supporto legale individuale rispetto a quanti ne hanno fatto richiesta, fatto che circoscrive il successo dell'azione. Ciò è dovuto al fatto che molti dei minori che hanno dimostrato un interesse a trovare una soluzione alla propria situazione e hanno usufruito dell'orientamento legale, hanno deciso di non intraprendere nessuna delle azioni proposte dall'avvocato perché scoraggiati dalla lunghezza delle procedure per il ricongiungimento familiare e la concessione della protezione internazionale, o perché condizionati dalla famiglia e dai connazionali.

Dopo aver sostato nel centro diurno a Roma per alcuni giorni, S., un minore afgano di 16 anni, si è confidato con il personale e ha rivelato ulteriori dettagli del suo percorso migratorio. S. ha raccontato di essere giunto in Puglia dalla Grecia, dove era stato intercettato dalle forze dell'ordine e trasferito in un centro di accoglienza per minori. In Puglia, dove era ospitato in una struttura per minori, aveva ricevuto informazioni sulla protezione internazionale, ma aveva deciso di non fare richiesta di asilo a causa della lunghezza della procedura. S. ha anche detto di essere fuggito e di essersi diretto a Roma pochi giorni dopo il suo arrivo. Nel tentativo di ottenere ulteriori informazioni sul minore, gli operatori e le operatrici del centro diurno hanno contattato la struttura di accoglienza in Puglia. Nonostante gli sforzi per creare un rapporto con il minore e le informazioni ottenute dalla struttura pugliese, non è stato possibile convincere S. a mettersi in contatto con la famiglia insieme al mediatore culturale al fine di spiegare la propria situazione e la protezione in Italia. Il minore ha chiamato la famiglia dal centro senza l'assistenza del mediatore culturale e ha poi riferito di essere stato esortato a non rimanere in Italia e a proseguire il viaggio verso la Svezia, sulla base del fatto che non aveva ancora ricevuto protezione internazionale.

Le sfide

Al fine di far fronte alle difficoltà di cui sopra, le organizzazioni partner hanno fornito orientamento legale unitamente ad altri interventi, ritenuti complementari e necessari per massimizzare l'efficacia dell'intervento e ridurre al minimo gli effetti negativi di fattori esterni. In particolare:

Difficoltà: i minori sono determinati a raggiungere altri Paesi di destinazione e sono influenzati dalla famiglia e dai connazionali.

- 👉 Nel fornire consulenza legale, è importante tenere in debito conto l'influenza sulle decisioni del minore esercitata dall'ambiente in cui egli trova.

Nel corso del progetto è stata adottata la seguente metodologia, ritenuta efficace per contrastare tale influenza:

- L'attività informativa e l'assistenza di base sono state fornite prima della consulenza legale. Prendersi cura dei bisogni primari dispone il minore a discutere più favorevolmente di questioni

inerenti la sua tutela. Le informazioni generali possono stimolare la sua curiosità e l'interesse ad approfondire le opportunità offerte.

- La partecipazione degli operatori e delle operatrici legali nelle attività quotidiane dei centri diurni e dell'unità mobile ha contribuito ad instaurare un rapporto di fiducia con i minori, aiutandoli ad avvicinarsi agli operatori e alle operatrici e a condividere con loro informazioni personali utili a individuare determinate esigenze di protezione.
- È stata attuata una mediazione sociale con le famiglie nei Paesi di origine e di destinazione, nell'intento di facilitare la comunicazione e risolvere i conflitti che nascono tra i minori e le loro famiglie o comunità. Ciò è particolarmente importante quando un minore non desidera continuare il viaggio, ma sente la pressione della famiglia a farlo. La mediazione avviene previo consenso del minore o su suo espresso desiderio. È importante capire quanto più possibile della situazione del minore prima di intervenire con la famiglia.

A., un minore afgano di 10 anni, ha chiesto informazioni sulla legislazione europea in materia di ricongiungimento familiare per capire come poter riabbracciare la madre che vive in Germania. Durante la sessione di consulenza con l'avvocato e il mediatore culturale, ha ricevuto in modo semplice chiarimenti sulla possibilità di ricongiungersi legalmente con la madre dall'Italia. Gli sono stati inoltre spiegati i rischi di un viaggio irregolare e la tutela a cui aveva diritto soggiornando in Italia. Nonostante ciò, A. ha ammesso apertamente la sua riluttanza a rimanere e seguire la procedura di ricongiungimento familiare, soprattutto a causa della sua lunghezza. Conoscendo l'influenza esercitata dalla famiglia, e in virtù del rapporto che si era creato con il minore, il personale ha esortato A. a contattare il fratello in Grecia, con il supporto del mediatore culturale, per discutere con lui la possibilità di rimanere in Italia e di avviare la procedura di ricongiungimento familiare. A. ha acconsentito ma probabilmente a causa della lunghezza e della difficoltà del processo, il fratello gli ha consigliato di non rimanere in Italia. A seguito di questo intervento, A. non è stato più visto al centro diurno.

Difficoltà: il ricongiungimento familiare e le procedure di determinazione dello status di rifugiato sono di lunga e difficile attuazione.

🔗 Durante la consulenza legale, è importante tenere in considerazione l'effetto demoralizzante che le carenze strutturali possono avere sui minori.

Gli operatori e le operatrici hanno cercato di ridurre tale effetto nei seguenti modi:

- Promuovendo la partecipazione attiva dei minori durante l'orientamento legale, assicurandosi che i pro e i contro di ogni opzione fossero pienamente compresi e che i minori avessero il tempo di riflettere sull'importanza di rispondere ai bisogni di protezione legalmente. Accordare ai minori un ruolo di primo piano nel processo decisionale è fondamentale.
- La consulenza legale è stata sostenuta da un supporto individuale continuo. Gli operatori e le operatrici si sono infatti adoperati per spiegare carenze, ritardi o problemi specifici, affrontandoli tempestivamente nel tentativo di ridurre i possibili effetti negativi. I consulenti hanno parlato con franchezza, sottolineando l'importanza di essere pazienti e i vantaggi della procedura legale.

Difficoltà: i minori possono essere erroneamente identificati dalle forze dell'ordine come adulti. Questo può indurli a distruggere documenti o ordinanze per timore di essere scoperti prima o dopo aver raggiunto il Paese di destinazione.

- ✎ La consulenza legale dovrebbe essere affiancata dalla possibilità di seguire ogni caso attraverso la rappresentanza legale, onde contestare decisioni quali l'errata identificazione, l'espulsione o il rimpatrio, attraverso vertenze.

Il personale ha seguito l'evoluzione dei singoli casi anche attraverso la rappresentanza legale, assicurandosi che i minori fossero nuovamente sottoposti a procedure di accertamento dell'età o di identificazione e fossero presentati appelli contro le decisioni precedentemente prese.

Sono state inoltre svolte attività di advocacy presso le autorità nazionali e altri soggetti interessati per l'adozione di procedure di accertamento dell'età multidisciplinari e di procedure operative standard per l'identificazione dei minori, in particolare alle frontiere.

H., un minore afghano di 15 anni, è stato inviato al centro diurno dalle forze dell'ordine a Eghio (città a 35 km da Patrasso). Qui, è stato informato dei suoi diritti, compresa la possibilità di richiedere protezione internazionale con l'assistenza degli operatori e delle operatrici per tutta la durata della procedura, e chiarendone allo stesso tempo la complessità e la durata. A seguito delle informazioni ricevute dall'avvocato, il minore ha deciso di presentare richiesta d'asilo. Con l'assistenza dello stesso, H. ha rinnovato il permesso di soggiorno per richiesta asilo e ha sostenuto il colloquio di prima istanza. Purtroppo, nel corso dei mesi, il personale non ha più visto H. né al centro né durante le attività di outreach. Secondo alcuni beneficiari, il minore è partito per l'Italia, mentre la decisione sulla sua richiesta di asilo in Grecia è ancora in sospeso.

D. Laboratori creativi

Una serie di attività ricreative sono state organizzate in Grecia, Italia e Francia, con variazioni nella frequenza, nel contenuto e nell'approccio.

In Francia, a causa dell'assenza di un centro diurno, le attività sono state svolte all'interno dell'unità mobile negli insediamenti spontanei, e hanno incluso la pittura, l'ascolto di musica e l'uso di internet laddove possibile. I minori hanno anche dipinto il furgone utilizzato dall'unità mobile, nell'intento di promuovere un senso di partecipazione e di appartenenza.

In Grecia, per una serie di fattori quali lo spazio ristretto del centro, le limitate risorse umane e la priorità data all'offerta di servizi, gli operatori e le operatrici hanno scelto di non dare preminenza a questo tipo di intervento. Pertanto, le attività ricreative sono state principalmente viste come un'occupazione costruttiva per i minori durante la loro permanenza al centro nell'attesa di usufruire di servizi specifici a seconda dei bisogni individuali. Tra le attività svolte si annoverano: proiezioni di film, disegni, giochi da tavolo, accesso a Internet, laboratori in cui i minori vengono incoraggiati a parlare di se stessi e del loro Paese d'origine attraverso immagini, foto e video trovati sul web, e un laboratorio di scrittura nella loro lingua madre. Alcune partite di calcio sono state organizzate negli insediamenti spontanei durante le sessioni di outreach.

Durante le visite di studio, gli operatori e le operatrici del centro di Patrasso hanno espresso il desiderio di consolidare l'intervento attraverso laboratori e metodologie più mirate e strutturate. Il centro CivicoZero di Roma, dove da anni si allestiscono laboratori creativi con personale specializzato, ha condiviso la propria esperienza e conoscenza con il personale di PRAKSIS, per un'eventuale futura attuazione di laboratori.

Questa sezione si concentra, pertanto, sui laboratori creativi organizzati in Italia, in quanto essi forniscono un quadro più dettagliato delle lezioni apprese durante l'implementazione di questo tipo di intervento.

I bisogni

Nel loro cammino verso i Paesi dell'UE, i minori non accompagnati in genere sopportano un viaggio lungo, faticoso e pericoloso, costantemente esposti al rischio di violenza e abusi. All'arrivo in Grecia, Italia e Francia, le loro condizioni di vita rimangono precarie e la pressione esercitata dalle famiglie e dai trafficanti rende ancora più urgente trovare una sistemazione, cibo, vestiti e soldi per continuare il viaggio. Il loro benessere psicologico è costantemente minacciato dalle esperienze traumatiche vissute durante il viaggio e nel Paese d'origine. È dunque importante che le azioni, che dovrebbero essere adattate all'età e alla maturità dei minori, tengano conto delle loro necessità materiali, nonché del loro benessere e sviluppo psicologico, accrescano la loro autonomia decisionale e li aiutino a scoprire le proprie risorse e capacità.



