



PROGRAMA DE DOCTORADO INTERUNIVERSITARIO EN ESTUDIOS MIGRATORIOS
INSTITUTO DE MIGRACIONES
UNIVERSIDAD DE GRANADA, UNIVERSIDAD DE JAÉN Y
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

TESIS DOCTORAL

TESI DOTTORALE

**EL DERECHO AL TRABAJO DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO
ACOMPAÑADOS EN ITALIA. CARENCIAS Y DESAFÍOS JURÍDICOS**

**IL DIRITTO AL LAVORO DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI
IN ITALIA.
LACUNE E SFIDE GIURIDICHE**

VINCENZA CAVALERI

Directora: **Profesora Carolina Serrano Falcòn**

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Vicenza Cavaleri
ISBN: 978-84-1117-603-3
URI: <https://hdl.handle.net/10481/78931>

INDICE

ÌNDICE.....	8
INTRODUCCIÒN	15
CONCLUSIONES.....	25
INTRODUZIONE	33

CAPITOLO PRIMO

IL FENOMENO MIGRATORIO DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO IN ITALIA DA UN PUNTO DI VISTA ANTROPOLOGICO

1.IL MOVIMENTO MIGRATORIO IN ITALIA.....	46
2. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (MSNA) IN ITALIA: NUMERO ELEVATO E SOGETTI PARTICOLARMENTE VULNERABILI.....	48
2.1. Il numero elevato di minori non accompagnati in Italia.....	50
2.1.1. L`arrivo dei minori non accompagnati negli anni Novanta.....	50
2.1.2. L`arrivo dei minori non acompagnati, l`attualità del fenomeno. La difficoltà di conoscere il nume- ro dei MNSA in Italia.....	52
2.2. La vulnerabilità: caratteristica essenziale del MSNA.....	55
2.2.1. Testimonianze dei MSNA raccolte in Agrigento (Si- cilia) che pongono in evidenza la vulnerabilità.....	55
a) Racconti del viaggio.....	56

b) Perché partire: quale sogno raggiungere.....	57
c) Conclusioni dopo le testimonianze.	
L'evidenza della vulnerabilità	61
2.2.2. I più vulnerabili tra i msna: i minori	
in transito e minori vittima di tratta e sfruttamento.....	64
A) Minori in transito.....	65
B) Minore vittima di tratta e sfruttamento.....	67
3. IL LAVORO PUÒ ESSERE UNO STRUMENTO DECISIVO A	
SOSTEGNO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE?.....	68

CAPITOLO SECONDO

IL TRATTAMENTO GIURIDICO DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO IN ITALIA. CONCETTO, CLASSIFICAZIONE E FONTI NORMATIVE.

1.IL CONCETTO GIURIDICO DI MSNA: UNA DEFINIZIONE IN EVOLUZIONE.....	75
2. LA CATEGORIA DEI MINORI STRANIERI IN ITALIA. CLASSIFICAZIONE.....	78
2.1. Tipologie di minori stranieri presenti in Italia.	
Il concetto giuridico della “minore età”.....	78
2.1.1. Minori accompagnati.....	84
A) I minori stranieri non accompagnati regolari.....	86
B) I minori stranieri non accompagnati irregolari.....	88
3. LA CONDIZIONE GIURIDICA DEL MSNA E LE FONTI NORMATIVE.....	90
3.1Le fonti internazionali.....	91
3.2 Le fonti europee: il Consiglio d’Europa e l’Unione Europea.....	95
3.3 Le fonti nazionali. Uno schema generale sulle norme che	
riguardano i MSNA.....	99
3.3.1 Breve analisi storica delle principali norme sui MSNA.....	102

3.3.2	La Legge Turco Napolitano (L. n.40/1998). Le caratteristiche innovative della Legge Delega.....	103
3.3.3	Il Testo Unico sull’Immigrazione(D.Lgs.286/1998) , le disposizioni correttive di attuazione del TUI.....	105
3.3.4	Legge Bossi Fini (L. n.189/2002).....	108
3.3.5	Il Decreto Legislativo n 142/2015.....	112
3.3.6	La Legge Zampa (L. n. 47/2017) e le successive modifiche	113
3.3.7	Il Decreto Salvini (DL n.113/2018).....	123
3.3.8	Altre norme di riferimento il Codice Civile e la L n.184/1983.....	125

CAPITOLO TERZO

INGRESSO E ACCOGLIENZA: PRIMI PASSI PER RAGGIUNGERE UN’ INTEGRAZIONE SOCIO LAVORATIVA DEI MSNA

1.	LE SFIDE DELLA LEGGE ZAMPA.....	127
1.1	La legge Zampa(47/17) ormai una legge necessaria.....	130
1.2	Il MSNA con la Legge Zampa è più minore che straniero.....	132
2.	ACCOGLIENZA E PROTEZIONE “MEZZI” PER L’INTEGRAZIONE.....	134
2.1.	L’ingresso e il divieto di respingimento.....	137
2.2	Identificazione e Accertamento dell’età.....	140
2.3	L’accoglienza.....	143
2.4	I MSNA e il sistema SIPROIMI.....	148
3.	DIRITTI E TUTELE NEL RISPETTO DELL’INTERESSE DEL MSNA	
3.1	Le indagini familiari ai fini del rimpatrio assistito.....	151
3.2	L’intervento dell’Autorità Giudiziaria.....	155
3.3	Rafforzare i diritti e le tutele dei MSNA.....	158
4.	L’INTEGRAZIONE SOCIO-LAVORATIVA PER UNA MAGGIORE PROTEZIONE DEI MSNA.....	160
4.1	Il permesso di soggiorno.....	164

4.2 Il lavoro, vero obiettivo d' integrazione sociale.....	169
5. RITORNANDO ALLA CLASSIFICAZIONE, CHI DEI MSNA HA UNA POSSIBILITÀ DI INTEGRAZIONE SOCIO-LAVORATIVA?.....	171
5.1 I minori non accompagnati senza permesso di soggiorno ovvero in situazione di irregolarità.....	175
5.2 I minori rifugiati non accompagnati con diritto d'asilo e richiedenti asilo, i minori vittime di tratta o sfruttamento richiedente protezione.....	177
5.3 I minori stranieri non accompagnati affidati alle famiglie.....	180
5.4 I MSNA non affidati alle famiglie con permesso per minore età in carico ai servizi sociali.....	181
6. ASPETTI POSITIVI DELL'ATTUALE LEGISLAZIONE CHE CONSENTIRANNO L'INTEGRAZIONE AL LAVORO.....	182
7. LA TERRA PROMESSA: L'ARRIVO IN ITALIA , È MEGLIO FARSI ACCOGLIERE O ANDARE VIA.....	187

CAPITOLO QUARTO

LA NEGAZIONE DEL DIRITTO AL LAVORO AD ALCUNI MSNA .

1. LE TEMATICHE PRECEDENTI SONO PREMESSE FONDAMENTALI.....	195
2. LA TUTELA GIURIDICA DEL LAVORO MINORILE. IL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA NELL'ACCESSO AL MERCATO DEL LAVORO, NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE, EUROPEA E NELLA COSTITUZIONE ITALIANA.....	200
2.1 Il lavoro minorile nell'ONU e nell'OIL.....	201
2.2 Il lavoro minorile e il suo riconoscimento dal Consiglio D'Europa.....	209

2.3	La protezione dei giovani sul lavoro secondo la disciplina dell'Unione europea.....	210
2.4	Riflessione finale sulla normativa internazionale ed europea sul lavoro minorile.....	211
2.5	Il diritto al lavoro nella Costituzione italiana.....	213
3.	I PRINCIPI DI NON DISCRIMINAZIONE E DEL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE.....	216
3.1	Il principio di non discriminazione.....	217
3.2	Il principio del superiore interesse.....	220
3.3	Nel superiore interesse del minore i diritti devono essere garantiti a tutti senza discriminazione: il principio di uguaglianza.....	223
4.	LA CATEGORIA DI MNSA CHE SUBISCONO MAGGIORI DISCRIMINAZIONI. TESTIMONIANZE E ASPETTI GIURIDICI.....	227
4.1	I MSNA irregolari, i più discriminati. Testimonianze.....	237
4.2.	I MSNA con permesso di soggiorno per minore età.....	242
4.2.1.	Sono discriminati, mentre sono minorenni.....	246
4.2.2.	Subiscono discriminazioni quando raggiungono la maggiore età.....	249
4.2.3.	Maggiore rischio di sfruttamento. Testimonianze.....	251
5.	LA CATEGORIA DI MNSA CON MAGGIORI PRIVILEGI I MSNA CON PERMESSO: PER AFFIDO FAMILIARE, PER RICHIESTA DE ASILO E PER ASILO.....	254
6.	IN QUALE NORMATIVA ITALIANA SI È DETERMINATA LA DISCRIMINAZIONE?.....	259
6.1	La colpevole della discriminazione : la Circolare n. 300/2000.....	260
6.2	Altra discriminazione normativa : l'esclusione degli extracomunitari dai concorsi pubblici.....	268
7.	CONCLUSIONI. AD OGGI C'È UNA MANCANZA DI EQUIPARAZIONE NELLA CONDIZIONE GIURIDICA DEI MSNA. L'OPPORTUNITÀ PERSA.....	271

CAPITOLO QUINTO

PROPOSTE E BUONE PRATICHE PER RAGGIUNGERE UN OBIETTIVO: L'INTEGRAZIONE SOCIO-LAVORATIVO DEGLI MSNA.

1.	L'INTEGRAZIONE SOCIALE E LAVORATIVA QUALE SUPERIORE INTERESSE.....	274
2.	PROPOSTA A LIVELLO INTERNAZIONALE: LA SOPPRESSIONE DEL LAVORO MINORILE. DIFFICOLTÀ.....	278
3.	CAMBIAMENTO LEGISLATIVO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE.....	282
1.1	È auspicabile uniformare i permessi di soggiorno in un unico permesso?.....	284
1.2	La modifica del regolamento del Testo Unico Immigrazione.....	286
1.3	Maggiori controlli e misure per l'emersione del lavoro sommerso.....	288
2.	UNO STRUMENTO ESENZIALE: I PERCORSI DI FORMAZIONE.....	290
2.1	Aspetti generali.....	290
2.2	Cambiamenti nei programmi formativi. l'alternanza scuola lavoro e la formazione, come una delle possibilità di integrazione socio-lavorativa.....	292
A.	I Percorsi d'inserimento le "Doti" e i "Tirocini".....	297
B.	Sfruttare la formazione per acquisire le competenze sulla tecnologie digitale come opportunità per migliorare la condizione dei MSNA.....	301
2.3	Le esperienze di buona pratica.....	305

CAPITOLO SESTO

L'ACCOGLIENZA E L'INTEGRAZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN SPAGNA

1.	L'OBIETTIVO.....	309
----	------------------	-----

2. ASPETTI ANTROPOLOGICI.....	310
3. IL TRATTAMENTO GIURIDICO DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO IN SPAGNA.....	313
3.1 Fonte normativa. uno schema generale sulle norme che regolano il minore non accompagnato.....	313
3.2 Classificazione dei minori non accompagnati in Spagna	315
3.3 Definizione di Minore non accompagnato.....	318
4. INGRESSO E ACCOGLIENZA DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO IN SPAGNA.....	321
4.1 Il rimpatrio del minore non accompagnato e il mancato rimpatrio. Il permesso di soggiorno alla maggiore età.....	323
4.2 Il permesso di soggiorno alla maggiore età.....	326
4.3 Se nell'accoglienza si determinano delle lacune nella tutela, queste si possono trasformare in rischio di pericolo per i minori non accompagnati	330
5. LA INTEGRAZIONE DEI MSNA	331
5.1 Il ruolo dell'esecutivo.....	333
5.2 La distribuzione delle competenze nella gestione delle politiche di accoglienza e integrazione in Spagna.....	337
5.3 Le politiche di accoglienza nei vari livelli e l' integrazione in Andalusia.....	341
6. LA REFORMA NORMATIVA IN SPAGNA DEL REGIME GIURIDICO DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO.....	350
7. ALCUNI RACCOMANDAZIONI O PROPOSTE REPLICABILI RECIPROCAMENTE IN ENTRAMBI I PAESI PER MIGLIORARE LA POLITICA D'INTEGRAZIONE E ACCOGLIENZA.....	353
 CONCLUSIONI.....	359
BBLIOGRAFIA.....	367
WEBGRAFIA.....	379
ABBREVIAZIONI.....	381