Foto di Mohammed Keita, scattata durante laboratori espressivi presso CivicoZero

Gli obiettivi

Al di là della mera assistenza, i laboratori creativi intendono fornire ai minori non accompagnati l'opportunità di esprimere i propri bisogni, sentimenti e desideri attraverso attività ricreative su misura. In particolare, l'intervento ha lo scopo di:

- Promuoverne il benessere psicosociale dei minori in transito;
- Sostenerli nell'espressione del 'sé';
- Migliorarne la consapevolezza e la comprensione dei diritti, delle opportunità e delle competenze;
- Accrescerne l'autonomia decisionale, consolidandone capacità e risorse.

L'attività

Tanto i laboratori strutturati quanto quelli non strutturati si svolgono per lo più al centro diurno, anche se, come precedentemente indicato, alcune attività ricreative ad hoc possono essere organizzate anche in outreach. I laboratori allestiti nel corso del progetto hanno dato vita alle seguenti attività:

- **Racconti di storie.** Dopo aver scelto un argomento, i minori sono invitati a raccontare una storia nella forma che più si adatta a ciascuno di loro. La maggior parte dei lavori di scrittura che emergono dal laboratorio, vengono inclusi nella rivista del centro, Griot, distribuita anche al di fuori della struttura diurna. L'attività dà la possibilità di esprimersi e di migliorare la propria autostima, contribuendo anche a sensibilizzare gli studenti italiani sulla realtà dei minori non accompagnati.
- **Laboratori artistici di collage.** Utilizzando immagini che ricordano il viaggio e l'esperienza migratoria, il lavoro porta i minori a discutere e condividere i sentimenti positivi e negativi sul viaggio, sulla vita nel Paese di origine, sulle esperienze passate e sulle aspettative.
- **Laboratori di arti e mestieri.** I minori creano oggetti di uso quotidiano o tipici del proprio Paese di origine. Per esempio, la costruzione di aquiloni tra i minori afgani, attività alquanto popolare in patria, diventa un'occasione per parlare della cultura e delle esperienze di vita nella terra natale.
- **Cineforum.** La proiezione di film o di brevi clip da Internet viene seguita da una discussione di gruppo condotta dagli operatori e dalle operatrici. I film e le clip, che rispecchiano le preferenze espresse dai minori, rappresentano una preziosa fonte di informazioni sul loro mondo.
- **Visite al Museo.** Le visite di gruppo al Museo d'Arte Orientale di Roma, che include una sezione sull'Afghanistan, sono spesso organizzate per i minori afgani. La visita si svolge con il supporto di una guida multimediale ed è seguita da una discussione sul Paese di origine, le esperienze passate e le aspettative. Dopo la visita, alcuni scrivono le loro impressioni e commenti, esprimendo in genere apprezzamento per l'iniziativa.
- **Laboratori video.** I partecipanti hanno la possibilità di imparare le nozioni basilari di cinematografia e di usare la videocamera, anche al di fuori del centro. Le immagini girate vengono discusse e analizzate in gruppo, poi tagliate e montate durante il laboratorio.
- **Laboratorio di fotografia.** I nuovi arrivati vengono introdotti alla fotografia, mentre gli altri scattano foto. I laboratori offrono anche la possibilità di utilizzare la camera oscura e di prendere in prestito la macchina fotografica e scattare foto della città.

Il centro fornisce infine alcuni servizi permanenti, in particolare attrezzature da palestra, giochi e computer che consentono di accedere a internet, singolarmente o in gruppo, a seconda della disponibilità. Queste attività sono supervisionate dal personale.

L'impatto

Nell'arco di 5 mesi, 209 minori non accompagnati hanno partecipato alle attività ricreative in Italia. I laboratori hanno permesso agli operatori e alle operatrici di creare un'interazione personale con i minori, facilitando la discussione e la nascita di un rapporto di fiducia. Spesso durante le attività i minori hanno parlato della propria storia, fornendo particolari sulla loro vita e sul viaggio intrapreso. Grazie a ciò, il personale ha potuto identificare eventuali violazioni di diritti e bisogni inespresi, affrontando poi tali questioni con il minore stesso.

Ai minori sono stati forniti gli strumenti per esprimere ed elaborare i propri sentimenti, i bisogni, le paure, le frustrazioni e i desideri, e ciò ha rappresentato un primo passo per affrontarli e superarli. L'intervento ha dunque avuto un impatto positivo sul loro benessere, migliorando la conoscenza di se stessi e rafforzandone l'autostima e la capacità di comunicare.

Nel mese di aprile, durante la sua seconda visita al centro, H. è stato invitato a partecipare ad un laboratorio creativo insieme ad altri quattro minori afgani. Seguendo le istruzioni dell'operatrice, ha iniziato a cercare qualche immagine che rappresentasse il suo Paese d'origine o le sue esperienze di viaggio. Sfogliando le riviste, si è imbattuto in una foto malinconica di alcune montagne che lo hanno colpito molto, ricordandogli il viaggio attraverso i Balcani. Si è messo così a parlare spontaneamente del percorso compiuto, dicendo di aver attraversato i Balcani ed essere stato in un carcere ungherese per circa un mese, un'esperienza particolarmente traumatica. Fino a quel momento H. aveva sempre detto di essere arrivato in Italia attraverso la Grecia, come la maggior parte degli altri minori.

Le sfide

Difficoltà: la permanenza dei minori in transito può spesso rivelarsi di breve durata e, di conseguenza, il carattere a lungo termine di certe attività può in alcuni casi indebolire la loro motivazione e dissuaderli dal partecipare.

- Poiché il gruppo target si caratterizza per la sua mobilità, le attività ricreative dovranno essere organizzate in modo tale da risultare attraenti e facilitare il coinvolgimento anche nel breve termine.

Gli operatori e le operatrici hanno reso i laboratori accessibili e facili da terminare in qualsiasi momento; l'espressione del sé è incoraggiata fin dall'inizio e ogni sessione è indipendente. La partecipazione alle attività è anche favorita dalla natura dei luoghi in cui esse sono allestite: una sorta di spazio aperto frequentato da tutti i minori. La maggior parte degli strumenti e delle attrezzature (videocamera, materiale per scrivere, libri, riviste) sono a disposizione di chiunque voglia provarli, anche fuori dal centro. I partecipanti possono scegliere quanto impegno mettere e quanto tempo dedicare alle attività, senza sentirsi costretti ad aderire o a condividere più di quanto non desiderino. La flessibilità, la facilità di accesso e l'approccio individualizzato rendono questi laboratori adeguati alle esigenze e competenze di ogni partecipante e, in generale, di tutti i minori in transito.

Difficoltà: i minori che partecipano alle attività ricreative possono provenire da Paesi diversi, parlare lingue diverse e avere background differenti.

- ↳ Nell'allestire laboratori per minori di origine e provenienza diversa, è importante prestare particolare attenzione alle differenze linguistiche e culturali, in modo che tali attività siano accessibili nella massima misura a tutti.

Il personale del centro ha dato grande rilievo all'uso di immagini e all'ascolto di musica per superare le barriere linguistiche. In particolare, il ricorso a strumenti musicali, macchine fotografiche e disegno facilita la libera espressione e la comunicazione con gli operatori e le operatrici e la socializzazione.

E. Colloqui di *profiling* e valutazione dell'interesse superiore del minore

I bisogni

I minori non accompagnati in transito, spesso estranei a forme di tutela nazionali, sono soli nel prendere tutte le decisioni riguardanti l'immediato futuro. Separazione e isolamento sono aggravati dal peso delle aspettative delle famiglie e dalla pressione esercitata dalla comunità e dai trafficanti.

Se identificati e posti in strutture di accoglienza, molti minori scappano dopo pochi giorni. I minori incontrati dagli operatori e dalle operatrici hanno spiegato che uno dei motivi che li induce a fuggire è l'inadeguatezza dei centri nel soddisfare le loro aspettative e nel trovare soluzioni adatte.

Gli obiettivi

La valutazione dell'interesse superiore del minore è una procedura informale svolta dal personale responsabile per la cura di un minore, volta a garantire che ogni azione o decisione che lo riguardi dia priorità al suo superiore interesse, in tutti i casi in cui non sia necessaria una procedura formale di determinazione dell'interesse superiore del minore¹¹. La valutazione può essere fatta, da soli o congiuntamente, da operatori con le competenze necessarie e richiede la partecipazione del minore¹².

La valutazione dell'interesse superiore del minore non intende trovare soluzioni durature, ma consigliare ciò che è nel migliore interesse del minore nell'immediato futuro. Nella fattispecie, essa mira a sostenere i minori intransito nel prendere le decisioni più adeguate sul proprio futuro immediato in modo

¹¹ Per una definizione e una descrizione più dettagliata delle procedura di determinazione dell'interesse superiore del minore, si veda la sezione 3.

¹² Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child (Linee guida per la determinazione dell'interesse superiore del minore), Maggio 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> [visitato il 4 luglio 2012];

L'articolo. 3 della Convenzione sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, afferma che: "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente. Gli Stati parte si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, ed a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi ed amministrativi appropriati. Gli Stati parti vigilano affinché il funzionamento delle istituzioni, servizi ed istituti che hanno la responsabilità dei fanciulli e che provvedono alla loro protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo".

consapevole, nel rispetto dei loro diritti, delle loro opinioni e delle opportunità esistenti. Valutare l'interesse superiore di tali minori è cruciale al fine di rispondere efficacemente ai loro bisogni ed evitare che essi si allontanino dai centri di accoglienza esponendosi al rischio di abusi, violenza e sfruttamento.

La valutazione viene effettuata sulla base delle informazioni raccolte durante i colloqui di profiling, nell'intento di:

- ottenere il maggior numero di informazioni possibili, per un'accurata comprensione del profilo del soggetto interessato;
- sostenere il minore nell'espressione di sé e nel diventare soggetto attivo nel processo decisionale che lo riguarda;
- identificarne le esigenze di protezione e rispondere in modo appropriato, anche mediante il rinvio a servizi specifici;
- garantire il rispetto dell'interesse superiore del minore in ogni circostanza e trovare soluzioni adeguate al suo futuro immediato.

L'attività

I colloqui di profiling sono condotti quando vi è la necessità di ottenere informazioni su un minore, ai fini di valutarne l'interesse superiore o fornirgli informazioni personalizzate sulle procedure legali e le opzioni di protezione esistenti. I colloqui non sono effettuati automaticamente con tutti i beneficiari, ma solo con chi necessita di un sostegno supplementare o desidera avvalersi di servizi aggiuntivi quali l'orientamento o l'accompagnamento.

È preferibile instaurare un rapporto di fiducia con il minore prima del colloquio, incoraggiandolo ad aprirsi e a parlare di sé. Generalmente però i minori transitano velocemente nei tre Paesi coinvolti nel progetto, pertanto gli operatori e le operatrici tentano di svolgere i colloqui entro un breve lasso di tempo, sempre dopo aver fornito la prima assistenza e l'informativa.

Le interviste sono condotte da un legale o da un operatore sociale, con il supporto di un mediatore culturale. Sono volontarie ed effettuate nel rispetto dei principi di sicurezza, riservatezza e imparzialità.

Il minore viene informato del fatto che le informazioni fornite rimarranno confidenziali e saranno condivise solo con il personale autorizzato nell'adempimento dei servizi necessari. Il colloquio si tiene in un luogo sicuro e adatto ai minori, come il centro diurno o presso l'ufficio del partner del progetto (come avviene in Francia), in una stanza separata che garantisca privacy e comfort. L'intervistatore cerca di raccogliere tutte le informazioni necessarie a delineare un profilo accurato delle origini, del background e delle aspettative del minore, comprese le informazioni sulla famiglia, la vita nel Paese d'origine, il progetto migratorio, il percorso che egli intende compiere e le esigenze di protezione.

Le informazioni così raccolte e le opinioni espresse permetteranno la valutazione dell'interesse superiore del minore, che avviene su base individuale, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascun caso e di alcuni criteri di base, quali l'ascolto delle opinioni del minore (art. 12 Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), un ambiente sicuro, la famiglia e i parenti stretti (art. 5, 7, 9 e 10 della stessa), lo sviluppo e l'identità, i suoi bisogni e diritti (art. 6 della stessa).

La valutazione dovrà individuare le soluzioni più adatte nell'immediato futuro nel miglior interesse del minore, e dovrà quindi essere completata prima di intraprendere qualsiasi azione nei suoi confronti.

Essa non richiede particolari formalità o garanzie procedurali e può essere effettuata dal personale preposto che abbia le competenze necessarie, tenendo conto delle informazioni disponibili sul minore e con la sua partecipazione.

In base all'esito della valutazione, i minori vengono affidati ai servizi sanitari, a qualche struttura temporanea o all'autorità competente, a seconda delle soluzioni individuate.

In alcuni casi, in Grecia i minori identificati come non accompagnati e affidati dalle forze dell'ordine agli operatori e alle operatrici del centro diurno hanno dichiarato di essere accompagnati da adulti che si sono presentati prima al centro e poi al Procuratore distrettuale, affermando di essere parenti stretti e di essere responsabili del minore. In questi casi, gli operatori e le operatrici, in collaborazione con il Procuratore, hanno condotto un ulteriore colloquio con il presunto familiare e hanno confrontato le informazioni riportate con quelle raccolte attraverso la narrazione del minore. Dopo una valutazione del suo interesse superiore, in tutti i casi il minore (un adolescente) è stato restituito al familiare su ordine del Procuratore Distrettuale.

In Italia, le valutazioni dell'interesse superiore del minore sono condotte principalmente quando un minore richiede una consulenza legale o al fine dell'inserimento al centro notturno. Insieme ai colloqui di profiling, le valutazioni sono un requisito necessario per il collocamento al centro notturno, consentendo di valutare l'età e il grado di vulnerabilità del minore, garantendo così che il pernottamento temporaneo sia appropriato alle circostanze.

In Francia le valutazioni sono invece condotte principalmente in seguito al collocamento del minore in un centro di accoglienza per minori, con l'obiettivo di supportare il personale del centro e gli assistenti sociali a individuare il percorso amministrativo più adatto a garantire il benessere del minore nel breve e nel lungo termine, ogniqualevolta tale personale non abbia competenze specifiche in materia di migrazione e asilo.

L'impatto

Nell'arco di 5 mesi, sono stati registrati presso i centri diurni e l'unità mobile 604 minori, mentre sono state effettuate 233 interviste di profiling e 142 valutazioni dell'interesse superiore del minore. Sulla base di queste attività, 162 minori non accompagnati sono stati collocati in strutture notturne temporanee (i dati non comprendono la Francia a causa dell'assenza di tali strutture) e 24 in strutture di accoglienza ufficiali; 7 minori si sono riuniti ufficiosamente con i loro familiari e 17 hanno acconsentito a dare avvio a specifiche procedure, quali la richiesta d'asilo e di ricongiungimento familiare.

Come mostrano i dati qui sopra, il numero totale di minori sottoposti a interviste di profiling e valutazioni dell'interesse superiore è abbastanza esiguo rispetto al numero di minori registrato presso i centri diurni e l'unità mobile nello stesso periodo. Tuttavia, nel valutare l'impatto dell'attività, è necessario tenere in considerazione le ragioni per cui i minori sono restii a cercare tutela nei tre Paesi, come ampiamente discusso nella sezione precedente. Inoltre, la loro breve permanenza nei centri diurni o nelle strutture di accoglienza non facilita la nascita di tutte le condizioni necessarie ad effettuare colloqui e valutazioni.

Va tuttavia evidenziato che ogniqualevolta si sono profilate soluzioni concrete e su misura, quali ad esempio una sistemazione temporanea, il numero di minori disposti a sottoporsi al colloquio e alla valutazione dell'interesse superiore è drasticamente aumentato. In aggiunta, va notato che tutti i minori collocati in centri di accoglienza in Francia sono stati sottoposti alla valutazione del loro superiore interesse ed una soluzione ad hoc è stata individuata.

Ciò che in tale sede si ritiene più rilevante è la valutazione qualitativa dell'impatto di tali attività. Le interviste sono state condotte nel rispetto dei diritti dei minori, della loro partecipazione e autonomia decisionale. Tutte le soluzioni immediate sono state individuate tenendo in piena considerazione le loro opinioni e la loro volontà e ciò ne ha facilitato l'attuazione e la sostenibilità. Per tutti i minori che hanno accettato di partecipare ai colloqui mirati alla valutazione del loro superiore interesse, sono state individuate e messe in atto una serie di soluzioni concrete.

M., un minore di 13 anni curdo iracheno, è stato trovato dalla Guardia Costiera di Patrasso accompagnato da un uomo anziano straniero che tentava di imbarcarlo su una nave diretta in Italia, senza documenti di viaggio. L'adulto è stato arrestato e le autorità portuali, a seguito di un'ordinanza del Procuratore, hanno chiamato gli operatori e le operatrici del centro diurno affinché venissero a prendere il minore e lo sistemassero temporaneamente in un albergo in attesa che venisse rintracciato un genitore o un tutore. È stata poi svolta un'azione coordinata tra il personale del progetto, la guardia costiera e le autorità per raccogliere informazioni su M. A questo punto, si è fatto avanti un adulto dichiarando di essere lo zio e il tutore del minore, ma senza documenti legali comprovanti. Nel valutarne le affermazioni, gli operatori e le operatrici, insieme al Procuratore, hanno considerato l'interesse superiore del minore, compreso il suo diritto al ricongiungimento familiare, e hanno suggerito allo zio di fornire la documentazione necessaria ad ottenere la custodia di M. Nel frattempo, dopo un'attenta valutazione, si è arrivati alla conclusione che la cosa migliore per M. fosse il trasferimento in un centro di accoglienza in attesa di verificare le dichiarazioni e i documenti dello zio. Gli operatori e le operatrici hanno richiesto l'autorizzazione a procedere al Sostituto Procuratore per i Minori di Patrasso. Prima che il minore fosse trasferito in un centro di accoglienza, lo zio si è presentato nell'ufficio del Sostituto Procuratore con un certificato rilasciato dall'Ambasciata della Repubblica dell'Iraq attestante il suo legame di parentela con M. (zio e tutore). La Procura per i Minori ha contattato l'ambasciata per verificare la validità del certificato e ha infine affidato la custodia del minore allo zio.

Le sfide

Difficoltà: determinati a continuare il viaggio, i minori possono non acconsentire ai colloqui di profiling e alla valutazione del loro interesse superiore o possono fornire informazioni false.

Al fine di svolgere il maggior numero di colloqui di profiling e valutazioni dell'interesse superiore del minore, gli operatori e le operatrici hanno optato per un approccio sobrio, evitando di mettere i minori sotto pressione e cercando di stabilire un rapporto di fiducia in un ambiente rilassante e amichevole, promuovendo la partecipazione e la libera espressione degli stessi. A seconda della situazione del minore, della sua volontà di parlare e delle condizioni nei centri diurni, si è spesso preferito effettuare una serie di brevi colloqui e altre discussioni informali, piuttosto che un'intervista dettagliata.

Difficoltà: la mancanza di risorse, conoscenze e opzioni disponibili può impedire alle parti interessate di procedere alla valutazione dell'interesse superiore del minore non accompagnato e di individuare la soluzione più adatta, con un esito negativo nella sua attuazione.

Lo staff del progetto ha fornito assistenza ai centri di accoglienza per minori non accompagnati nel corso dei colloqui e delle valutazioni, così come attraverso incontri e sessioni formative. Ciò ha agevolato lo sviluppo delle capacità degli attori locali e ha contribuito alla diffusione dei principi della partecipazione e dell'interesse superiore del minore. È stata inoltre instaurata una stretta relazione con tutte le parti interessate a livello locale, assicurandosi che i minori identificati sul territorio fossero rinviiati ai centri diurni e unità mobile per una valutazione dei loro bisogni e l'identificazione di soluzioni su misura.

F. Accompagnamento e presa in carico

I bisogni

I minori non accompagnati in transito possono avere poche o addirittura nessuna possibilità di usufruire dell'assistenza, dell'alloggio e dei servizi offerti dai sistemi di protezione ufficiali o alternativi a livello locale e nazionale. Nei Paesi coinvolti nel progetto i centri di accoglienza per minori sono accessibili solo previa identificazione e registrazione presso le forze dell'ordine o altre autorità. Laddove le strutture temporanee per casi di emergenza sono usufruibili dagli adulti, i minori ne sono esclusi in quanto la normativa o la procedura di collocamento richiedono prima una regolare identificazione presso le autorità. In Italia, questo comporta il rilevamento automatico delle impronte digitali presso le forze dell'ordine, in Grecia uno screening sanitario e in Francia l'identificazione da parte della Polizia di Frontiera ma senza rilevamento automatico delle impronte digitali. I minori in transito finiscono dunque per vivere in insediamenti spontanei, privi di servizi igienici, assistenza sanitaria, orientamento legale ed ogni altro tipo di protezione.

Laddove i servizi esistono, essi sono forniti da soggetti diversi senza una procedura di rinvio, accompagnamento o collocamento strutturata o coordinata. Poiché l'impatto e l'efficacia degli interventi non vengono sempre valutati dalle organizzazioni e dalle autorità locali, è sorto il bisogno di allestire un chiaro sistema di accompagnamento al fine di coordinare e migliorare l'utilizzo e l'efficienza delle risorse disponibili.

Gli obiettivi

L'accompagnamento intende:

- Facilitare l'accesso dei minori ai servizi di prima accoglienza, consulenza, collocamento e presa in carico;
- Accrescere il numero di minori che beneficiano della protezione offerta nei Paesi coinvolti nel progetto;
- Favorire la cooperazione e sviluppare una rete che coinvolga le autorità competenti, le ONG, le organizzazioni intergovernative e i soggetti che forniscono supporto e servizi ai minori non accompagnati;
- Stabilire procedure semplici ed efficienti di collocamento nelle strutture di accoglienza ufficiali e informali o in altri sistemi di protezione nazionali;
- Accrescere la consapevolezza e la partecipazione delle autorità nel sistema di accompagnamento e presa in carico, garantendo che tutte le parti interessate si assumano la piena responsabilità della protezione dei minori non accompagnati in transito.