CAPÍTULO PRIMERO

EL FENÓMENO MIGRATORIO DEL MENOR EXTRANJERO NO ACOMPAÑADO (MSNA) EN ITALIA DESDE UN PUNTO DE VISTA ANTROPOLÓGICO

1.EL MOVIMIENTO MIGRATORIO EN ITALIA	46
2. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (MSNA) EN ITALIA: NÚMERO ELEVADO Y SUJETOS PARTICULARMENTE VULNERABLES	48
2.1. Elevado número de menores no acompañados en Italia	50
2.1.1. La llegada de los menores no acompañados en los años Noventa.....	50
2.1.2. La llegada de los menores no acompañados y la dificultad de conocer el número exacto de MNSA en Italia.....	52
2.2. Vulnerabilidad: característica esencial del MSNA	55
2.2.1. Testimonios de los MSNA, recogidos en Agrigento (Sicilia, que confirman la vulnerabilidad.....	55
a) Relatos del viaje	56
b) Por qué partir: qué sueño alcanzar.....	57
c) Conclusiones después de los testimonios. La evidencia de la vulnerabilidad.....	61
2.2.2. Los MSNA más vulnerables: los menores en tránsito y los menores víctimas de trata y explotación.....	64
A) Menores en tránsito.....	65
B) Menores víctima de trata y explotación.	
3. ¿PUEDE EL TRABAJO SER UN INSTRUMENTO DECISIVO PARA APOYAR EL PROCESO DE INTEGRACIÓN?.....	68

CAPÍTULO SEGUNDO

EL TRATAMIENTO JURÍDICO DEL MSNA EN ITALIA. CONCEPTO, CLASIFICACIÓN Y FUENTES NORMATIVAS.

1. EL CONCEPTO JURÍDICO DE MSNA: UNA DEFINICIÓN EN EVOLUCIÓN.....	75
2. LA CATEGORÍA DE MENORES EXTRANJEROS EN ITALIA. CLASIFICACIÓN.....	78
2.1. Tipos de menores extranjeros presentes en Italia.	
El concepto jurídico de la "menor edad"	78
2.1.1. Menores extranjeros no acompañados.....	84
A) Los menores extranjeros no acompañados en situación regular.....	86
B) Los menores extranjeros no acompañados en situación irregular.....	88
3. LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL MSNA Y LAS FUENTES NORMATIVAS.....	90
3.1 Las fuentes internacionales.....	91
3.2 Fuentes europeas: el Consejo de Europa y la Unión Europea.....	95
3.3 Fuentes nacionales. Un esquema general de las normas que se refieren a los MSNA	99
3.3.1 Breve análisis histórico de las principales normas sobre los MSNA.....	102
3.3.2 La Ley Turco Napolitano (L. n.40/1998) Las características innovadoras de la Ley.....	103
3.3.3 El Texto Único sobre Inmigración (D.Lgs.286/1998) y las disposiciones correctoras de aplicación del TUI.....	105
3.3.4 La Ley Bossi Fini (L. n.189/2002).....	108
3.3.5 El Decreto Legislativo n.o 142/2015.....	112
3.3.6 La Ley Zampa (L. n. 47/2017) y las sucesivas modificaciones.....	113
3.3.7 El Decreto Salvini (DL n.113/2018).....	123
3.3.8 Otras normas de referencia el Código Civil y la L n.184/1983.....	125

CAPÍTULO TERCERO

ENTRADA Y ACOGIDA: PRIMEROS PASOS PARA LOGRAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL LABORAL DEI MSNA

1. LOS DESAFÍOS DE LA LEY ZAMPA (Ley 47/17).....	127
1.1 La “ley Zampa” (47/17), una ley necesaria.....	130
1.2 El MSNA con la “Ley Zampa” es más menor que extranjero.....	132
2. ACOGIDA Y PROTECCIÓN: VÍAS DE INTEGRACIÓN.....	134
2.1. La entrada y la prohibición de devoluciones de los MSNA.....	137
2.2 Identificación y comprobación de la edad.....	140
2.3 La acogida.....	143
2.4 Los MSNA y el sistema SIPROIMI.....	148
3. DERECHOS Y PROTECCIÓN EN INTERÉS DEL MSNA.....	151
3.1 La averiguación familiar para la repatriación asistida.....	151
3.2 La intervención de la Autoridad Judicial.....	155
3.3 Reforzar los derechos y la protección de los MSNA.....	158
4. LA INTEGRACIÓN SOCIO-LABORAL PARA UNA MAYOR PROTECCIÓN DE LOS MSNA.....	160
4.1 El permiso de residencia.....	164
4.2 El trabajo, verdadero objetivo de integración social.....	169
5. VOLVIENDO A LA CLASIFICACIÓN, ¿QUIÉN DE LOS MSNA TIENE UNA POSIBILIDAD DE INTEGRACIÓN SOCIAL?.....	171
5.1 Los menores no acompañados sin permiso de residencia o en situación de Irregularidad.....	175
5.2 Los menores refugiados no acompañados con derecho de asilo y solicitantes de asilo, los menores víctimas de trata o explotación que solicitan protección.....	177
5.3 Los menores extranjeros no acompañados confiados a las familias.....	180

5.4 Los MSNA no confiados a las familias con permiso de menor edad a cargo de los servicios sociales.....	181
6. ASPECTOS POSITIVOS DE LA LEGISLACIÓN ACTUAL QUE PERMITIRÁN LA INTEGRACIÓN EN EL TRABAJO.....	182
7. LA TIERRA PROMETIDA: LA LLEGADA A ITALIA , ¿ES MEJOR HACERSE ACOGER O MARCHARSE?.....	187

CAPÍTULO CUARTO

LA NEGACIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO A ALGUNOS MSNA .

1. LOS TEMAS ANTERIORES SON PREMISAS FUNDAMENTALES.....	195
2. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL TRABAJO DE LOS MENORES. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO, EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL, EUROPEA Y EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA.....	200
2.1 El trabajo infantil en las Naciones Unidas y en la OIT.....	201
2.2 El trabajo infantil y su reconocimiento por el Consejo de Europa.....	209
2.3 La protección de los jóvenes en el trabajo según las normas de la Unión Europea.....	210
2.4 Reflexión final sobre la legislación internacional y europea relativa al trabajo de los menores.....	211
2.5 El derecho al trabajo en la Constitución italiana.....	213
3. PRINCIPIOS DE NO DISCRIMINACIÓN Y DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR.....	216
3.1 El principio de no discriminación.....	217
3.2 El principio del interés superior.....	220
3.3 En el interés superior del menor, los derechos deben ser garantizados a todos sin	

discriminación: el Principio de igualdad.....	223
4.LA CATEGORÍA DE MNSA QUE SUFREN UNA MAYOR DISCRIMINACIÓN.	
TESTIMONIOS Y ASPECTOS JURÍDICOS.....	227
4.1 Los MSNA irregulares, los más discriminados. Testimonios.....	237
4.2. I MSNA con permiso de residencia de menor edad.....	242
4.2.1. Son discriminados, mientras que son menores.....	246
4.2.2. Sufren discriminación cuando alcanzan la mayoría de edad.....	249
4.2.3. Mayor riesgo de explotación. Testimonios.....	251
5. LA CATEGORÍA DE MNSA CON MAYORES PRIVILEGIOS:	
LOS MSNA CON PERMISO PARA ACOGIDA FAMILIAR, PARA	
SOLICITUD DE ASILO Y ASILO.....	254
6. ¿EN QUÉ NORMATIVA ITALIANA SE HA DETECTADO	
LA DISCRIMINACIÓN?	259
6.1 La culpable de la discriminación : la Circular no 300/2000.....	260
6.2 Otra discriminación normativa : la exclusión de los extracomunitarios	
de los concursos públicos.....	268
7. CONCLUSIONES: hasta hoy, hay una falta de equiparación en la condición jurídica de	
los MSNA. La oportunidad perdida.....	271

CAPÍTULO QUINTO

PROPUESTAS Y BUENAS PRÁCTICAS PARA ALCANZAR UN OBJETIVO: LA INTEGRACIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS MSNA

3. LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LABORAL COMO	
UN INTERÉS SUPERIOR.....	274

4. PROPUESTA A NIVEL INTERNACIONAL: LA SUPRESIÓN DEL TRABAJO INFANTIL. DIFICULTADES.....	278
5. CAMBIOS LEGISLATIVOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO.....	282
3.1. ¿Es deseable uniformizar los permisos de residencia en un único permiso?.....	284
3.2. La modificación del Reglamento del Texto Único Inmigración.....	286
3.3. Más controles y medidas para la aparición del trabajo no declarado.....	288
4. UN INSTRUMENTO ESENCIAL: LOS ITINERARIOS DE FORMACIÓN.....	290
4.1. Aspectos generales.....	290
4.2. Cambios en los programas de formación. la alternancia de la escuela de trabajo y la formación como una de las posibilidades de integración socio-laboral.....	292
A. Los Itinerarios de inserción: aprendizajes períodos de prácticas.....	297
B. Aprovechar la formación para adquirir las competencias en tecnología digital como una oportunidad para mejorar la condición de los MSNA.....	301
4.3. Las experiencias de buenas prácticas.....	305

CAPÍTULO SEXTO

ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE LOS MSNA EN ESPAÑA

1. EL OBJETIVO.....	309
2. ASPECTOS ANTROPOLÓGICOS.....	310
3. TRATAMIENTO JURÍDICO DEL MENOR EXTRANJERO NO ACOMPAÑADO EN ESPAÑA.....	313
3.1 Fuentes normativas: un esquema general de las normas que regulan el menor no acompañado.....	313
3.2 Clasificación de los menores no acompañados en España.....	315

3.3. Definición de Menor no acompañado.....	318
4. ENTRADA Y ACOGIDA DE MENORES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA.....	321
4.1 Repatriación de menores no acompañados y no repatriación. Permiso de residencia al cumplir la mayoría de edad.....	323
4.2 El permiso de residencia al cumplir la mayoría de edad.....	326
4.3 Si en la acogida se producen lagunas en la protección, éstas pueden convertirse en un peligro para los menores no acompañados.....	330
5. INTEGRACIÓN DE MSNA.....	331
5.1 El papel del ejecutivo.....	333
5.2 Distribución de las competencias en la gestión de las políticas de acogida e integración en España.....	337
5.3 Las políticas de acogida en los distintos niveles y la integración en Andalucía.....	341
6. REFORMA DE LA LEGISLACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL MENOR NO ACOMPAÑADO.....	350
7. ALGUNAS RECOMENDACIONES O PROPUESTAS QUE PUEDEN PRESENTARSE EN AMBOS PAÍSES PARA MEJORAR LA POLÍTICA DE ACCIÓN Y DE ACOGIDA	353
CONCLUSIONES.....	359
BIBLIOGRAFIA.....	367
WEBGRAFIA.....	379
ABBREVIAZIONI.....	381

INTRODUCCIÓN

La migración de los pueblos en la historia mundial ha existido siempre, pero hoy en día, las sociedades occidentales en un mundo globalizado, siguen buscando el "modo justo" de afrontar algunos temas como la acogida y la integración.

En los últimos treinta años, el éxodo, a las puertas del Mediterráneo, ha afectado también a Europa, que, a través de los países más expuestos, como Italia y España, se ha convertido en destino clave para personas que han huido de la guerra, hambre, o incluso por personas que emigran porque buscan una nueva vida y mejor.

A falta de una política europea integrada sobre los temas más importantes de la acogida e integración de los inmigrantes, resulta cada vez más difícil para cada Estado mantener una línea uniforme y, a veces, también coherente con los principios básicos, nacionales e internacionales, que, aunque se aceptan de forma teórica, en la práctica se hacen difíciles de aplicar.