Le attività

L'attività di accompagnamento comporta interventi volti a porre i minori sotto la specifica tutela di diversi soggetti, in base alle loro esigenze e interesse superiore. Al fine di ottimizzare la raccolta dati nel contesto del progetto, l'accompagnamento è stato suddiviso in tre categorie principali:

- Accompagnamento verso i meccanismi ufficiali di protezione per minori quali: forze dell'ordine e ospedali pubblici preposti all'identificazione del minore e allo screening sanitario, al fine dell'inserimento in strutture di accoglienza; autorità preposte all'avvio della procedura di asilo; Servizi Sociali per l'Infanzia; autorità e UNHCR per il ricongiungimento familiare;
- Accompagnamento ai servizi sanitari quali cliniche, centri medici, medici volontari privati e ONG;
- Collocamento in strutture di accoglienza temporanee.

Va sottolineato come il meccanismo di accompagnamento e le reti correlate poste in essere da ciascun partner siano legati ai diversi contesti, alle condizioni pre-esistenti e ai servizi disponibili a livello locale e nazionale. Di conseguenza, ogni partner ha dato maggior rilievo a determinate forme di accompagnamento piuttosto che ad altre.

In Grecia, a causa della mancanza di un sistema di protezione integrato per i minori, l'accompagnamento si avvale di canali diversi. Se il minore desidera richiedere la protezione internazionale, egli viene accompagnato alle forze dell'ordine competenti. Laddove sia disposto a entrare in un meccanismo di tutela per minori, vi sono diversi passaggi da effettuare: rilascio del certificato sanitario obbligatorio da parte degli ospedali pubblici; identificazione di un centro di accoglienza da parte del Ministero della Sanità; nomina di un tutore da parte del Procuratore per i minori e trasferimento in una struttura di accoglienza. A causa della scarsa disponibilità di posti nei centri di accoglienza, gli operatori e le operatrici del centro diurno hanno creato un sistema di alloggio temporaneo (albergo) in cui il minore rimane per un periodo limitato, se necessario accompagnato dall'operatore sociale. Durante la permanenza, i pasti sono forniti giornalmente in collaborazione con la chiesa locale.

Inoltre, i minori sono affidati dalla polizia e dalle autorità portuali al centro diurno quando vengono intercettati in strada, negli insediamenti spontanei, al porto e in caso di rinvio dall'Italia. Il sistema funziona 24 ore al giorno, 7 giorni su 7. Il team del centro si reca dal minore, parla con lui, supporta le autorità nell'identificazione con l'aiuto del mediatore culturale e fornisce informazioni sul sistema di protezione nazionale e sui servizi offerti dal centro diurno. Dopo tale visita, e in assenza di questioni penali, il minore viene generalmente rilasciato e invitato al centro diurno per ricevere ulteriori informazioni e assistenza.

In Italia l'affidamento ai sistemi di tutela prevede che il minore sia accompagnato presso le forze dell'ordine per l'identificazione e il collocamento in una struttura di accoglienza per minori, che viene identificata dal Dipartimento dei Servizi Sociali del Comune. Tutte le procedure successive vengono prese in carico dai Servizi Sociali per l'Infanzia del Comune e dal personale della struttura di accoglienza. Il centro CivicoZero, in collaborazione con la polizia locale, ha elaborato una procedura informale standard per l'affidamento dei minori ai centri di accoglienza ufficiali. Tuttavia, i minori in transito spesso temono di presentarsi alle forze dell'ordine, soprattutto a causa del rilevamento obbligatorio delle impronte digitali. Quindi chi non è disposto a entrare in un meccanismo ufficiale di protezione sceglie di sostare negli insediamenti spontanei, esponendosi a situazioni rischiose e pericolose.

Data la situazione, CivicoZero ha sviluppato un sistema locale di collocamento che fornisce una protezione 'alternativa', offrendo servizi 24 ore al giorno con l'obiettivo di garantire assistenza e protezione ai minori non accompagnati giunti in Italia con l'intento di procedere altrove e, quindi, non intenzionati ad affidarsi a meccanismi di protezione ufficiali. Il servizio mira inoltre a diffondere tra i minori la conoscenza delle forme di tutela esistenti, al contempo accrescendo le opportunità di accedervi e esortandoli a riconsiderare il proprio progetto migratorio. Oltre al centro diurno, il sistema coinvolge associazioni di volontariato e ONG che forniscono assistenza materiale e orientamento ai minori non accompagnati e ad altri migranti e richiedenti asilo, un ospedale e una struttura recentemente nata per offrire accoglienza notturna temporanea, denominata A28 e gestita dall'ONG Intersos. Aperta nel

dicembre 2011, la struttura offre pernottamento e servizi di base ad un massimo di 22 minori in transito, soprattutto afgani. Al fine di garantire elevati standard di protezione, CivicoZero ha messo a punto una procedura di selezione per l'accesso al centro notturno e coordina il trasferimento allo stesso. I minori incontrati dallo staff del progetto o da altri attori locali vengono inviati al centro diurno, dove la loro situazione viene valutata attraverso colloqui individuali prima dell'ammissione al centro notturno. La valutazione si basa sui seguenti criteri: minore età, condizioni di salute, assenza di un adulto responsabile per il minore, durata della permanenza a Roma. Gli operatori e le operatrici del centro diurno supervisionano le partenze e gli arrivi al centro notturno e la disponibilità di posti. Pur essendo al di fuori del sistema di accoglienza ufficiale italiano, A28 opera nell'ambito di un accordo con il Comune di Roma, all'interno di un quadro di riferimento temporaneo e di emergenza.

M., un minore afgano di 17 anni, è stato incontrato durante le attività di outreach a Roma nell'aprile del 2012 e affidato al centro diurno, dove gli sono stati forniti informazioni socio-giuridiche e alloggio temporaneo al centro notturno. Dopo qualche pomeriggio al centro diurno, M. ha chiesto di parlare con l'operatrice legale alla quale ha riferito che, dopo essere stato identificato come minore ad Ancona, è giunto in Svizzera, dove è stato nuovamente identificato come minore ed espulso. L'operatrice legale gli ha chiarito i suoi diritti in Italia e le opzioni disponibili, nonché la procedura per l'inserimento in una casa famiglia e per la richiesta di protezione internazionale. M. ha chiesto un po' di tempo per considerare la possibilità di soggiornare in Italia. Per 10 giorni è rimasto al centro notturno e durante il giorno ha usufruito dei vari servizi offerti dalla rete. Dopo aver riflettuto, ha deciso di entrare nel sistema nazionale di protezione ed è stato accompagnato presso le forze dell'ordine per l'identificazione e il collocamento.

Anche in Francia, come in Italia, l'inserimento dei minori in meccanismi di tutela prevede l'identificazione da parte delle forze dell'ordine, nello specifico la Polizia di Frontiera. I minori vengono collocati in centri di accoglienza accessibili a tutti i minori in stato di necessità, il cui personale spesso non possiede competenze specifiche in materia di procedure di migrazione e di asilo. Questo ha indotto lo staff del progetto a creare una rete di contatti per condividere le buone prassi in materia di assistenza e protezione dei minori non accompagnati, migliorando il coordinamento e rafforzando lo sviluppo delle capacità delle autorità locali e delle associazioni. Pertanto, dopo il trasferimento nei centri di accoglienza, il partner del progetto si è assicurato che tutte le procedure necessarie fossero adeguatamente seguite (domanda d'asilo, richiesta della nazionalità francese, ricongiungimento familiare) attraverso il rinvio dei singoli casi alle autorità competenti.

L'impatto

I meccanismi di rinvio e accompagnamento messi in atto nei tre Paesi del progetto hanno coinvolto tutti i soggetti impegnati nella protezione dei minori a livello locale, attraverso la creazione di reti di riferimento capillari. Associazioni, forze dell'ordine, autorità preposte alla tutela dell'infanzia, servizi sanitari e centri di accoglienza sono stati tutti chiamati in causa per rispondere alle esigenze del gruppo target in maniera integrata e coordinata. Il sistema è stato costituito grazie a una valutazione della realtà locale, dei bisogni e delle risorse disponibili, e alla cooperazione e al dialogo continuo con le parti interessate sia a livello nazionale che locale. Questo ha facilitato l'affidamento dei minori alle strutture specializzate onde fornire la migliore assistenza possibile in base alle esigenze di ogni minore, tenendo conto delle sue opinioni e della sua volontà, garantendone così la partecipazione attiva. Il sistema si è rivelato innovativo, in particolare nei luoghi in cui una rete o un sistema di coordinamento tra i diversi soggetti era assente.

In Grecia, la collaborazione con le autorità portuali è il risultato di un'attività di networking e advocacy, che ha portato al consolidamento di una buona prassi con ottime probabilità di essere continuata in interventi futuri. Inoltre, i partner del progetto hanno cercato di coinvolgere tutte le parti interessate, mettendo in atto un sistema più strutturato e accrescendo la partecipazione delle autorità e la consapevolezza delle loro responsabilità nella protezione dei minori.

Il sistema alternativo di accompagnamento integrato sviluppato in Italia ha migliorato la protezione immediata dei minori non accompagnati che non vogliono affidarsi a meccanismi di tutela ufficiali, limitando il rischio di abusi. È stata infatti fornita assistenza continua 24 ore su 24, con servizi adeguati alle loro esigenze. I minori vengono 'seguiti' nel corso della giornata dai diversi attori locali, ciascuno dei quali effettua interventi specifici in coordinamento con gli altri, evitando così la sovrapposizione o la mancanza di servizi. In questo modo è stato garantito un 'ciclo di protezione' continua, a partire dalla prima colazione al centro A28, proseguendo con le attività ricreative e il pranzo servito da associazioni, le attività pomeridiane al centro diurno, la cena e le prestazioni sanitarie delle ONG, ritornando, in tarda serata, ad A28 per il pernottamento. Dal dicembre 2011 sono stati accolti nel centro notturno 245 minori. Il sistema ha colmato un vuoto che esisteva da tempo nella protezione immediata dei minori in transito che, non volendo registrarsi presso le autorità, erano costretti a dormire all'aperto in insediamenti spontanei con adulti e trafficanti.