Este estudio utiliza una metodología predominantemente cualitativa para responder de manera específica a las preguntas surgidas durante su realización. Se ha querido investigar y analizar sobre un aspecto específico de los estudios migratorios en Italia: la integración y acogida de los menores extranjeros no acompañados en Italia (en adelante MSNA, correspondiente a *minori stranieri non accompagnati*). Como la investigación quiere comprender el contexto subjetivo y antropológico específico, hemos dado espacio a la llamada "voz humana". A través de una búsqueda sobre el terreno, basada en entrevistas abiertas, hemos identificado los problemas subjetivos subyacentes.

Una vez analizados los datos, se tiene un claro punto de partida:

- 1- Numerosos menores que llegan clandestinamente a las costas sicilianas no están acompañados.
 - 2- Su proyecto migratorio se basa en el trabajo.
 - 3- No pueden trabajar legalmente.
 - 4- Trabajan al margen de la legalidad vigente.
 - 5- La prohibición del acceso al trabajo precoz sólo afecta a los menores no acompañados.
- De las declaraciones realizadas se desprende claramente no sólo la intención de todos los menores no acompañados entrevistados de trabajar, sino también la frustración de no

poder hacerlo legalmente¹. En este contexto, dado que el trabajo es para ellos un medio fundamental de integración², es necesario comprobar si desde el punto de vista jurídico es posible resolver este problema. En definitiva, se va analizar el acceso al trabajo de los menores no acompañados, dejando al margen otras categorías de menores presentes en Italia, que no son objeto de este estudio.

La oportunidad de este trabajo, además de justificarse en la realidad en Italia de la presencia de MSNA y su necesidad de trabajar, se centra también en la ausencia de estudios doctrinales en Italia que analicen de forma detallada y en la actualidad, el argumento de la protección del menor no acompañado desde el punto de vista del Derecho del Trabajo. Esto significa que, aún estando presentes otras disciplinas de las ciencias sociales, la vertiente jurídica adquiere un importante protagonismo en la investigación. Partiendo de esta realidad, y habiendo detectado un problema en el acceso al trabajo de los menores no acompañados, se han ido planteando algunas preguntas de índole jurídica para intentar detectar los aspectos legales que influyen en la negación en muchos casos del acceso al trabajo de los menores no acompañados. Las preguntas son las siguientes:

1. ¿Existen normas internacionales y europeas que protejan a los menores no acompañados y les ayuden a integrarse en la sociedad o por el contrario las normas internacionales no fomentan su integración a través del trabajo?
2. ¿Por qué en Italia hay tantos límites para el menor no acompañado que quiere trabajar? ¿Cuáles son los obstáculos jurídicos?
3. ¿Qué propuestas y acciones se pueden emprender para hacer posible la integración social y el trabajo de los menores no acompañados en Italia?
4. ¿La regulación jurídica en España de los menores no acompañados nos da alguna idea o propuesta para ayudar a Italia a resolver los problemas detectados?

Para responder a estas preguntas y para dar una visión general del recorrido realizado, anticipamos que el presente trabajo se ha centrado en el siguiente análisis:

¹ Su permiso de residencia no permite a sus titulares ejercer una actividad laboral.

² Las entrevistas pusieron de manifiesto que la mayoría de los encuestados están dispuestos a trabajar incluso sin un contrato de trabajo, y reconocen además que realizan trabajos muy pesados.

1. En primer lugar, se analiza la legislación internacional. Reviste importancia para la consagración del deber de aplicar los principios de igualdad y del interés superior del menor, tanto para la protección general del menor como para la protección en el trabajo.

2. Otro objeto de análisis es cómo trata el ordenamiento jurídico italiano al menor no acompañado. En la profundización se ha comprobado que en Italia los principios de no discriminación y del interés superior constituyen la base de la normativa ordinaria y es el hilo conductor de todas las disposiciones o decisiones que afectan directa o indirectamente al objeto de estudio.

Las conclusiones que se desprenden de la comparación de las normas internacionales y las normas específicas relativas a los menores no acompañados constituyen puntos de referencia:

- la importancia de los principios del interés superior y de la no discriminación
- la constatación de que la normativa internacional afirma el derecho al trabajo a todos los menores por igual, es decir, en condiciones de igualdad.
- que las normas ordinarias específicas sobre menores no acompañados les garantizan todos los derechos básicos.
- la existencia de una laguna en la normativa italiana, que no permite la aplicación de los dos principios antes mencionados de interés superior y de no discriminación en materia de trabajo a los menores no acompañados.
- la existencia de obstáculos a la integración.

Estas premisas son fundamentales para explicar el objetivo de esta contribución, que es, tras haber identificado los obstáculos a la integración de los menores no acompañados, proponer soluciones sostenibles para la inserción progresiva en la sociedad de acogida y para alcanzar la autonomía de esta categoría de menores, de la que tiene pleno derecho. En este punto analizamos los diferentes capítulos que en total son seis:

1. En el **PRIMER CAPÍTULO** describimos los menores extranjeros no acompañados en Italia: quiénes son, de dónde vienen y cuántos son, cuáles son sus necesidades y porqué están aquí en Italia, pero sobre todo qué desean en este momento de sus vidas³. Por lo tanto, la investigación está dirigida a obtener información sobre la procedencia y las

³ Su interés superior, que hay que tener en cuenta en todas las fases de la acogida y de la integración, se construye también de sus deseos y voluntades.

motivaciones que impulsan a los menores extranjeros no acompañados a afrontar viajes peligrosísimos y dificultosos, hechos en parte por tierra y en parte por mar con historias muy complejas. Para describir estos aspectos hemos dedicado una parte de la actividad de investigación a conocer a los menores extranjeros no acompañados a través de entrevistas y testimonios directos en Italia.⁴ Además, se ha utilizado, la bibliografía existente, y sobre todo informes y documentos de UNICEF, *SAVE THE CHILDREN*, UNCHR y de otras organizaciones humanitarias que desde hace décadas se ocupan de recoger testimonios de estos menores. De la investigación antropológica se desprende una figura de un menor con un alto grado de vulnerabilidad cuya principal necesidad es trabajar a cualquier precio, para apoyar a la familia que ha permanecido en el país de origen o para sí mismo, o incluso para pagar las deudas contraídas para organizar el viaje. De aquí nace la reflexión siguiente: los menores extranjeros no acompañados requieren formas específicas de protección que tengan presente su condición y al mismo tiempo sus proyectos de vida o que les ayuden a construir un proyecto de vida nuevo.

2. EL SEGUNDO CAPÍTULO analiza el tratamiento jurídico de MSNA a partir de su definición. Este término, es decir, MSNA, ya expresa precisamente la complejidad del fenómeno de este tipo de migración, porque encierra en las tres palabras "menor", "extranjero" y "no acompañado" tres posiciones jurídicas distintas regidas por normativas diferentes, a veces incluso contradictorias. Nos encontramos una normativa protectora sobre los menores y al mismo tiempo una rígida normativa sobre los extranjeros en general.

La complejidad del fenómeno se ve agravada en Italia por la diferenciación, generada por las normas, de las figuras de menores extranjeros. Precisamente para aclarar y distinguir la categoría objeto de este estudio, en el capítulo se aborda una clasificación de los menores extranjeros, identificando brevemente su posición y condición jurídica. La multiplicidad existente de categorías de menores extranjeros no ha beneficiado

⁴ Los testimonios han sido recogidos en la provincia de Agrigento. Se precisa que los desembarcos de inmigrantes en Italia se realizan casi en su totalidad en Lampedusa, Isla que pertenece a la provincia de Agrigento.

precisamente a la categoría MSNA porque, como veremos en el curso de este trabajo, no ha sido una simple clasificación sólo de carácter formal.

Para comprender qué derechos se reconocen a los MSNA y qué derechos deberían reconocerse, es necesario llamar la atención sobre el papel del ordenamiento jurídico estatal e internacional. Se ha analizado cómo la regulación de la inmigración de menores recibe una importante influencia de los principios internacionales del interés superior y la no discriminación. Estos principios han sido concebidos para garantizar y uniformizar a escala mundial la protección de todos los menores, independientemente de su nacionalidad.

Además de la normativa internacional y también de la Unión Europea, esta investigación se ha centrado en analizar la normativa sobre los menores extranjeros no acompañados en Italia. Para ello, partiendo de la Constitución italiana⁵, se han analizado en profundidad las fuentes nacionales, y en particular la normativa sobre la inmigración, que ha evolucionado a lo largo de los últimos treinta años, pasando por períodos de una política migratoria restrictiva, y también por períodos caracterizados por una política más abierta. Ha sido necesario e interesante hacer un breve análisis histórico, desde la Ley Turco-Napolitano (1998) hasta la llamada Ley Zampa (Ley 47/2017), que es la más reciente. Este análisis histórico nos ha permitido descubrir el origen de la discriminación en el acceso al trabajo de los menores extranjeros no acompañados en Italia.

En efecto, el análisis histórico ha puesto de manifiesto que, en un período de aumento excesivo del flujo migratorio de la categoría de los "no acompañados", se ha llevado a cabo una política migratoria restrictiva con la intención de desalentar las numerosas llegadas a Italia. Concretamente, a través de un acto administrativo, el Gobierno prohibió por primera vez a los menores no acompañados de 16 años con permiso de menor edad (que es el que obtienen los MSNA al llegar a Italia) el acceso a las actividades laborales. Asimismo, con la misma medida ha limitado la posibilidad de convertir el permiso de menor edad en otro título, en el momento de la transición a la edad adulta e impidiendo

⁵ Nos referiremos a la Constitución en varios puntos de la tesis mediante la cual la República asume la responsabilidad de proteger a los niños y a la juventud; la norma recuerda que la protección debe garantizarse incluso en caso de ausencia o incapacidad de los padres, en tal caso, deberán ser sustituidas por la ley que se encargue de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

Entre los muchos derechos protege su trabajo a través de normas especiales y garantiza sobre todo que a igual trabajo tiene derecho a la igualdad de retribución

de este modo la permanencia en el territorio italiano de forma regular a los MSNA cuando cumplen los 18 años de edad. Todo ello en grave contradicción con el principio de no discriminación, ya que estas limitaciones sólo se dirigen a los MSNA y las prohibiciones no se aplicaban a otras categorías de menores extranjeros que tienen derecho a acceder al trabajo a una edad temprana y pueden convertir su permiso en otro fácilmente en el momento de alcanzar la mayoría de edad. Ante esta situación discriminatoria, la pregunta que me hago es la siguiente:

¿Se ha hecho algo para corregir esta desigualdad en Italia?

Las disposiciones que han introducido las prohibiciones para los titulares del "permiso de menor de edad" siguen vigentes después de veinte años y algunos de los problemas subyacentes a su aplicación se resuelven en cada caso teniendo en cuenta la evolución del contexto cultural y social. A pesar de que hay conciencia de que estas disposiciones afectan a la integración de los menores, en todos estos años no ha habido voluntad política, ni siquiera con la reciente reforma dedicada a estos menores (Ley Zampa) para poner fin de forma definitiva a la discriminación evidente que resulta de la aplicación de esta disposición.

3. El TERCER CAPÍTULO se centra en analizar la normativa sobre la entrada y la acogida en Italia de los MSNA, para posteriormente, analizar su integración. El proceso de entrada y acogida no es igual para todos los menores extranjeros que llegan a Italia, y es aquí donde precisamente se detecta ya una clara diferenciación y discriminación, pues los menores extranjeros no acompañados, que se quedan con el permiso de menor edad y no acceden a otros permisos, no pueden trabajar de modo regular.

Para ello se ha analizado en profundidad la Ley de 7 de abril de 2017, número 47, denominada Ley Zampa, que, después de un largo y complejo recorrido parlamentario y de cambios normativos, se introduce en la citada ley de las “disposiciones en materia de medidas de protección de los menores extranjeros no acompañados”.