In Francia la sistematica collaborazione con soggetti locali ha avuto un impatto molto significativo sul sistema di collocamento esistente, con l'attivazione di un nuovo meccanismo di accoglienza ad opera del Dipartimento di Pas-de-Calais a partire dal luglio 2012. Grazie a un accordo con l'autorità locale preposta alla tutela e alla cura dei minori, un centro di accoglienza d'emergenza verrà aperto nel Dipartimento e sarà gestito da France Terre d'Asile, che sarà anche responsabile dei collocamenti, sostituendo nel ruolo le autorità di frontiera e diventando anche il punto di riferimento per le stesse forze dell'ordine ogniqualvolta vengano intercettati minori non accompagnati in transito. Il centro di emergenza, dotato di 30 posti, fornirà prima assistenza, vitto e alloggio per la notte. Da qui i minori avranno la possibilità di accedere al centro diurno, dove la loro situazione e bisogni verranno provvisoriamente valutati. Dopo 5 giorni di presenza consecutiva, le autorità competenti emetteranno una Richiesta di Collocamento Temporaneo per tutti i minori che accetteranno di rimanere in un centro di accoglienza a lungo termine, pur continuando a beneficiare dell'assistenza del centro diurno, dove potranno seguire un corso di lingua francese e ricevere assistenza legale e amministrativa.

Nell'arco di 10 mesi, un totale di 37 minori ha acconsentito ad affidarsi ai sistemi di protezione ufficiali nei tre Paesi. Considerando che 1.094 minori sono stati registrati nei centri diurni e unità mobile e di questi la maggior parte ha ricevuto informazioni adeguate, 323 si sono avvalsi dell'orientamento e del supporto legale e 270 sono stati affidati a strutture temporanee, la percentuale di chi è finalmente entrato in meccanismi di tutela nazionale è molto bassa. È importante notare che la percentuale è simile nei tre Paesi, nonostante i diversi quadri giuridici e i contesti specifici.

Una valutazione complessiva dell'impatto di tutti i servizi forniti è ancora prematura, poiché alcuni di loro sono molto recenti. In Italia, ad esempio, il sistema di collocamento alternativo per minori in transito è stato istituito solo nel dicembre 2011, mentre l'unità mobile e il centro diurno a Patrasso e in Francia hanno iniziato ad operare nel settembre 2011, impedendo pertanto una valutazione completa a lungo termine. Tuttavia, i dati quantitativi di cui sopra dimostrano che, nonostante l'offerta di assistenza, protezione, informazioni su diritti, opportunità di tutela e consulenza legale su misura, l'intervento ha avuto un impatto molto limitato sulla riduzione del transito di minori.

Molteplici sono le ragioni alla base di questa situazione e, come già evidenziato nelle precedenti sezioni, esse sono legate alla pressione dei connazionali e della famiglia, alla lunghezza della procedura di determinazione dello status di rifugiato e/o di quelle per l'ottenimento di un permesso

di soggiorno, nonché a standard di accoglienza insufficienti e alle scarse prospettive di integrazione. I dati qualitativi raccolti nel corso dei colloqui e delle interviste a minori in centri di accoglienza ufficiali hanno evidenziato come le limitate opportunità di integrazione in merito all'istruzione secondaria, alla formazione professionale e all'ingresso nel mercato del lavoro siano un deterrente importante a rimanere in Grecia, Italia e Francia. Molti minori entrati nei meccanismi di protezione si sono allontanati dopo un breve periodo di permanenza, a causa delle insoddisfacenti condizioni di accoglienza e prospettive di integrazione, soprattutto a fronte delle informazioni vere o false circa le condizioni di accoglienza in altri Stati membri dell'Unione europea. Un'esperienza di accoglienza negativa di alcuni minori può influenzare pesantemente la decisione di altri ad affidarsi ai sistemi di protezione nazionali.

Le sfide

Difficoltà: i minori possono essere restii a presentarsi alle autorità per timore di essere identificati e sottoposti al rilevamento delle impronte digitali e, quindi, rinviati, ai sensi del regolamento di Dublino, dal Paese di 'destinazione' prescelto al Paese che considerano di 'transito'. Anche quando potrebbero usufruire di servizi per minori, essi scompaiono senza avvalersene.

- ↳ Nel predisporre sistemi di collocamento e di accoglienza, è importante valutare attentamente la volontà del minore e i suoi bisogni e individuare possibili soluzioni personalizzate ed efficaci.

Come spiegato in precedenza, i partner del progetto hanno cercato di affrontare il problema definendo un sistema coordinato di accompagnamento basato sulla valutazione e la considerazione dei bisogni dei minori non accompagnati in transito. Consapevoli dei fattori che agiscono da deterrente, le organizzazioni partner hanno sperimentato nuove forme di collocamento e accoglienza temporanea. Anche se i risultati potranno essere valutati in maniera più completa solo in futuro, l'impatto sulla protezione immediata del gruppo non può essere negato, in quanto viene loro offerta una valida alternativa alla strada durante la loro permanenza.

Prima di decidere la collocazione più adatta, il personale preposto cerca di individuare la soluzione migliore per ogni minore, attraverso colloqui di profiling per capirne i desideri e le esigenze. L'opinione del minore viene presa in considerazione in ogni fase della procedura di collocamento, e i suoi bisogni costantemente valutati, una strategia che si è dimostrata la più efficace in termini di protezione, in quanto ha garantito l'effettiva disponibilità del minore al collocamento e l'effettivo accesso ai servizi offerti¹³.

Un pomeriggio di metà gennaio 2012, N., un minore non accompagnato afgano di 17 anni, è arrivato al centro diurno e ha chiesto di avvalersi della protezione nazionale. Ha riferito della sua decisione di rimanere in Italia, in accordo con la sua famiglia, che non era più in grado di sostenerlo finanziariamente. Poiché ormai per quel giorno gli uffici della polizia preposti all'identificazione erano già chiusi, gli operatori hanno trasferito N. al centro notturno A28. Il giorno seguente, il minore è ritornato al centro riferendo che, dopo aver parlato con alcuni connazionali alla stazione Ostiense, aveva cambiato idea, preferendo continuare il viaggio verso il Nord Europa, dove i minori richiedenti asilo ricevono una protezione migliore.

¹³ Per un'analisi dettagliata dei colloqui di *profiling* e della valutazione del superiore interesse del minore si veda la sezione 2.E.

Difficoltà: mancanza di procedure operative standard nell'accompagnamento e nel collocamento ai fini della presa in carico.

↳ Lo staff del progetto ha cercato di compensare la mancanza di procedure atte a regolamentare le attività e gli interventi dei diversi soggetti coinvolti nel meccanismo di rinvio e accompagnamento, stabilendo una chiara catena di riferimento e in particolare:

- Chiarendo i diversi ruoli dei soggetti coinvolti e dei servizi forniti;
- Organizzando incontri periodici tra le parti interessate;
- Garantendo la disponibilità di personale 24 ore al giorno, 7 giorni alla su 7.

Difficoltà: la mancanza dei servizi di base per gli adulti potrebbe influenzare il pieno accesso dei minori non accompagnati ai servizi loro preposti, in quanto rivendicati dai primi.

↳ Nel corso del progetto, è stata fatta una mappatura dei soggetti impegnati a fornire servizi ai minori e/o agli adulti sul territorio, nel tentativo di:

- Includere nella rete tutti i soggetti interessati e rinviare gli adulti ai servizi appropriati, assicurandosi che dei servizi offerti dal progetto potessero usufruire esclusivamente i minori;
- Identificare le lacune nei servizi per gli adulti e promuovere la distribuzione adeguata di risorse, consapevoli dell'impatto di una tale azione sui servizi forniti ai minori, evitando rivendicazioni da parte degli adulti.



*Foto di Mohammed Keita,
scattata durante i laboratori creativi presso il Centro CivicoZero*

Determinazione dell'interesse superiore del minore: Proposta per l'adozione di strumenti e metodologie in Italia

Introduzione

Come descritto nella sezione precedente, le attività del progetto hanno incluso valutazioni dell'interesse superiore di ogni minore prima di intraprendere qualsiasi azione nei confronti dello stesso, al fine di identificare la soluzione più adatta per il suo futuro immediato¹⁴.

La **valutazione** dell'interesse superiore del minore è una procedura informale svolta dal personale responsabile per la cura di un minore, volta a garantire che ogni azione o decisione che lo riguardi dia priorità al suo superiore interesse, in tutti i casi in cui non sia necessaria una procedura formale di determinazione dell'interesse superiore del minore. La valutazione può essere fatta, da soli o congiuntamente, da operatori dotati delle competenze necessarie e richiede la partecipazione del minore.

A differenza della valutazione, la **determinazione** dell'interesse superiore del minore è un processo formale dalle rigorose garanzie procedurali, atta a determinare l'interesse superiore di un minore nel

¹⁴ Per un'analisi approfondita delle modalità di valutazione dell'interesse superiore del minore adottate nell'ambito del progetto, si veda la sezione 2 E.

caso di decisioni particolarmente importanti che lo riguardano, incluse soluzioni durature quali l'integrazione, il ritorno nel Paese d'origine o una soluzione in un altro Paese. L'adeguata partecipazione del minore deve essere garantita senza discriminazioni, le autorità decisionali competenti con esperienza in materia coinvolte e tutti i fattori rilevanti soppesati, al fine di identificare la soluzione più adatta. Il processo deve essere documentato¹⁵.

Tanto la valutazione quanto la procedura formale di determinazione dell'interesse superiore del minore dovrebbero far parte di un sistema completo di protezione dei minori costituito da un meccanismo di individuazione di tale interesse che includa una valutazione delle possibilità più adatte fino ad un processo formale dotato di garanzie procedurali rigorose¹⁶.

Nei Paesi membri dell'UE sembrano mancare procedure sistematiche e complete per la determinazione dell'interesse superiore del minore. L'UNHCR e l'UNICEF, in consultazione con un gruppo di organizzazioni di riferimento, tra cui Save the Children, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, NIDOS e il Programma per i Minori Separati in Europa (SCEP), stanno ultimando delle linee guida per la determinazione del superiore interesse del minore nei Paesi industrializzati, con particolare riferimento al contesto europeo. In vista della sua prossima pubblicazione e considerando che il dibattito su una procedura di determinazione dell'interesse superiore del minore in Italia è in fase iniziale, le riflessioni contenute nella presente sezione devono essere considerate propedeutiche allo sviluppo di strumenti e metodologie al fine di stabilire una procedura di determinazione dell'interesse superiore del minore.

Le linee guida sono state sviluppate sulla base di indagini preliminari condotte in alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia, in consultazione con i soggetti interessati, e saranno pubblicate nel tardo autunno 2012.

In questo contesto, il progetto in Italia ha operato per individuare il quadro normativo e istituzionale che disciplina l'assistenza e la cura dei minori non accompagnati, così come i soggetti preposti a prendere decisioni nell'interesse superiore del minore, come base per lo sviluppo e l'attuazione di una procedura formale di determinazione di tale interesse, in collaborazione con le autorità competenti. L'iniziativa mira a garantire un approccio realistico e flessibile, tenendo in considerazione il sistema nazionale attuale e le risorse disponibili, incoraggiando al tempo stesso le parti interessate a discutere le possibilità di gradualità miglioramenti in linea con gli standard internazionali di tutela dell'infanzia.

L'elaborazione di uno strumento di determinazione nel contesto italiano ha preso in considerazione tre aspetti:

- Identificazione di garanzie procedurali e criteri nella determinazione dell'interesse superiore del minore;
- Identificazione delle autorità preposte a prendere decisioni relative ai minori e il loro possibile ruolo in una procedura di determinazione dell'interesse superiore del minore;
- Individuazione di soluzioni durature per i minori non accompagnati.

Garanzie procedurali nella determinazione dell'interesse superiore del minore

Al fine di stabilire le garanzie procedurali in una procedura di determinazione dell'interesse superiore del minore, è stato essenziale definire le procedure già in atto nell'ambito dell'accoglienza e dell'assistenza dei minori non accompagnati in Italia e dell'individuazione delle soluzioni durature

¹⁵ UNHCR, *Linee guida per la determinazione dell'interesse superiore del minore*, *ibid.*, p. 39.

¹⁶ *Ibid.*

disponibili. Nella determinazione dell'interesse superiore del minore, le seguenti garanzie procedurali sono state ritenute fondamentali:

- **Identificazione** immediata dei minori non accompagnati non appena le autorità vengano a conoscenza della presenza degli stessi sul territorio¹⁷ e procedura per l'accertamento dell'età effettuata solo in caso di dubbio circa l'età del minore;
- Presenza di un **mediatore linguistico culturale o un interprete** per permettere al minore di esprimersi;
- **Registrazione** dei minori non accompagnati e comunicazione della loro presenza alle autorità competenti;
- **Informazione tempestiva**, con l'assistenza di un mediatore culturale, riguardo alla possibilità di richiedere la protezione internazionale e ai diritti e le forme di protezione di cui i minori non accompagnati possono godere in Italia;
- **Nomina del tutore** dal momento dell'identificazione per tutta la durata di permanenza sul territorio e fino al compimento dei 18 anni¹⁸. I minori dovrebbero avere un rappresentante legale o un tutore temporaneo anche durante il processo di identificazione e di accertamento dell'età;
- **Compilazione di un dossier sul minore** e costante aggiornamento, con tutte le informazioni fornite dal minore stesso, dai genitori o da chi ne ha la responsabilità, e dagli esperti che si occupano del caso;
- Adozione di ogni decisione in merito al **collocamento e alla cura del minore** nel superiore interesse dello stesso;
- **Rispetto delle opinioni del minore** in base all'età e alla maturità dello stesso, come previsto dall'art. 12 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Nazioni Unite;
- **Decisioni motivate** e per iscritto riguardo alla soluzione duratura identificata nell'interesse superiore del minore;
- **Diritto di appello** contro tutte le decisioni prese, in particolare quelle che comportano soluzioni durature e quelle relative all'accertamento dell'età.

Autorità preposte all'assistenza dei minori non accompagnati

La normativa italiana sui minori in stato di abbandono¹⁹ prevede l'esistenza di diverse autorità competenti dotate di potere decisionale nei confronti dei minori. Tali autorità sono coinvolte anche nell'assistenza dei minori stranieri non accompagnati. In particolare, i seguenti soggetti sono stati identificati come responsabili primari nel contesto italiano:

- Il Tribunale dei Minori
- Il Tribunale Ordinario - Giudice tutelare
- Il tutore

¹⁷ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, Commento Generale No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin (Trattamento dei minori non accompagnati e separati che si trovano al di fuori del proprio paese d'origine), CRC/GC/2005/6, par. 31.

¹⁸ Commento Generale No. 6, par. 33-38, ibid.

¹⁹ Il Codice Civile italiano e la Legge 184/1983 disciplinano le disposizioni relative alla tutela, all'adozione e all'affidamento di tutti i minori, italiani e stranieri.

- I servizi sociali
- Il Comitato per i minori stranieri²⁰

Secondo le Linee guida sulla determinazione dell'interesse superiore del minore dell'UNHCR²¹, la valutazione delle opzioni disponibili e la decisione su quali tra le diverse possibilità e soluzioni durature siano nell'interesse superiore del minore, deve essere affidata ad una commissione multidisciplinare, composta da persone di entrambi i sessi competenti in materia di sviluppo e protezione dei minori²². In linea con tale approccio, in Italia si è proceduto all'identificazione delle autorità considerate le più adatte a ricoprire tale ruolo tra quelle previste dalla legge italiana.

I due enti che sono stati preliminarmente identificati, in virtù della loro composizione²³ e mandato, sono il Comitato per i Minori Stranieri e il Tribunale dei Minori.

Soluzioni durature per i minori non accompagnati

L'identificazione di soluzioni durature nel superiore interesse del minore dipende dal contesto nazionale e dalle possibilità previste dalla legge.

Poiché i minori non accompagnati in Italia possono legalmente rimanere nel Paese ed ottenere un permesso di soggiorno fino al compimento dei 18 anni²⁴, l'integrazione è stata identificata come la prima soluzione a lungo termine una volta che lo status giuridico di un minore sia stato definito.

Se il minore esprime la volontà di tornare nel proprio Paese d'origine una volta rintracciata la famiglia grazie alle indagini familiari, è necessario valutare se il ritorno volontario assistito sia una soluzione duratura nel suo interesse superiore.

Una terza possibilità è il ricongiungimento con un membro della famiglia legalmente residente in un altro Paese, purché tale soluzione duratura sia nell'interesse superiore del minore e rispetti la normativa nazionale e internazionale²⁵.

²⁰ L'organo interministeriale responsabile per la tutela dei minori stranieri non accompagnati, ad esclusione dei richiedenti asilo.

²¹ UNHCR, Linee guida per la determinazione dell'interesse superiore del minore, *ibid*, p.39.

²² *Ibid*.

²³ Il tribunale dei Minori è composto da 4 membri: due giudici togati e due giudici onorari (un uomo e una donna) scelti tra psicologi, antropologi, pedagogisti o esperti in infanzia. Il Comitato per i Minori Stranieri è un organismo interministeriale che consta di 9 membri, tra cui rappresentanti de: il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali; il Ministero degli Affari Esteri; il Ministero dell'Interno; il Ministero della Giustizia, l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), l'UNHCR, l'Unione delle Province italiane e una ONG.

²⁴ I minori in Italia hanno diritto a ricevere un permesso di soggiorno e non possono essere espulsi (Decreto Legislativo 286/1998 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", Art. 19.2). Se un minore fa richiesta di protezione internazionale, potrebbe ricevere lo statuto di rifugiato, la protezione sussidiaria o un permesso per motivi umanitari.

²⁵ A tale scopo, la definizione di familiari con i quali un minore non accompagnato ha diritto a ricongiungersi dovrebbe includere parenti stretti che - per legge o per usi - sono responsabili per loro, e fratelli adulti o minori, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. Si veda Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, gennaio 2004, disponibili al seguente sito: http://www.unicef.org/violencestudy/pdf/IAG_UASCs.pdf.



Conclusioni e raccomandazioni

Conclusioni

L'assenza di dati esaurienti sui minori non accompagnati in transito nei Paesi coinvolti nel progetto – Grecia, Italia e Francia – impedisce la formulazione di risposte adeguate. Pertanto, attraverso gli interventi attuati si è deciso di raccogliere dati quantitativi e qualitativi che, pur non fornendo una rappresentazione completa della popolazione presa in oggetto, offrono comunque un campione rappresentativo, in virtù del fatto che Patrasso, Roma e Calais sono tra i principali luoghi di transito del gruppo target, come illustrano i seguenti dati.

Nell'arco di 10 mesi (agosto 2011 - maggio 2012), i partner del progetto hanno incontrato almeno 1.094 minori non accompagnati in transito, la maggior parte a Patrasso (407) e a Roma (520). Il dato è inferiore per Calais (167), dove sono presenti solo minori diretti nel Regno Unito.

La maggior parte dei soggetti incontrati in Grecia (328 su un totale di 407) e in Francia (127 su un totale di 167) hanno continuato a beneficiare dei servizi offerti nell'ambito del progetto per un massimo di 5 mesi dalla loro prima registrazione. A Roma invece i minori sostano in media due settimane, probabilmente a causa della relativa facilità con cui è possibile organizzare il proseguo del viaggio dall'Italia.

L'analisi illustrata nella sezione precedente indica che l'intervento attuato nell'ambito del progetto ha avuto un impatto notevole in termini di protezione immediata dei minori non accompagnati in transito a Patrasso, Roma e Calais. A Patrasso e a Calais, l'istituzione del centro e dell'unità mobile diurni ha consentito di effettuare giornalmente interventi di assistenza regolari ed efficaci in luoghi dove vi era una carenza di servizi adeguati al gruppo target. In Italia, il tipo di intervento precedentemente in atto è stato rafforzato, sperimentando misure specifiche o consolidando quelle esistenti, come ad esempio i colloqui di profiling o la distribuzione di materiale informativo specifico. Nelle tre località, le attività di outreach hanno permesso di contattare un totale di 1.083 minori.

Quasi tutti i minori accolti dal personale nel centro diurno e nell'unità mobile hanno avuto le informazioni riguardanti i propri diritti in base alla normativa nazionale e le forme di protezione esistenti. Tutti hanno ricevuto una prima assistenza adeguata alle proprie esigenze e hanno potuto accedere con facilità ai centri diurni, luoghi per loro sicuri, con una riduzione del tempo trascorso in strada e, di conseguenza, del rischio di essere trascurati ed esposti a violenze ed abusi. Ai minori è stata inoltre offerta la possibilità di accedere a servizi più personalizzati, come l'orientamento legale e sanitario, i colloqui di profiling, la valutazione dell'interesse superiore, il supporto legale individuale e l'accompagnamento, ognuno dei quali ha contribuito a migliorare la loro consapevolezza, partecipazione e autonomia decisionale. Un'analisi dettagliata di questi interventi, del numero dei beneficiari e dell'impatto è illustrata nella sezione precedente.

Conclusioni e raccomandazioni

Il progetto ha avuto d'altro canto un impatto limitato sulla protezione a lungo termine del gruppo target in termini di riduzione del proseguo volontario del viaggio e dei rischi connessi, considerato il numero esiguo dei minori affidati ai sistemi ufficiali di protezione esistenti nei tre Paesi coinvolti. I dati sull'accompagnamento ai fini della presa in carico mostrano che, nonostante il significativo numero di minori in transito bisognosi di assistenza e supporto, solo 37 di loro, pari a circa il 4% di tutti i minori incontrati nell'ambito del progetto, ha acconsentito ad affidarsi a forme di protezione esistenti (16 in Grecia, 7 in Italia e 14 in Francia).

L'impatto limitato in questo senso è dovuto sia a fattori e carenze di natura sistemica, sia alle particolari caratteristiche del gruppo target, unitamente ai motivi che spingono questi minori a migrare. I risultati del progetto, confermati dalle informazioni direttamente avute dai minori, hanno dimostrato che diversi fattori favoriscono e determinano la scelta di continuare il viaggio, quali la rete che gravita intorno al minore e altri fattori a livello nazionale (in Grecia, Italia e Francia) ed europeo (UE).