La reforma se consideraba necesaria para apoyar un sistema de acogida, asistencia e integración que garantizara un mayor respeto de los derechos de los menores que llegan a Italia sin adultos de referencia, sobre todo para garantizar la no discriminación y el interés superior del menor. El legislador se empeñó en que esta ley pudiera dar concreción

a la tutela de los derechos de los MSNA.⁶ Con esta ley adquiere especial atención el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la educación y la formación para la integración en igualdad de condiciones con los demás menores de Italia.

En esta investigación valoramos la reforma como muy positiva e importante, porque principalmente equipara a los menores no acompañados con los ciudadanos y reconoce los derechos y su protección respetando el interés superior del menor extranjero no acompañado. Además, pone de manifiesto que, para una buena integración, es necesaria previamente una buena acogida.

¿Pero hay realmente se ha producido con la Ley Zampa un cambio de rumbo en la integración de los MSNA en Italia a través del trabajo? Seguramente, con la Ley Zampa, el Estado italiano se encamina poco a poco hacia una política migratoria más acogedora y abierta que beneficia la autonomía e identidad personal del menor, creando oportunidades para la integración a través del estudio y la formación. La Ley Zampa ha manifestado con claridad que estas herramientas son necesarias para la integración. Pero, existe un obstáculo muy importante: sigue vigente, dentro de la categoría de los menores no acompañados, la distinción entre menores con permiso de menor de edad y aquellos que pueden conseguir el permiso de acogimiento familiar⁷, distinción que genera un gran obstáculo para la integración laboral de los MSNA.

4. En el **CUARTO CAPÍTULO** se profundiza en el aspecto de las discriminaciones sufridas a pesar de que la normativa nacional e internacional protegen el trabajo de los menores, sobre todo a la luz de los dos principios internacionales de igualdad y no discriminación y del interés superior del menor. En función de las observaciones anteriores, hemos profundizado en esta parte de la investigación algunos argumentos que explican la situación actual del menor no acompañado, relativas a su diferente situación jurídica con

⁶ Con la Ley Zampa, la normativa vigente contenida en el texto único de inmigración ha sido parcialmente modificada. Ha reforzado los instrumentos de protección ya previstos en aplicación al respeto de los derechos de la personalidad, de los derechos humanos y sociales, sancionados por los artículos 2 y 3 de la Constitución italiana y por los Principios Fundamentales dictados por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Adolescencia.

⁷ El permiso de menor edad no permite el acceso al trabajo y después de haber cumplido 18 este permiso no se convierte precisamente con facilidad porque el nuevo mayor de edad debe demostrar que ha iniciado una trayectoria de formación/integración desde al menos dos años.

respecto a los demás menores; a la relación entre los menores no acompañados y el trabajo; sobre el futuro de los MSNA y su posibilidad de permanecer en Italia y encontrar trabajo, así como los instrumentos puestos por el Estado italiano a disposición del menor para la integración socio-laboral. Una vez que se han analizado todos estos aspectos, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. La normativa italiana sobre el derecho al trabajo de todos los menores, no se respeta, y se viola mediante la aplicación de una circular⁸ administrativa que en la jerarquía de las fuentes es secundaria a la ley ordinaria.
2. Además, al analizar la normativa italiana para determinar dónde se produce la desigualdad, nos hemos dado cuenta de que no existe una razón, o una dificultad, que justifique el incumplimiento de los principios internacionales de igualdad y no discriminación y del superior interés del menor, teniendo en cuenta que Italia tiene la obligación de respetar la normativa internacional.
3. Permanecer con el permiso de menor edad, que le impide la posibilidad de acceder al trabajo de forma regular, tiene unas graves consecuencias que afectan a la integración laboral del menor. Es decir, es una discriminación con importantes consecuencias: el MSNA se hace aún más vulnerable, y ello lleva a que puedan incluso ser víctimas potenciales de estafas y explotación económica o incluso criminal. Su vulnerabilidad y su situación es comparable con la del menor extranjero en situación irregular, que se considera la categoría de riesgo más importante, pues ambos contraten actividades irregulares, o se convierten en víctimas de explotación laboral.

Ante esta situación, volvemos a plantear la siguiente pregunta. ¿Se ha hecho algo para corregir esta desigualdad en Italia? Respondemos en síntesis que seguramente en Italia los poderes del Estado, es decir, el legislador, el poder ejecutivo y la autoridad judicial, se han dado cuenta de la evidente disparidad y de sus graves consecuencias. Se han realizado actuaciones positivas (Ley Zampa, actuaciones de las Administraciones Públicas, sentencias judiciales) que se analizan en este estudio; sin embargo, todas las

⁸ Circular nº 300/2000, que prohíbe a los titulares del permiso por menor edad trabajar.

actividades destinadas a remediar la situación de discriminación y sus consecuencias han sido insuficientes.

5.En el **QUINTO CAPÍTULO** se responde a una pregunta derivada de las carencias que se han detectado y analizado en el anterior capítulo. ¿Qué propuestas se han hecho o pueden hacerse para permitir la integración de los menores no acompañados en Italia?

Nos ha parecido interesante la propuesta que establece el Objetivo 8.7 de la Agencia 2020 de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, que prevé precisamente poner fin al trabajo infantil en todas sus formas para 2025. Esta propuesta podría en el futuro resolver algunos graves problemas relacionados con el trabajo de los menores, y merece un estudio profundo para analizar tanto sus aspectos positivos como negativos. Una medida de estas características exigiría tener en cuenta que muchos menores de edad necesitan un sustento económico para vivir y que se tendría que estudiar cómo hacer frente a esa necesidad.

Aunque esta propuesta es muy interesante, en este estudio hemos llegado a la conclusión que por el momento la vía del reconocimiento del derecho al trabajo a los MSNA sería la más adecuada, para equiparlos a los demás menores que sí pueden trabajar. Ahora bien, mientras falte este reconocimiento, el Estado italiano tiene que apostar por la educación y la formación profesional, para garantizar mayores posibilidades de encontrar trabajo a quienes, después de los dieciocho años, permanecen regularmente en Italia.

Para resolver esta desigualdad y hacer posible el derecho al trabajo de los MSNA, se tendría que modificar la normativa que trata el permiso de residencia y la integración, ya que muestran carencias y límites que generan mucha desigualdad.

También se tendría que derogar el artículo 32 TUI, ya que exige a los MSNA con permiso de menor edad, en la fase de transición a la edad adulta, para permanecer de forma regular en el territorio italiano, demostrar haber realizado un proceso de integración de al menos dos años y de tener una residencia trienal en Italia durante la menor edad. Este artículo vulnera el principio de igualdad y es un evidente obstáculo para la integración durante la minoría de edad.

6.En el **SEXTO CAPÍTULO**, finalizar este trabajo con un análisis de la normativa española sobre el menor extranjero no acompañado, analizando el proceso de acogida e integración

y la importancia del permiso de residencia, para después analizar los aspectos relativos a la integración del MSNA a través del trabajo.

Existen numerosas similitudes con la normativa italiana. Y, al igual que en Italia, existen lagunas en la protección en relación con los problemas relacionados con el trabajo. ¿Hay algo que Italia pueda "copiar" de España? Hemos llegado a la conclusión de que la política española dedicada a la inserción social y laboral se basa en el éxito escolar-formativo y la mayoría de los proyectos realizados tienen este objetivo. Pero aún más interesante resulta la promoción de proyectos basados en el "desarrollo de redes" para favorecer la integración social y ocupacional de los menores y jóvenes en riesgo de exclusión o ligados a procesos migratorios. Es un ejemplo de lo que podríamos llamar buenas prácticas, porque no sólo son herramientas útiles para el desarrollo de itinerarios integrados de inserción social y laboral de los menores no acompañados, sino que pueden beneficiar a todos los que participan en el proyecto: al menor no acompañado, a los organismos sociales, a las pequeñas y medianas empresas y a todos los jóvenes. Además, habría beneficiarios indirectos, es decir, todos aquellos que, a largo plazo, verán mejorar su medio ambiente y se beneficiarán del desarrollo local, es decir, la población del territorio en el que el proyecto podría ir más allá de la ventaja de un desarrollo sostenible, como medio de sensibilización de la administración pública principal responsable de la lucha contra la exclusión social.

Además, nuestro legislador podría imitar "en valor" y "en sentido común" el proyecto de reforma actual en materia de extranjería, cuya intención es eliminar los obstáculos que mantienen a muchísimos menores no acompañados en situación irregular y facilitar así su entrada en el mercado de trabajo. El Gobierno español expresa oficialmente su conciencia no sólo de los riesgos que corren estos niños cuando se les impide ejercer una actividad laboral, sino también del peligro que corre una sociedad que prohíbe un derecho.

CONCLUSIONES

Una vez analizada la integración social de los Menores Extranjeros no acompañados en Italia (MSNA) desde un punto de vista jurídico, es del todo necesario llevar a cabo una recapitulación sobre los principales temas abordados en este estudio y volver a presentarlos en estas conclusiones para hacer el balance de la situación.

PRIMERO

El fenómeno migratorio en Italia se caracteriza por la presencia de MSNA. Una encuesta empírica realizada en Agrigento (Sicilia) lo demuestra.

En nuestro estudio jurídico sobre las cuestiones relativas al derecho al trabajo de los menores extranjeros no acompañados, se ha considerado oportuno realizar entrevistas a MSNA en Agrigento (Sicilia). Concretamente han sido entrevistados veinte MSNA, de los cuales quince de ellos tenían la edad comprendida entre los catorce y los dieciséis años, y los cinco menores restantes tenían diecinueve años. Todos varones, procedentes desde Lampedusa después del desembarco y la identificación.

Las preguntas realizadas en la entrevista tuvieron por objeto comprender, a través de la narración, la experiencia y proyecto migratorio. Las respuestas mostraron una característica común a pesar de las diferentes vivencias de cada uno de ellos: era precisamente encontrar un trabajo digno y vivir una vida más serena fuera de su país de origen.

SEGUNDO

El objetivo principal de la tesis doctoral es determinar la condición jurídica del MSNA, en calidad de trabajador, mediante el análisis de la normativa nacional e internacional.

El marco jurídico de referencia para el análisis de la integración a través del trabajo del menor extranjero no acompañado es complejo, ya que existe una yuxtaposición de dos perspectivas diferentes: por una parte, se aplican las normas que protegen el trabajo infantil y, por otra, las normas sobre los menores como extranjeros.

Desde esta perspectiva, el menor extranjero no acompañado se sitúa entre normativas de inspiración opuestas: por un lado, el derecho del trabajo de los menores que sí que garantiza la protección del menor cuando trabaja, y por otro lado el derecho de inmigración que reprime el derecho al trabajo de los MSNA con permiso de menor edad. Al analizar esta normativa y compararlas, se ha puesto de manifiesto una desigualdad de trato, ya que otros menores extranjeros no acompañados que son acogidos en familias sí tienen reconocido el derecho al trabajo y por tanto se les garantiza una mejor inserción en la sociedad de acogida.

Por el contrario, los menores no acompañados que permanecen a cargo de las entidades locales en los centros de acogida no tienen reconocido el derecho al trabajo. Y ello porque las normas que regulan la entrada y la regularización les conceden un tipo de permiso de residencia denominado permiso de menor edad que prohíbe al MSNA entre dieciséis años y dieciocho años trabajar en situación regular.

TERCERO

El proyecto migratorio de los MSNA es el permiso de menor edad

El proyecto migratorio de los MSNA es encontrar trabajo y su condición de trabajo está vinculada al permiso de residencia. A pesar de tener un deseo o una necesidad de

emanciparse a través del trabajo, los MSNA, titulares del permiso de menor edad, no pueden acceder al trabajo antes de la mayoría de edad.