LA CERCHIA CHE GRAVITA INTORNO AL MINORE

- **La pressione esercitata dalla famiglia**, sia nel Paese di origine che in quello di destinazione, le cui aspettative gravitano intorno al completamento del progetto migratorio inizialmente stabilito;
- **L'influenza esercitata dall'ambiente circostante**, nello specifico i connazionali, che presumibilmente hanno avuto esperienze negative nei Paesi del progetto, e i trafficanti, che hanno un interesse economico nell'incoraggiare la migrazione.

A LIVELLO NAZIONALE IN GRECIA, ITALIA E FRANCIA

I fattori principali che spingono i minori a continuare il proprio viaggio verso altri Paesi europei sono:

- **Le aspettative e le convinzioni sulle prospettive di integrazione** in termini di accesso all'istruzione, alla formazione professionale e al mercato del lavoro. Indipendentemente dai bisogni di protezione internazionale, i minori in transito e le loro famiglie hanno aspettative specifiche per il loro futuro immediato, in particolare l'accesso alla scuola secondaria e alla formazione professionale. Uno degli obiettivi finali è quello di trovare un posto di lavoro dignitoso che consenta loro di mantenere la famiglia e se stessi. Dal momento che le misure di protezione nei Paesi del progetto sono rivolte ai minori in virtù della minore età, piuttosto che dello status, la maggior parte dei minori in transito, che entra in Europa in prossimità dei 18 anni, ha poche possibilità di accedere a programmi di integrazione. In particolare, al compimento dei 18 anni, essi devono lasciare le strutture di accoglienza senza poter beneficiare di un ulteriore supporto che li sostenga nel difficile passaggio all'età adulta.
- **L'inadeguatezza o la mancanza di strutture di accoglienza e servizi sociali che rispondano tempestivamente alle esigenze dei minori** e ne soddisfino le aspettative. In alcune aree dei Paesi coinvolti nel progetto la disponibilità all'accoglienza e il supporto offerto sono carenti. Gli standard variano da un luogo all'altro e non sempre garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali in termini di opportunità ricreative ed educative, diffusione tempestiva di informazioni, comunicazione adeguata con soggetti preposti, coinvolgimento nel processo decisionale. Queste sono state identificate come le principali cause dell'allontanamento dei minori in transito dai centri di accoglienza.

- **La mancanza di misure d'accoglienza adatte ai minori in transito.** La procedura di identificazione necessaria ad accedere a strutture di accoglienza funge da deterrente, in quanto i minori non vogliono essere identificati o sottoposti al rilevamento delle impronte digitali. Diretti verso i Paesi del nord Europa, essi vogliono evitare qualsiasi procedura che comporti il rischio di essere rinviati, ai sensi del Regolamento di Dublino II, in Paesi in cui non intendono rimanere. Questo li spinge a non beneficiare di forme di protezione esistenti, preferendo rimanere privi di un alloggio, esposti al rischio di abuso da parte delle reti di trafficanti e in condizioni di vita pericolose e malsane.
- **Accertamento dell'età e procedure di identificazione inadeguate.** Le procedure di accertamento dell'età sono inesistenti o effettuate senza una metodologia uniforme e sistematica, prive di un approccio olistico e multidisciplinare. Il margine di errore raramente viene preso in considerazione e non sempre viene garantito il diritto a fornire il proprio consenso e ad essere informati sulla procedura e sulle conseguenze della valutazione, nonché a essere rappresentati da un tutore o un'altra figura legale.
- **Procedure lunghe e inefficienti per la nomina del tutore,** inadeguate a soddisfare le esigenze dei minori non accompagnati.
- **Ritardi nell'accesso alla procedura di asilo e nella determinazione dello status giuridico dei minori non accompagnati.** I minori che, nonostante tutto, decidono di affidarsi alla tutela dello Stato e di rimanere sul territorio, sono scoraggiati dai lunghi tempi di attesa nonché dall'insicurezza e dall'incertezza del loro status giuridico, che data la loro particolare vulnerabilità, dovrebbe essere determinato in maniera tempestiva. I regimi giuridici che regolano la permanenza legale dei minori non accompagnati nei tre Paesi variano nei requisiti, nella sostanza e nelle procedure.

A LIVELLO EUROPEO

- **L'interpretazione dell'Articolo 6 del Regolamento di Dublino II e il possibile ritorno forzato messo in atto dai Paesi scelti come destinazione.** In base alle informazioni fornite dai partner e dalle controparti nei Paesi europei, e quelle raccolte dall'incontro con i singoli minori, le ragioni del ritorno verso i Paesi UE in cui i minori hanno transitato non sono sempre chiare e possono essere oggetto di interpretazione da parte degli Stati membri, senza tenere in considerazione l'interesse superiore del minore. Tra le ragioni è possibile annoverare la precedente identificazione come adulto in altro Stato membro, nonostante il riconoscimento del minore come tale nel Paese di destinazione, e la precedente domanda d'asilo introdotta in un altro Stato membro da parte di un minore riconosciuto come tale in entrambi i Paesi.
- **Le limitate possibilità giuridiche di ricongiungimento con i parenti in altri Stati membri dell'Unione europea, a causa della definizione restrittiva di familiari nella normativa comunitaria.** La maggior parte dei minori incontrati nell'ambito del progetto desiderosi di raggiungere la famiglia in altri Paesi europei ha menzionato fratelli maggiori, zii e cugini. I familiari in questione non vengono presi in considerazione dalla normativa comunitaria, in particolare dal Regolamento di Dublino II e dalla Direttiva in materia di ricongiungimento familiare, né dalla maggior parte delle normative nazionali che regolano il ricongiungimento familiare.
- **La lunghezza e la complessità delle procedure di ricongiungimento familiare.** I casi seguiti nel corso del progetto hanno mostrato una lunghezza delle procedure principalmente a causa della richiesta dei Paesi ospitanti o di destinazione di dimostrare il legame familiare.

Raccomandazioni

La Commissione europea ha riconosciuto le difficoltà insite e sempre crescenti poste dal transito di minori non accompagnati, che partono da soli dal proprio Paese d'origine, intraprendendo un viaggio pericoloso che li espone al rischio di violenza e abusi. Ha pertanto formulato un Piano d'Azione atto a trovare soluzioni concrete. Gli Stati, che hanno la responsabilità ultima di tutelare i minori, sono incoraggiati a fare tutto ciò che è in loro potere per migliorare efficacemente i meccanismi di protezione e ridurre la continua esposizione dei minori a violenze e abusi.

Si raccomanda pertanto di:

RACCOMANDAZIONI GENERALI

- **Identificare e mettere in atto risposte mirate ed efficaci a livello nazionale e comunitario a beneficio dei minori non accompagnati in transito.** Tali misure devono prevedere soluzioni a breve termine, garantendo l'accesso ai servizi di assistenza e di accoglienza, e soluzioni a lungo termine, garantendo opportunità concrete di integrazione locale o il trasferimento in altri Stati membri, attraverso misure quali un effettivo ricongiungimento familiare.
- **Assicurare che l'interesse superiore del minore sia sempre il criterio preminente in ogni decisione o azione che lo riguardi.** A questo scopo, tutte le leggi nazionali e comunitarie in materia di minori non accompagnati dovrebbero contenere una chiara disposizione vincolante che affermi che l'interesse superiore del minore deve sempre essere il criterio preminente degli Stati membri in merito a tutte le procedure che lo riguardano.
- **Garantire che i minori siano ascoltati e le loro opinioni prese in considerazione.**
- **Stabilire procedure per la determinazione dell'interesse superiore del minore e garantire che soluzioni durature siano individuate e messe in atto.** Nella determinazione dell'interesse superiore del minore, gli Stati dovrebbero adottare un approccio multidisciplinare che coinvolga il parere di esperti indipendenti.
- **Garantire che attività informative e di sensibilizzazione si svolgano nei Paesi di origine, di transito e di destinazione,** includendo anche i membri della famiglia e delle comunità dei minori.
- **Intensificare gli sforzi nella raccolta di dati disaggregati e statistiche complete sui minori non accompagnati attraverso lo sviluppo di criteri e indicatori comuni.** La raccolta dei dati consentirà la formulazione di risposte adeguate all'estensione e allo status della popolazione.

RACCOMANDAZIONI ALLA GRECIA, ALL'ITALIA E ALLA FRANCIA

- **Individuare un organo centrale con specifica competenza in materia di minori non accompagnati,** indipendentemente dal loro status, con il compito di facilitare il coordinamento tra i vari enti e istituti statali e promuovere l'adozione e l'effettiva attuazione di misure di protezione a favore dei minori non accompagnati.

Accertamento dell'età e identificazione

- **Emanare linee guida operative per la tempestiva identificazione dei minori non accompagnati,** delle loro vulnerabilità ed esigenze di protezione, immediatamente dopo l'arrivo. Le linee guida potrebbero altresì fornire indicazioni sul modo migliore di individuare specifiche misure di protezione nell'interesse superiore di ogni minore.

- **Garantire che l'accertamento dell'età sia una misura di ultima istanza, a cui fare ricorso qualora vi siano dubbi seri e laddove altri approcci, come la raccolta di prove documentali, non siano riusciti a stabilire l'età del singolo²⁶. La valutazione dovrà avvalersi di una metodologia multidisciplinare e procedure standard uniformi a livello nazionale e preferibilmente in tutta l'UE.** Un approccio olistico dovrebbe essere adottato, che specifichi il margine di errore e applichi il beneficio del dubbio. Il minore dovrà essere adeguatamente informato e il suo tutore o rappresentante legale essere presente. Infine, dovranno essere fornite garanzie procedurali e il diritto di ricorso contro la decisione presa.

Accoglienza

- **Identificare soluzioni innovative per sistemi di accoglienza adeguati alle esigenze dei minori non accompagnati in transito**, atti a impedirne l'isolamento e promuoverne l'accesso a informazioni accurate e a sistemi di protezione esistenti a livello nazionale.
- **Assicurare l'applicazione omogenea di standard comuni per l'accoglienza e l'assistenza nelle strutture che ospitano i minori non accompagnati**, assicurandone la qualità nonché condizioni favorevoli allo sviluppo del minore, al rispetto dei suoi diritti e a una crescita completa e armoniosa²⁷. Questo sistema di accoglienza dovrebbe essere coordinato a livello centrale, sostenibile in termini di finanziamento e soggetto a un meccanismo di monitoraggio.

Informazione

- **Garantire che i minori siano tempestivamente informati dei propri diritti e delle opportunità di protezione, attraverso modalità adatte alla loro età e con il supporto di mediatori culturali.** Le informazioni dovrebbero essere fornite per tutto il corso della procedura.
- **Garantire che i minori siano informati delle decisioni delle autorità al loro riguardo**, che dovranno essere comunicate in presenza del tutore o del rappresentante legale in termini comprensibili e con modalità adatte all'età del minore.

Nomina del tutore e riascio dei documenti

- **Garantire che un tutore o una tutrice venga tempestivamente nominato/a per tutti i minori non accompagnati dopo l'identificazione**, con l'obiettivo di assicurare che essi ricevano consigli accurati e di garantirne la protezione ed il benessere in ogni momento.
- **Creare un sistema di tutela funzionale ed efficace, anche attraverso emendamenti normativi.** Tale sistema dovrà assicurare che i tutori e le tutrici possano esercitare le proprie funzioni in modo efficace, avendo le necessarie competenze e la capacità di seguire individualmente ogni minore ed essi affidato. Il sistema dovrebbe prevedere la formazione, la supervisione continua e un'adeguata assistenza legale, e potrebbe essere coordinato da un'autorità indipendente.
- **Garantire che a tutti i minori non accompagnati sia tempestivamente concesso uno status giuridico e che i relativi documenti siano prontamente rilasciati.**

Prospettive di integrazione

- **Migliorare le prospettive di integrazione incrementando i fondi per le politiche sociali a sostegno di percorsi mirati per i minori non accompagnati.** Le opportunità di integrazione dovranno essere

²⁶ A tale scopo, si veda SCEP Statement of Good Practices, 4 edizione rivista, p. 25.

²⁷ Si veda UN General Assembly resolution on Guidelines for the Alternative Care of Children, A/RES/64/142, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/470/35/PDF/N0947035.pdf?OpenElement>.

concrete e sostenibili e includere istruzione, formazione professionale e accesso al mercato del lavoro, in base alle disposizioni legislative in materia di tutela dei diritti dei minori. Misure di integrazione dovranno essere tempestivamente accessibili a tutti i minori, indipendentemente dal loro status giuridico. Il riconoscimento dei percorsi di studio precedenti e dei certificati scolastici che permettono di proseguire gli studi in Europa dovrebbe essere facilitato.

- **Offrire opportunità di integrazione al compimento dei 18 anni, promuovendo misure di accompagnamento in tale transizione.** A tale scopo, si raccomanda l'adozione di disposizioni specifiche in materia di conversione dei permessi di soggiorno onde evitare che i minori diventino irregolari non appena maggiorenni.

RACCOMANDAZIONI ALL'UNIONE EUROPEA

Trasferimento in base al Regolamento Dublino II

- **I minori non accompagnati sono particolarmente vulnerabili. Si raccomanda pertanto che, in assenza di un familiare o di un altro parente, ogniqualvolta un minore introduca una domanda di protezione internazionale in più di uno Stato membro, lo Stato membro competente per l'esame di tale domanda sia lo stesso in cui si trova il minore, purché ciò sia nel suo superiore interesse e le sue opinioni siano state prese in debita considerazione.** Ciò è in linea con l'Articolo 8(4) della Proposta di Modifica del Regolamento Dublino II attualmente in fase di negoziazione. L'UNHCR esorta il Consiglio e il Parlamento Europeo a includere tale raccomandazione nel testo finale.
- **Garantire che l'interpretazione²⁸ e l'attuazione dell'Articolo 6, paragrafo 2 del Regolamento Dublino II²⁹ siano fondate sul principio dell'interesse superiore del minore.** Una valutazione formale e completa dovrebbe essere effettuata prima che qualsiasi decisione venga presa in merito alla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata da un minore non accompagnato. Il rientro nello Stato membro in cui il minore abbia precedentemente presentato domanda d'asilo dovrebbe avvenire solo se chiaramente dimostrato essere nell'interesse superiore del minore.
- **L'UNHCR raccomanda di istituire un obbligo giuridico per gli Stati membri ad assumersi la competenza dell'esame della domanda d'asilo di un minore non accompagnato, qualora in uno Stato sia presente un parente stretto dal quale il minore dipende economicamente, socialmente o emotivamente, che possa prendersi cura dello stesso, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore³¹.**
- **Assicurare che garanzie procedurali siano chiaramente definite in tutti i trasferimenti,** compresa la disponibilità effettiva di introdurre un ricorso legale contro qualsiasi decisione, la diffusione di informazioni adeguate e l'accesso all'assistenza legale gratuita. Nessun trasferimento dovrebbe avere luogo in attesa di appello.

²⁸ A questo proposito, si veda Riferimento al rinvio pregiudiziale della Corte d'Appello (Inghilterra & Galles) (Divisione Civile) (Regno Unito) del 19 dicembre 2011 - *MA, BT, DA v Secretary of State for Home Department* (Causa C-648/11). Esso riguarda l'interpretazione del secondo comma dell'art. 6 del Regolamento Dublino II, in particolare quale Stato membro sia competente per l'esame di una domanda d'asilo nel caso in cui un minore non accompagnato abbia fatto richiesta in più di uno Stato membro.

²⁹ L'art. 6 par. 2 del Regolamento Dublino II afferma: "In mancanza di un familiare, è competente per l'esame della domanda lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo". Il regolamento originale è disponibile al seguente sito: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:IT:NOT>

³⁰ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, *The Dublin II Regulation*. A UNHCR Discussion Paper, 2006, pp. 23-25.

³¹ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009, p.7-9, disponibile all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49c0ca922.html> [consultato il 2 luglio 2012].

Ricongiungimento familiare:

- **Includere nella definizione di familiari con i quali un minore non accompagnato può avere diritto al ricongiungimento, i parenti stretti che, per legge o per usi, ne sono responsabili, e i fratelli adulti o minori, nei casi in cui un genitore del minore non sia presente sul territorio di uno Stato membro, e purché vivere con tali parenti sia nel migliore interesse del minore³². Questo ampliamento riflette il principio del mantenimento dell'unità familiare ed è coerente con gli obblighi internazionali di legge³³.**
- **Accelerare le procedure nazionali di ricongiungimento familiare, anche mediante l'introduzione di procedure operative standard e garantendo il reciproco riconoscimento delle decisioni nazionali, tra cui in materia di custodia del minore. Laddove è richiesta una prova del legame parentale o di situazioni di dipendenza, l'interesse superiore e il benessere del minore dovranno essere la considerazione primaria. I minori e genitori non dovrebbero sopportare un onere della prova eccessivamente pesante³⁴.**

³² Si vedano *Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, Gennaio 2004, disponibili al seguente sito: http://www.unicef.org/violencestudy/pdf/IAG_UASCs.pdf.

³³ Si veda Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Art. 3, 9, 10, 18 e 22; Commento Generale No. 6, *Ibid.*, p. 51.

³⁴ Commento dell'UNHCR sulla Proposta relativa al Regolamento di Dublino II, pp.8-9, *Ibid.*, p. 60.

Glossario

Minore: Ai sensi dell'Art. 1 della Convenzione sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Nazioni Unite, si intende per minore "ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile".

Minori non accompagnati: persone di età inferiore ai 18 anni, separate da entrambi i genitori e da altri parenti, non affidate ad un altro che – per legge o per usi – è responsabile per loro.

Minori separati: persone di età inferiore ai 18 anni, separate dai loro genitori o da altri adulti che – per legge o per usi – erano responsabili per loro, ma accompagnati da altri familiari adulti.

Minori non accompagnati e separati: nell'ambito della presente pubblicazione la definizione è comprensiva di entrambe le categorie, vale a dire i minori non accompagnati e i minori separati, che nella normativa italiana vengono definiti "minori stranieri non accompagnati" Nel testo essi vengono indicati come "minori non accompagnati".

Minori non accompagnati in transito: nell'ambito della presente pubblicazione la definizione indica i minori non accompagnati e separati provenienti da Paesi terzi, che transitano attraverso l'Europa, diretti verso i Paesi del Nord.

Valutazione dell'interesse superiore del minore: procedura informale svolta dal personale responsabile per la cura di un minore, volta a garantire che ogni azione o decisione che lo riguardi dia priorità al suo superiore interesse, in tutti i casi in cui non sia necessaria una procedura formale di determinazione dell'interesse superiore del minore.

Determinazione dell'interesse superiore del minore: processo formale dalle rigorose garanzie procedurali, atta a determinare l'interesse superiore di un minore nel caso di decisioni particolarmente importanti che lo riguardano, incluse soluzioni durature quali l'integrazione, il ritorno nel Paese d'origine o una soluzione in un altro Paese. L'adeguata partecipazione del minore deve essere garantita senza discriminazioni, le autorità decisionali competenti con esperienza in materia coinvolte e tutti i fattori rilevanti soppesati, al fine di identificare la soluzione più adatta. Il processo deve essere documentato.

Protezione: il prevenire e l'affrontare situazioni di abuso, negligenza, sfruttamento e violenza nei confronti dei minori e proteggerne i diritti dando considerazione preminente all'interesse superiore del minore, come previsto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Interesse superiore del minore: il termine descrive in senso generale il benessere del fanciullo, determinato in base a una serie di circostanze individuali, quali l'età, il livello di maturità, la presenza o l'assenza dei genitori, l'ambiente che lo circonda e le esperienze vissute. La sua interpretazione e applicazione devono essere conformi alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

e ad altre norme internazionali, nonché alle indicazioni fornite dal Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite e il Commento Generale N. 6 del 2005 sul trattamento dei minori non accompagnati e separati al di fuori del proprio Paese di origine.

Approccio basato sul rispetto dei diritti dell'infanzia: tale approccio si basa sul rispetto di tutti i principi pertinenti della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (interesse superiore del minore, non discriminazione, diritto alla protezione, alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, alla partecipazione, all'unità familiare, al rispetto dell'identità culturale, a richiedere e ricevere informazioni) e di tutte le norme e linee-guida rilevanti a livello internazionale³⁵.

Partecipazione e autonomia decisionale: il diritto alla partecipazione è fondamentale e le opinioni dei minori dovrebbero essere prese in considerazione in tutte le decisioni che li riguardano. Ogni minore in grado di avere opinioni proprie ha il diritto di esprimerle liberamente in tutte le questioni che lo riguardano e le stesse devono essere tenute in debito conto in linea con l'età e maturità del minore. Questo è rilevante sia in contesti informali che formali, come ad esempio i procedimenti giudiziari. Ove possibile, i minori dovrebbero quindi essere coinvolti nelle decisioni che li riguardano e ricevere informazioni adeguate e appropriate all'età, per esempio, in relazione alle procedure di identificazione e di protezione (artt.12, 17 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

³⁵ Tra gli altri: Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1948; Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976; Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976; Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale il 21 dicembre 1965; Protocollo delle Nazioni Unite per la prevenzione, repressione e punizione della tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottato il 15 novembre 2000; Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, adottato dall'Assemblea Generale il 25 maggio 2000 ed entrato in vigore il 18 gennaio 2002; Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, adottato dall'Assemblea Generale il 25 maggio 2000 ed entrato in vigore il 12 febbraio 2002; Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, aperta alla sottoscrizione il 16 maggio 2005 ed è entrata in vigore il 1 febbraio 2008.