Dado que la aplicación de la Ley de inmigración prevalece sobre el Derecho del trabajo del menor, el MSNA, en este caso, se considera más extranjero que menor. Esto crea inevitablemente una discriminación. El permiso de menor edad, introducido por el DPR, n. 394/99 art. 28, tiene por objeto regularizar la permanencia del menor en el territorio. Pero su contenido es vaciado por la Circular del Ministerio del Interior n.300/2000, disponiendo que "el permiso de menor edad no permite ejercer actividad laboral, además no es convertible en permiso de estudio o trabajo al llegar a la mayoría de edad". Esta Circular ha creado una precariedad en su permanencia en territorio italiano y una desigualdad de trato y discriminación manifiesta de los MSNA con permiso de menor edad con respecto a todas las demás categorías de menores extranjeros.

Negar la posibilidad de trabajar al joven extranjero significa obstaculizar su camino de integración en la sociedad de acogida, lo que le hace dependiente de los servicios sociales y también más vulnerable en cuanto posible víctima del trabajo no declarado o actividad ilegal.

CUARTO

¿Qué se ha hecho en Italia para superar esta desigualdad de los MSNA con respecto a los demás menores?

Alguna administración local, como la Dirección Provincial de Trabajo de Bolzano, ha intentado resolver la situación al no aplicar la circular ministerial no 300/2000, por considerar que las circulares como actos administrativos no son vinculantes para las administraciones distintas de las que emanan. También el Tribunal Constitucional y varios Tribunales ordinarios se han pronunciado al respecto declarando la igualdad de posiciones entre menores.

Pero, de hecho, las Comisarías, no se han alineado con las sentencias y, aún hoy, a los MSNA con permiso de menor edad se les prohíbe el derecho al trabajo y anulando en la práctica la jurisprudencia que ha proporcionado una interpretación orientada hacia el reconocimiento del derecho a todos los menores sin distinción.

También el legislador intervino con L. Zampa l. n. 47 /2017 en la óptica de delinear una planificación de todas las intervenciones más adecuadas para la tutela y la equiparación del tratamiento de los MSNA, reconociendo su derecho a la protección, la acogida y la integración. A pesar de que la ley exige la aplicación de los principios de no discriminación y de interés superior, las disposiciones no han entrado en el fondo de la cuestión relativa a los permisos de residencia válidos para el trabajo.

QUINTO

La Ley Zampa (L. 47/17), símbolo de aplicación de los Principios Internacionales del interés superior del menor y de la no discriminación.

El menor extranjero no acompañado es considerado principalmente un "extranjero", ya que vive fuera de su país de origen. Esto es a menudo un motivo para limitar el ejercicio de sus derechos, enfrentándose con mayores dificultades que el resto de menores. Por esta razón, en Italia se ha considerado necesaria una normativa nacional que aplique los principios internacionales del interés superior y de la no discriminación para defender la dignidad de estos menores.

La ley Zampa reconoce la igualdad de trato de los menores en Italia. Sin embargo, el legislador, con la nueva ley, no entra en el fondo de la integración, aunque se subraya la importancia de introducir políticas migratorias capaces de conducirlos hacia sectores de estudio o de trabajo que ofrezca la oportunidad de proseguir la permanencia en Italia de manera regular, especialmente después de cumplir los dieciocho años.

SEXTO

Si los menores extranjeros no acompañados son menores como todos los demás, ¿por qué es necesaria una norma específica que reconozca sus derechos? ¿Por qué se les discrimina en el acceso al empleo?

La primera respuesta es inherente al término con el que se identifican los MSNA, que son menores, pero también extranjeros, que pertenecen a otra sociedad. El término extranjero quiere expresar esta extrañeza que implica una condición de inferioridad a la que se imponen límites, es decir, la imposibilidad de beneficiarse de un derecho porque le falta una condición: la ciudadanía. La normativa sobre inmigración en Italia así como la normativa europea cuentan con disposiciones normativas que dividen a la población en un territorio determinado entre nacionales y extranjeros. Estas normas alimentan una división jurídica y política que también tiene repercusiones en la vida social, porque la población considera importante la pertenencia al Estado nacional, una cualidad que se hace esencial e indispensable para el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. También el debate sobre la inmigración se divide actualmente en una visión académica del proceso de democracia como el único instrumento de inclusión social y de reducción de las desigualdades donde se propone la igualdad de trato jurídico entre ciudadanos y extranjeros. Pero, por otra parte, se contraponen el pensamiento político que se inclina por una dominación del estatuto del ciudadano respecto al extranjero-migrante. Y es aquí, entre estas dos posiciones, donde se sitúa la normativa del MSNA.

En esta investigación se han intentado explicar las razones que niegan el derecho al trabajo de los MSNA. Considero que el menor extranjero no acompañado es considerado desde el principio un huésped, bien tratado hasta que alcanza la mayoría de edad. Cuando cumple los dieciocho años, podría permanecer en Italia y trabajar en situación regular, pero depende de la situación jurídica que logra alcanzar después de haber superado todos los obstáculos.

Desde esta perspectiva, el menor extranjero no parece representar un peligro para el orden público, pero a la edad de dieciocho años se convierte en rival y peligroso hasta el punto de ser objeto de controles y de expulsión si no logra obtener el título que da regularidad a su permanencia en el territorio italiano.

En conclusión, considero que el derecho al trabajo precoz sólo se niega según una lógica de una política migratoria restrictiva del pasado, aplicada para limitar y controlar los flujos migratorios de los menores no acompañados. Hoy es una disposición anacrónica que podría desencadenar dinámicas peligrosas para la sociedad de acogida.

SÉPTIMO

A la luz de los principios internacionales, ¿qué propuestas pueden hacerse para hacer posible la integración de los menores no acompañados en Italia?

Décadas de desembarcos ilegales de menores no acompañados procedentes de África del Norte equivalen a décadas de política migratoria que no siempre están a la altura de la situación. En efecto, la política migratoria desarrollada a lo largo de todos estos años para limitar los flujos no ha dado los resultados esperados. Incapacidad política y de gestión del Gobierno y la insuficiencia de los instrumentos administrativos para controlar los flujos migratorios.

La inadecuación también se demuestra con los continuos cambios en la regulación de la inmigración, ya que es el ámbito del ordenamiento jurídico en el que más inestabilidad ha conocido. Las diversas intervenciones legislativas, casi siempre de emergencia, se dirigen siempre a la búsqueda de un equilibrio entre la exigencia de control de los flujos migratorios y las políticas de acogida. En estos treinta años se han alternado normas que apuestan por la integración, pero también normas represivas.

Dadas estas premisas, para que la investigación pueda contribuir a desencadenar una reflexión global sobre lo teorizado, finaliza este trabajo resumiendo algunas propuestas identificadas en el curso de esta tesis, que podrían ser útiles para contribuir a este debate y reflexionar sobre la posibilidad de encontrar soluciones definitivas con el fin de garantizar el derecho a la integración sociolaboral de los MSNA.

- ✓ Encontrar políticas migratorias que promuevan nuevas acciones que puedan generar cambios y que proporcionen nuevos instrumentos útiles para la inserción gradual de los menores en la realidad socio económica.
- ✓ En la búsqueda de estas nuevas políticas migratorias, Italia podría dialogar con los países que presentan analogías de problemáticas como, por ejemplo, España, y sacar las experiencias positivas.
- ✓ Precisamente de la política migratoria española resultan buenos ejemplos para Italia. Concretamente, los proyectos que favorecen la inserción social y laboral basándose en el éxito escolar-formativo.

- ✓ Ejemplos de buenas prácticas son la promoción de proyectos basados en el "desarrollo de redes" para favorecer la integración social y laboral de los menores y jóvenes en riesgo de exclusión o ligados a procesos migratorios que benefician a todos los participantes en el proyecto: los menores no acompañados, los organismos sociales, las pequeñas y medianas empresas y todos los jóvenes.
- ✓ Modificar el régimen del permiso de residencia del menor.
Elaborar una normativa sobre permisos de residencia que, en cualquier caso, garantice la igualdad y la estabilidad en el territorio y no conduzca a la irregularidad.
- ✓ Es necesario encontrar nuevos canales legales de entrada para la inmigración de menores.
Las políticas de cierre han alimentado las entradas ilegales, es necesario un cambio legislativo que introduzca nuevos mecanismos de entrada legales. Una normativa sobre las entradas que supere el enfoque de prohibición que caracteriza a la legislación vigente haría más ordenadas las llegadas.
- ✓ Elaborar una norma que regule la convivencia en lugar de una legislación específica sobre inmigración.

Todas las propuestas presentadas en este estudio tienen por objeto equiparar, en el derecho al trabajo, a los menores no acompañados con los demás menores, porque el trabajo en muchos casos es un valor positivo. De hecho, para los menores extranjeros que han cumplido los dieciséis años, estar en un entorno laboral significa para ellos, no sólo la posibilidad de aprender más rápido la lengua, los hábitos, las reglas tanto implícitas como explícitas del lugar donde se encuentran, al mismo tiempo, les permite reforzar la confianza en sí mismos, la posibilidad de construir un vínculo con la comunidad y el territorio en el que viven. Mientras que la prohibición del trabajo y la discriminación desencadenan mecanismos negativos que perjudican al menor.

Así pues, partiendo del supuesto de que la tesis está dirigida al reconocimiento del derecho al trabajo de los menores, durante la tesis doctoral me he centrado en el Objetivo 8.7 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas que, con vistas al futuro, prevé poner fin al trabajo infantil en todas sus formas. Es una propuesta interesante que merece un estudio en profundidad. Si se acepta, para poder ponerla en práctica, es necesario identificar otros mecanismos de integración formativa, como la formación dual, las becas u otros, para

hacer posible la protección del interés superior del niño que es su integración, formación y protección económica cuando el trabajo sea la única fuente de subsistencia del menor.

INTRODUZIONE

La migrazione dei popoli nella storia mondiale è sempre esistita, ma le società occidentali, investite dal fenomeno delle imponenti migrazioni, che oggi riguarda il mondo globalizzato, cercano ancora il “modo giusto” di affrontare alcune tematiche come l'accoglienza e l'integrazione.

Negli ultimi trent'anni l'esodo, alle porte del mediterraneo, ha investito anche l'Europa che, attraverso i paesi più esposti come l'Italia e la Spagna, è divenuta destinazione chiave per persone fuggite da guerra, fame, da grandi inquietudini o semplicemente per persone emigrate per cercare una vita nuova e migliore.

In assenza di una politica europea integrata sui temi più importanti dell'accoglienza e dell'integrazione degli immigrati diventa sempre più difficile per i singoli Stati mantenere una linea uniforme e a volte anche coerente con i principi base, nazionali e internazionali, teoricamente accettati ma praticamente di difficile attuazione. Così, come avviene molto spesso, le decisioni che riguardano soluzioni a precise problematiche relative all'adeguamento legislativo a questi principi, sia a livello politico che legislativo, sono assunti sulla scia delle reazioni scatenate dalla stampa e dal dibattito pubblico sulle questioni da affrontare.

Questo lavoro si avvale di una metodologia prevalentemente qualitativa, per rispondere in maniera specifica alle domande sorte durante il percorso. Ma, poiché l'indagine richiede di comprendere lo specifico contesto soggettivo e antropologico, abbiamo dato spazio alla così detta “voce umana”. Attraverso una ricerca sul campo, basata su interviste aperte abbiamo individuato le soggettive problematiche sottese.

Dopo aver analizzato i dati, si ha un chiaro punto di partenza:

- 1- Numerosi minori, che arrivano clandestinamente sulle coste siciliane, sono non accompagnati
- 2- Il loro progetto migratorio si basa sul lavoro.
- 3- Non possono svolgere un lavoro in maniera legale
- 4- Molti svolgono attività lavorativa al nero
- 5- Il divieto di accedere al lavoro precoce riguarda esclusivamente i minori non accompagnati.

Dalle dichiarazioni raccolte emerge chiaramente non solo l'intenzione di tutti minori non accompagnati intervistati di lavorare, ma anche la frustrazione di non poterlo fare legalmente⁹. In questo contesto, poiché il lavoro assume per loro il significato di mezzo fondamentale di integrazione¹⁰, per la salvaguardia degli interessi di questi minori, è doveroso verificare se dal punto di vista giuridico sia possibile risolvere questo problema, cioè garantire l'accesso al lavoro "regolare" anche alla categoria dei minori non accompagnati, tralasciando le altre categorie di minori presenti in Italia che non sono oggetto di questo studio.

Questo è anche il tema e il focus del nostro contributo, in Italia non ci sono studi concreti che analizzino l'argomento della tutela del minore non accompagnato dal punto di vista del diritto del lavoro. La normativa ha un ruolo attivo nella ricerca, è stato messo in conto che durante la stesura della tesi la situazione potesse evolversi o modificare dal divenire di una nuova legge. A questo punto è necessario individuare le strategie per pervenire ad una visione globale delle problematiche sottese.

Durante il percorso iniziale mi sono posta delle domande. Esse sono le seguenti:

1. Esistono norme internazionali ed europee che tutelino il minore non accompagnato e lo aiutino nell'integrazione sociale, oppure tale disparità è coperta dalle norme internazionali?
2. Perché in Italia ci sono così tanti limiti per il minore non accompagnato che vuole lavorare? Quali sono gli ostacoli giuridici?
3. Quali proposte e azioni si possono intraprendere per rendere possibile l'integrazione sociale e il lavoro del minore non accompagnato in Italia?
4. La regolamentazione giuridica del minore non accompagnato in Spagna ci dà qualche spunto o proposta per aiutare l'Italia a risolvere le problematiche individuate?

⁹ Il loro permesso di soggiorno "per minore età" non permette a chi lo detiene di svolgere una attività di lavoro.

¹⁰ Dalle interviste è emerso che la maggior parte degli intervistati è disposto a lavorare anche al nero, qualcuno ha dichiarato di svolgere attività lavorative molto pesanti, perché sono disponibili a lavorare anche senza contratto di lavoro.

Per rispondere a queste domande e per dare una visione sommaria del percorso attuato, anticipiamo che il presente lavoro si è incentrato sulla seguente analisi:

1. In primo luogo, è oggetto di analisi la normativa internazionale. Essa assume rilevanza per aver sancito il dovere di applicazione dei principi di uguaglianza e del superiore interesse del minore sia per la generale tutela del minore sia per la tutela in ambito di lavoro.

2. Ulteriore oggetto di analisi è l'ordinamento giuridico statale che si riferisce ai minori non accompagnati. Nell'approfondimento si è accertato che in Italia i principi di non discriminazione e del superiore interesse rappresentano il fondamento della normativa ordinaria ed è il filo conduttore di tutte le disposizioni o decisioni che riguardano direttamente o indirettamente la categoria in oggetto di studio.

Le risultanze che derivano dalla comparazione delle norme internazionali e delle norme specifiche sui minori non accompagnati rappresentano dei punti fermi, essi sostengono:

- l'importanza dei principi del superiore interesse e della non discriminazione
- la constatazione che la normativa internazionale afferma il diritto al lavoro a tutti i minori in condizioni di parità
- che norme ordinarie specifiche su minori non accompagnati garantiscono loro tutti i diritti di base
- l'esistenza di una lacuna nella normativa italiana, che non permette l'attuazione dei due sopracitati principi del superiore interesse e della non discriminazione in materia di lavoro, riferito esclusivamente ai minori non accompagnati
- l'esistenza di ostacoli all'integrazione.

Queste premesse sono fondamentali per spiegare l'obiettivo di questo contributo che è quello, dopo aver individuato gli ostacoli alla integrazione dei minori non accompagnati, proporre le soluzioni sostenibili per il progressivo inserimento nella società di accoglienza e per il raggiungimento dell'autonomia di questa categoria di minori, di cui ne ha pieno diritto. A questo punto analizziamo i vari capitoli che in totale sono sei:

1. AI PRIMO CAPITOLO descriviamo i soggetti del nostro studio. Chi sono, da dove arrivano e quanti sono, quali sono i loro bisogni e perché sono qui in Italia, ma soprattutto

cosa desiderano in questo momento della loro vita¹¹. Dunque, l'indagine è rivolta ad acquisire notizie sulla provenienza e sulle motivazioni che spingono i piccoli migranti ad affrontare viaggi pericolosissimi e difficoltosi, fatti in parte via terra e parte via mare con storie complesse fatte anche di le violenze subite. Per descrivere questi aspetti abbiamo dedicato una parte dell'attività della ricerca alla informazione e ricognizione della documentazione. Mi sono avvalsa, per ricostruire il contesto, della letteratura esistente, per lo più testimonianze rilevate dall'UNICEF, dalla SAVE THE CHILDRED, UNCHR e da altri Organizzazioni umanitari che da decenni si occupano di raccogliere testimonianze di questi minori. Ma ci siamo attivati anche per rilevare testimonianze dirette, raccolte tra mille difficoltà, che ci consentissero di tracciare un quadro delle loro aspirazioni, anche se non completo, nel nostro territorio¹². Dall'indagine sotto il profilo antropologico, emerge una figura di un minore dall'elevato grado di vulnerabilità la cui esigenza principale è svolgere una attività lavorativa a tutti i costi, per sostenere la famiglia rimasta nel paese di origine o per se stesso, o ancora per saldare debiti assunti per organizzare il viaggio. Da qui nasce la riflessione che necessitano specifiche forme di protezione che tengano presente della loro condizione e nello stesso tempo delle loro progetto di vita o ad aiutarli a costruire un progetto di vita nuovo.

2.II SECONDO CAPITOLO analizza il trattamento giuridico del minore non accompagnato partendo dalla sua definizione. Dal costrutto di parole, non sempre piacevole nella ripetizione, utilizzato per individuarli, esprime proprio la complessità del fenomeno di questo tipo di migrazione minorile, perché racchiude nelle tre parole “minore” “straniero” “non accompagnato” tre distinte posizioni giuridiche regolate da normative diverse a volte anche in contrasto tra loro, se si pensa alla disciplina protettiva sui minori e la rigida normativa sugli stranieri a cui sono sottoposti.

La complessità del fenomeno, in Italia, è acuita dalla differenziazione, generata dalle norme, delle diverse figure di minori stranieri. Proprio per fare chiarezza e contraddistinguere la categoria oggetto di questo studio, nel capitolo è stata fatta una classificazione dei minori stranieri, individuando sommariamente la loro posizione e condizione giuridica dei minori stranieri presenti in Italia.

¹¹ Il loro superiore interesse, da tener in conto in tutte le fasi dell'accoglienza e dell'integrazione, si costruisce anche dai loro desideri e volontà.

¹² Le testimonianze sono state raccolte nella provincia di Agrigento. Si precisa che gli sbarchi di immigrati in Italia avvengono quasi totalmente a Lampedusa, Isola che appartiene alla provincia di Agrigento.

Avere determinato una molteplicità di categorie di minori stranieri non ha giovato proprio alla categoria dei minori non accompagnati perché, come vedremo nel corso di questo lavoro, non è stata una semplice classificazione solo di carattere formale. Per comprendere quali diritti oggi sono riconosciuti ai minori non accompagnati in Italia e quali diritti dovrebbero essere riconosciuti, è necessario sollevare l'attenzione sul ruolo dell'Ordinamento Giuridico Statale e Internazionale. Quest'ultimo tipo di ordinamento tra l'altro è fondamentale per comprendere quali diritti dovrebbero essere ancora riconosciuti dall'Ordinamento statale italiano. Premesso che la fonte giuridica che per prima considera questi soggetti meritevoli di tutela è la Costituzione¹³ italiana, ci siamo soffermati ad analizzare la condizione giuridica dei minori non accompagnati attraverso le fonti normative internazionali, europee e le fonti nazionali che in materia di immigrazione, soprattutto quella minorile è fortemente influenzata dai Principi Internazionali del Superiore Interesse e della Non Discriminazione. I suddetti principi sono sorti per garantire ed uniformare a livello mondiale le dovute tutele e protezione rivolte a tutti i minori a prescindere dalla nazionalità o dalla cittadinanza.

Ovviamente sono state analizzate in modo approfondito le fonti nazionali, in particolare la norma sull'immigrazione, una norma che si è evoluta in questi trent'anni, attraversando alternati periodi di una politica migratoria restrittiva e di una politica più aperta. Questo ci ha condotto pian piano alla regolamentazione attuale che tutela e protegge il minore non accompagnato. L'ordinamento nel tutelare il minore concede il permesso di soggiorno e con esso attribuisce lo status giuridico¹⁴. È stato interessante fare una breve analisi storica, partendo dalla Legge Turco-Napolitano fino alla L.Zampa che è la più recente, perché abbiamo scoperto l'origine della discriminazione.

Dall'analisi storica è emerso infatti che in un periodo di eccessivo aumento di flusso migratorio della categoria dei "non accompagnati", allo scopo di scoraggiare i numerosi arrivi in Italia, si è manifestata una politica migratoria restrittiva. In particolare attraverso

¹³ Faremo riferimento alla Costituzione in diversi punti della tesi attraverso la quale la Repubblica assume la responsabilità di proteggere l'infanzia e la gioventù; la norma ricorda che la tutela va assicurata anche in caso di assenza od incapacità dei genitori, in tal caso dovranno essere sostituiti dalla legge che deve provvedere affinché i compiti nei loro confronti siano assolti.

Tra i tanti diritti tutela il suo lavoro attraverso norme speciali e garantisce soprattutto che a parità di lavoro ha diritto alla parità di retribuzione

¹⁴ In Italia la situazione giuridica dei minori stranieri non è unica e il Testo Unico sull'Immigrazione disciplina l'ingresso degli stranieri e concede una posizione di regolarità a seconda del modo di arrivo attraverso un permesso di soggiorno che determina la condizione giuridica

un atto amministrativo¹⁵, il Governo ha vietato, per la prima volta, ai minori non accompagnati sedicenni con il permesso per minore età di accedere alle attività lavorative. Cioè in sostanza ha sancito il divieto di accesso al lavoro dei minori non accompagnati.

Altresì, con lo stesso provvedimento ha limitato la possibilità di convertire il permesso per minore età in altro titolo, nel momento della transizione all'età adulta. Impedendo in concreto, al raggiungimento dei diciotto anni dei minori non accompagnati, la permanenza nel territorio italiano in modo regolare. Tutto questo in forte contraddizione con il principio di non discriminazione in quanto la disposizione è rivolta solo ai minori non accompagnati e i divieti non si estendevano ad altre categorie di minori stranieri, i quali continuavano ad avere il diritto di accedere al lavoro in età precoce e potevano convertire il loro permesso in altro con facilità al momento del raggiungimento della maggiore età. Di fronte a questa situazione, l'interrogativo che mi pongo è il seguente:

È stato fatto qualcosa per ovviare a questa disparità in Italia?

Le disposizioni che hanno introdotto i divieti per chi detiene il “permesso per minore età” sono ancora, dopo vent'anni, in vigore e alcune delle problematiche sottese all'applicazione sono risolte di volta in volta tenendo conto dell'evoluzione del contesto culturale e sociale. Malgrado la consapevolezza che queste disposizioni incidono sull'integrazione dei minori, in tutti questi anni non c'è stato il coraggio politico, neanche con la recente riforma¹⁶ dedicata a questi minori, a porre fine alla evidente discriminazione derivante dalla applicazione della disposizione stessa, in maniera definitiva.

Però la legge Zampa mostra uno spiraglio, infatti mette in evidenza l'intenzione di voler risolvere i problemi dell'integrazione dei minori non accompagnati, lo fa partendo dall'accoglienza.

3. Per questo motivo nel **TERZO CAPITOLO** approfondiamo questi argomenti ponendo in rilievo l'importanza di una norma recente la legge del 7 aprile 2017 n. 47¹⁷.

¹⁵ Circolare n.300/2000 Ministero dell'interno: chiarisce che il “permesso per minore età” concesso ai minori non accompagnati non permette di lavorare e non può essere convertito in altro permesso.

¹⁶ Legge n. 47/2017 (L.Zampa)

¹⁷ Denominata Legge Zampa. Dopo un lungo e complesso percorso parlamentare e di cambiamenti normativi, introduce la suddetta legge, delle "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"

La riforma era considerata necessaria per sostenere un sistema di accoglienza, assistenza ed integrazione che garantisca un maggiore rispetto dei diritti dei minori che migrano senza adulti di riferimento, soprattutto per garantirli alla luce dei Principi Internazionali appunto, della non discriminazione e del superiore interesse. Il Legislatore ha fortemente voluto questa Legge¹⁸ che potesse dare concretezza alla tutela dei diritti dei minori migranti non accompagnati che giungono in Italia. Con essa si afferma la titolarità di alcuni interessi, con particolare attenzione riconosce la titolarità del diritto alla crescita e ad uno sviluppo armonioso della personalità, all'educazione- formazione all'integrazione in modo paritario rispetto agli altri minori presenti in Italia.

La riforma è positiva e molto importante, perché principalmente equipara il minore non accompagnato ai minori cittadini e afferma i diritti e le tutele nel rispetto del superiore interesse del minore non accompagnato. Inoltre, pone in primo piano la protezione e l'accoglienza della categoria, infatti, dopo la legge, diventano più concrete e meno astratte, nella consapevolezza che una buona integrazione passa da una buona accoglienza.

Ma c'è veramente un cambiamento di rotta del nostro Paese? Sicuramente con la legge n. 47/2017 (L.Zampa) lo Stato italiano si avvia a piccoli passi verso una politica migratoria più accogliente ed aperta che vorrebbe promuovere una adeguata crescita del minore, creando le occasioni per una integrazione attraverso lo studio e la formazione ritenendo di dover fornire al minore gli strumenti per l'ingresso nel lavoro, tuttavia, c'è una parte di opposizione politica che impedisce di fare il grande passo.

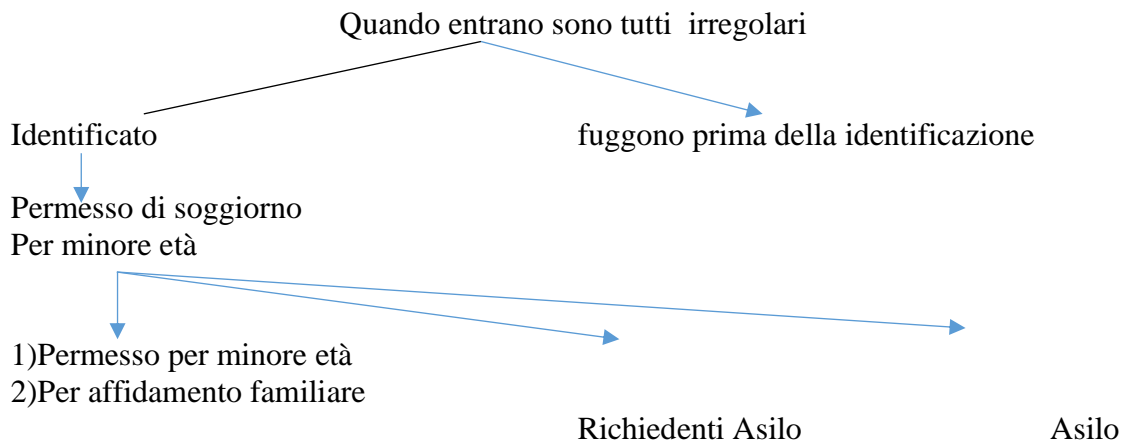
Infatti, per espressa volontà della legge, rimane in vita all'interno della categoria dei minori non accompagnati la distinzione tra minori con permesso per minore età e minore con permesso per affidamento familiare riconfermando le differenti posizioni giuridiche¹⁹. Questo aspetto si era rivelato già un enorme ostacolo per l'integrazione socio lavorativa ancora prima della riforma. Un aspetto che emerge durante l'analisi della

¹⁸ Con la Legge Zampa, la normativa vigente contenuta nel testo unico immigrazione è stata parzialmente modificata. Ha rafforzando gli strumenti di tutela già previste dall'attuazione al rispetto dei diritti della personalità, dei diritti umani e sociali, sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione italiana e dai Principi fondamentali dettati dalla Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

¹⁹ Il permesso per minore età non permette l'accesso al lavoro e dopo aver compiuto 18 tale permesso non si converte proprio con facilità perché il neo maggiorenne deve dimostrare che ha avviato un percorso di formazione –integrazione da almeno un biennio.

normativa sull'immigrazione in relazione al processo di ingresso e di accoglienza, riguarda proprio il trattamento giuridico iniziale dei minori non accompagnati e cioè non appena arrivano in Italia hanno tutti lo stesso trattamento.

Si pone questo schema per comprendere il passaggio dal trattamento paritario alla diversificazione di trattamento



Analizzando il processo di accoglienza e di ingresso, ci rendiamo conto che c'è già una chiara differenziazione e discriminazione perché chi rimane con il permesso per minore età non può lavorare.

4. Nel QUARTO CAPITOLO viene approfondito l'aspetto delle discriminazioni subite malgrado le normative nazionali e internazionali che tutelano il lavoro minorile ma soprattutto alla luce dei due principi internazionali dell'uguaglianza e del superiore interesse del minore.

In funzione di quanto rilevato in precedenza abbiamo approfondito in questa parte della ricerca alcuni argomenti che spiegano la situazione attuale del minore non accompagnato, relativamente

1. alla diversa condizione giuridica dei minori non accompagnati rispetto agli altri minori
2. al rapporto tra minori non accompagnati e il lavoro
3. il futuro di questi minori: circa la possibilità di rimanere in Italia e trovare un lavoro
4. gli strumenti posti dallo Stato a disposizione del minore per l'integrazione socio-lavorativa

Avviandoci ad una conclusione, in base a quanto descritto prima, riteniamo che:

1° la normativa italiana sul diritto al lavoro minorile non viene rispettata e viene violata dall'applicazione di una circolare²⁰ amministrativa che nella gerarchia delle fonti è secondaria alla legge ordinaria.

2° la situazione discriminatoria non solo non è sostenuta da una normativa internazionale anzi contravviene ai principi internazionali che è tenuta a rispettare

3° Inoltre, analizzando la normativa italiana per individuare dove si verifica la disuguaglianza, ci siamo accorti che non esiste un motivo, o una difficoltà, che giustificano il mancato rispetto dei principi internazionali, tenendo conto del fatto che l'Italia ha l'obbligo di rispettare la normativa internazionale.

4° l'ultimo aspetto l'abbiamo rilevato in precedenza, quando arrivano hanno un paritario trattamento, nel momento che i minori acquisiscono il diritto ad un altro permesso di soggiorno la loro posizione giuridica si modifica. Quale conseguenza di tale discriminazione?

La conclusione che si trae è la seguente:

- dalla chiara discriminazione, il minore non accompagnato risulta più indebolito e quindi più vulnerabile
- i soggetti vulnerabili sono potenziali vittime di raggiri e di sfruttamento economico o addirittura criminale
- infatti, la condizione dei msna con permesso per minore età, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, è assimilabile a quella del minore irregolare che è considerata la categoria più a rischio, in quanto poichè non è visibile contrae attività irregolari al nero o addirittura in forma di sfruttamento.

Di fronte a questa situazione, poniamo nuovamente la seguente domanda. È stato fatto qualcosa per correggere questa disuguaglianza in Italia? Rispondiamo in sintesi che sicuramente in Italia i poteri dello Stato, cioè il legislatore, il potere esecutivo e l'autorità giudiziaria, si sono resi conto dell'evidente disparità e delle sue gravi conseguenze. Sono state intraprese azioni positive (legge Zampa, azioni delle amministrazioni pubbliche,

²⁰ Circolare n.300/2000, che vieta a chi è in possesso del permesso per minore età di lavorare

sentenze giudiziarie) analizzate in questo studio; tuttavia, tutte le attività volte a porre rimedio alla situazione di discriminazione e le sue conseguenze sono state insufficienti.

5. Il QUINTO CAPITOLO risponde ad una domanda derivante dalle carenze individuate e analizzate nel capitolo precedente. Quali proposte sono state o possono essere avanzate per consentire l'integrazione dei minori non accompagnati in Italia?

Ho trovato interessante la proposta dell'obiettivo 8.7 dell'Agenda 2020 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, che prevede proprio di porre fine al lavoro minorile in tutte le sue forme entro il 2025. Questa proposta potrebbe in futuro risolvere alcuni gravi problemi legati al lavoro minorile e merita uno studio approfondito per analizzarne sia gli aspetti positivi che quelli negativi. Una misura di questo tipo richiederebbe di tener conto del fatto che molti minori hanno bisogno di un sostentamento economico per vivere e che si dovrebbe studiare come far fronte a tale necessità.

Benché questa proposta sia molto interessante, in questo studio sono giunta alla conclusione che per il momento la via del riconoscimento del diritto al lavoro agli MSNA sarebbe la più adeguata, per equipararli agli altri minori che possono lavorare. Orbene, fino a quando mancherà questo riconoscimento, lo Stato italiano deve puntare sull'istruzione e la formazione professionale, per garantire maggiori possibilità di trovare lavoro a quanti, dopo i diciotto anni, soggiornano regolarmente in Italia. Per risolvere questa disuguaglianza e rendere possibile il diritto al lavoro degli MSNA, si dovrebbe modificare la normativa che riguarda il permesso di soggiorno e l'integrazione, in quanto mostrano carenze e limiti che generano grande disuguaglianza.

Anche l'articolo 32 TUI dovrebbe essere abrogato, poiché impone agli MSNA con il permesso per minore di minore età, nella fase di transizione all'età adulta, di soggiornare regolarmente sul territorio italiano dopo aver dimostrato di aver compiuto un processo di integrazione di almeno due anni e di avere una residenza triennale in Italia durante la minore età. Questo articolo viola il principio di uguaglianza ed è un evidente ostacolo all'integrazione durante la minore età

6. Nel SESTO CAPITOLO il nostro lavoro si conclude con una analisi dell'ordinamento spagnolo relativamente alla materia di lavoro del minore non accompagnato.

Dall'analisi della normativa sugli immigrati troviamo molte similitudini con la normativa italiana.

Dopo aver analizzato la fonte normativa che regola il minore non accompagnato ed individuata la categoria ci siamo soffermati sul processo di accoglienza ed integrazione e sull'importanza del permesso di soggiorno.

Come in Italia sussistono delle lacune nella tutela riferite alle problematiche legate al lavoro ma anche tante risorse.

Alla fine della nostra ricerca ci siamo posti due ulteriori domande:

C'è qualcosa che l'Italia può "copiare" dalla Spagna ?:

Le considerazioni effettuate dopo le varie valutazioni ci portano alla conclusione che la politica spagnola dedicata all'inserimento sociale e lavorativo è basata sul successo scolastico-formativo e la maggior parte dei progetti attuati hanno questo fine.

Ma ancora più interessante risulta la promozione di progetti, basati sullo "sviluppo di reti" per favorire l'integrazione sociale ed occupazionale dei minori e giovani a rischio di esclusione o legati a processi migratori.

È esempio di quello, che potremmo definire, buona pratica infatti non solo sono utili strumenti per lo sviluppo di percorsi integrati di inserimento sociale e lavorativo dei minori non accompagnato ma possono giovare chiunque partecipa al progetto, cioè in primis al minore non accompagnato, enti sociali, piccole e medie imprese e tutti i giovani. Inoltre ci sarebbero dei beneficiari indiretti, ossia tutti coloro che, a lungo termine, vedranno migliorare il proprio ambiente e trarranno vantaggio dallo sviluppo a livello locale, cioè la popolazione del territorio in cui il progetto potrebbe oltre il vantaggio di uno sviluppo sostenibile, anche veicolo di sensibilizzazione della pubblica amministrazione principale responsabile della lotta contro l'esclusione sociale.

L'ultima domanda è se ci può essere qualche azione normativa o di azione dell'amministrazione che la Spagna di esempio per l'Italia?

La risposta è affermativa. Il nostro legislatore potrebbe imitare "nel coraggio" e "nel buon senso" il legislatore spagnolo che mostra nell'elaborare una bozza di riforma per apportare modifiche sostanziali alle norme della legge sull'immigrazione, volta all'eliminazione degli ostacoli che trattengono all'irregolarità migliaia di giovani non accompagnati e per facilitare il loro ingresso al lavoro. nel rivoluzionare la normativa il Governo spagnolo esprime ufficialmente la consapevolezza non solo dei rischi di pericolo

che incorrono questi minori quando viene impedito di svolgere un'attività lavorativa ma anche del pericolo che incorre una società che vieta un diritto.

**IL DIRITTO AL LAVORO DEI MINORI
STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA.
LACUNE E SFIDE GIURIDICHE**

CAPITOLO I

IL FENOMENO MIGRATORIO DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO IN ITALIA DA UN PUNTO DI VISTA ANTROPOLOGICO

1. IL MOVIMENTO MIGRATORIO IN ITALIA

La migrazione dei popoli da un paese all'altro, rappresenta da sempre un fatto rilevante nella storia mondiale, è un fenomeno di natura globale da sempre esistito. La storia dell'uomo è segnata da una costante mobilità di singoli, di gruppi o di interi popoli da una regione all'altra della Terra, spinti dalla necessità di cercare migliori condizioni di vita.

La causa principale dei movimenti migratori, dalle migrazioni barbariche fino a quelle di oggi, è quella economica ma accanto a questa, oggi si aggiungono ulteriori motivazioni come guerre, conflitti sociali e motivi religiosi. Ai giorni nostri assistiamo a movimenti migratori, forse, più che in altre epoche. Le emigrazioni riguardano paesi economicamente deboli, ragione per cui molte persone sono costretti a spostarsi e l'emigrazione diventa una necessità più che una opportunità.

L'Italia, da sempre un paese di emigrazione, oggi ha cambiato il suo profilo migratorio, infatti oltre ad essere luogo di partenza è diventato anche luogo di arrivo, conoscendo così le due facce della stessa medaglia: l'emigrazione e l'immigrazione.

La nostra nazione in passato è stata soprattutto "un luogo di partenza", gli italiani sono stati i protagonisti del più grande esodo migratorio che ha interessato non solo l'epoca successiva all'unità d'Italia (1861) ma anche i giorni nostri.

I dati statistici affermano che sono numerosi gli italiani che emigrano all'estero e che la percentuale delle partenze dall'Italia è la più alta tra i paesi comunitari²¹.

²¹ Il Dossier Statistico 2017 elaborato dal centro studi e ricerche IDOS e Confronti registra 250.000 emigrati italiani cartaceo pag 84 e ss. Il Dossier è stato consultato su supporto cartaceo.

Cause economiche e/o politiche, che affliggono determinati paesi, hanno generato negli ultimi decenni l'emigrazione di migliaia di persone. Moltissimi di loro, provenienti soprattutto dal Nord Africa e dall'Area Subsahariana, si dirigono verso l'Italia non solo come destinazione definitiva ma anche come paese di transito, per raggiungere altre nazionalità del Vecchio Continente. Il fenomeno dell'immigrazione, da moltissimi anni, è tra le principali questioni che animano il dibattito politico che coinvolge, in positivo o in negativo, anche l'opinione pubblica. Ma quando e perché questo fenomeno ebbe inizio in Italia? Il fenomeno è iniziato verso la fine degli anni '80, decennio che vive le due opposte tendenze: se prima l'Italia era coinvolta solo marginalmente nel flusso migratorio verso i propri territori, successivamente ne fu investita in modo massiccio.

L'individuazione delle cause dell'incremento dell'immigrazione verso l'Italia, esige una valutazione di diversi fattori espulsivi o attrattivi, "strutturali" o "individuali" cioè quando emigrano mossi da un interesse personale. Tra i fattori strutturali espulsivi ritroviamo:

- Fattori naturali come i cambiamenti climatici, disastri naturali, scarsità di risorse per lo sviluppo del gruppo umano.
- Fattori umani cioè causate dai comportamenti o decisioni dell'uomo come la povertà, cause economiche, mancanza di prospettive per il futuro, le violenze o violazioni di diritti umani, la guerra.

Tra i fattori attrattivi:

- La presenza di maggiore opportunità di lavoro.
- L'immagine che viene trasmessa del paese dai media o dai connazionali già emigrati in Italia.

Per studiare il fenomeno migratorio sono state elaborate diverse teorie che si possono sintetizzare in teorie macrosociologiche o strutturaliste e teorie individualiste o microsociologiche²². Queste teorie cercano una motivazione sul "perché" gruppi di persone, intraprendendo l'esperienza della migrazione internazionale e una spiegazione sul perché si dirigano verso destinazioni determinate.

Le teorie macroscopiche vedono il fenomeno migratorio come effetto delle forti disuguaglianze tra le diverse aree del mondo, del mancato sviluppo o di una forte disparità redistributiva tra ricchi e poveri nel paese d'origine.

²² AMBROSINI, M.: *Sociologia delle migrazioni*, ed. Il Mulino, Bologna. 2005, pg 35-56.

Di contro le teorie individualiste ispirandosi all'economia neoclassica, affermando che i fenomeni migratori sono frutto delle scelte soggettive e razionali compiute da individui secondo un preciso calcolo personale.

Qualche autore di studi migratori ritiene l'importanza delle "reti migratorie" nella ricostruzione delle cause, dei percorsi e della destinazione finale dei flussi migratori²³.

Per reti migratorie si intendono i vincoli di parentela, di amicizia e comunanza e di origine non solo tra i soggetti che si avviano all'esperienza della migrazione ma anche con persone già emigrate.

La posizione geografica dell'Italia, esposta per la maggior parte al mare e caratterizzata quasi nella sua totalità da territori costieri, è poco controllabile, a differenza degli altri Stati europei che possono controllare l'arrivo di persone alle frontiere. Il nostro paese, non avendo questo filtro territoriale e posizionata così com'è nel mezzo del mediterraneo, rappresenta la più semplice frontiera da attraversare per arrivare in Europa.

Questi fattori, anche se l'elenco non è esaustivo, hanno contribuito a favorire l'immigrazione verso l'Italia.

2. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (MSNA) IN ITALIA: NUMERO ELEVATO E SOGGETTI PARTICOLARMENTE VULNERABILI.

Nel quadro dell'immigrazione il focus di questo lavoro sarà lo studio dei MSNA. La nostra attenzione sarà rivolta proprio ai minori stranieri non accompagnati, principalmente per due ragioni: prima perché attraverso un confronto tra paesi membri dell'Unione Europea, "l'Italia si caratterizza per l'elevato numero di minori non accompagnati"²⁴. Seconda ragione perché i minori non accompagnati sono maggiormente vulnerabili rispetto agli altri minori stranieri.

Quando si parla di minori stranieri nel territorio italiano significa riferirsi ad un panorama in cui sono presenti una molteplicità di tipologie, tanto per fare un esempio, minori nati in Italia da stranieri, minori stranieri che si ricongiungono con la famiglia, minori non

²³ AMBROSINI, M. *Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni* ed. Il Mulino, Bologna 2006, pg 48-49.

²⁴ BONIFAZI C., DEMURTAS P., "I minori stranieri non accompagnati: dimensioni e caratteristiche nello scenario europeo e italiano", in *Minorigiustizia*, 3/2017, p. 33.

accompagnati e tutti i minori che rientrano in quest'ultima categoria, come i richiedenti asili o sottoposti ad affidamento e ancora altre tipologie.

Dall'esistenza delle diverse categorie di minori stranieri extracomunitari arrivati in Italia, appare evidente una complessità del fenomeno della migrazione minorile perché la differenziazione e classificazione dei minori stranieri non è solo di carattere formale che indica semplicemente il modo di arrivo oppure se essi siano inseriti in una famiglia o meno, ma implica una differenziazione di status tra minori stranieri.

Come ritiene Gabriella Petti²⁵

“...il minore straniero può essere definito con una certa approssimazione, come un costrutto sociale, ossia il prodotto dell'interrelazione tra le costruzioni e le rappresentazioni sociali del minore e dello straniero; entrambe sono caratterizzate da una forte ambivalenza che si traduce nel binomio tra tutela e controllo e in sostanza tra inclusione ed esclusione”.

Come si vedrà in altre parti di questo lavoro, l'espressione “minori stranieri non accompagnati”, può considerarsi un termine generale che comprende al suo interno diverse categorie di soggetti minori, tra cui: richiedenti asilo, minori che arrivano per raggiungere i propri familiari anche in altri paesi europei e minori che usufruiscono della protezione temporanea in quanto provenienti da paesi colpite da guerre civili e catastrofe ecologiche.

Poiché i minori stranieri non accompagnati è il soggetto emergente in questo studio, qui ci occuperemo di conoscere più possibile sulla categoria dei MSNA, incominciando dai primi arrivi in Italia²⁶, i dati numerici, sull'esperienza di diretta di alcuni ragazzi intervistati per poter successivamente arrivare al trattamento giuridico e al diritto alla

²⁵ PETTI, G., *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, ed. Ombre corte, Verona 2004, p. 42.

²⁶ Le statistiche ufficiali evidenziano che la maggior parte dei minori accolti si colloca tra la fascia di età che va dai 16 ai 17 anni. Report di Monitoraggio sui MSNA dicembre 2018, consultato 20 novembre 2019, disponibile

<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20I%20semestre%202019%20-%20I%20Minori%20Stranieri%20Non%20Accompagnati%20MSNA%20in%20Italia/Report-di-monitoraggio-MSNA-II-semestre-2018-30062019.pdf>

tutela. In particolare ci soffermeremo su quanto riguarda il diritto al lavoro dei minori non accompagnati perché dall'indagine condotta in questo studio, emerge che questi ragazzi hanno una aspettativa di integrazione nel nostro territorio attraverso il lavoro.

Prima di analizzare queste questioni, tuttavia la nostra attenzione si concentrerà su alcuni aspetti del fenomeno migratorio del minore non accompagnato, cercando di dare delle risposte .

In primo luogo, come sono arrivati e come arrivano in Italia i minori non accompagnati (perché ricordiamo che l'Italia è il paese caratterizzato da un elevato numero di minori non accompagnati) e, in secondo luogo, un aspetto che riguarda la condizione di vulnerabilità in cui versano i minori non accompagnati. A tal fine, terremo conto delle interviste fatte a MSNA in Sicilia.

2.1 Il numero elevato di minori non accompagnati in Italia

2.1.1. L'arrivo dei minori non accompagnati negli anni novanta

L'arrivo dei minori stranieri interessa l'Italia da più di 30 anni, una evidente caratteristica non solo dell'emigrazione minorile ma anche dell'emigrazione in generale, è la veloce trasformazione nei suoi aspetti principali.

Fino ai primi anni '90 le prime ondate di migranti arrivati era costituito principalmente da uomini adulti spesso con responsabilità familiari, alcuni di loro arrivavano clandestinamente via mare insieme ai figli minori. In quel periodo arrivarono anche i minori non accompagnati, ma il numero era esiguo rispetto agli arrivi dei decenni successivi. Infine, parlando sempre degli anni '90, vi erano anche emigrati che seguivano le procedure legali per arrivare in Italia.

Essi grazie ad un contratto di lavoro, si potevano stabilire regolarmente in Italia ed esercitare il diritto al ricongiungimento familiare.

Quest'ultimo è strumento giuridico importantissimo, previsto dalle disposizioni della normativa italiana sull'immigrazione, che permette l'unità familiare con l'ingresso nel territorio italiano del coniuge e dei figli minorenni. Per i minori di età il ricongiungimento familiare era l'unico modo legale per arrivare in Italia. Successivamente il numero degli

immigrati clandestini divenne molto consistente e l'emigrazione cominciò a coinvolgere in modo massiccio i minori non accompagnati²⁷.

Il fenomeno iniziato con pochi numeri negli anni '90 ebbe una grandissima portata negli ultimi mesi del 2010 a seguito di alcuni eventi legati alla cosiddetta "Primavera Araba"²⁸ che ha coinvolto paesi come la Siria, l'Egitto e la Tunisia. Questo evento ha aumentato considerevolmente i flussi migratori tra le sponde del Mediterraneo soprattutto sulle coste siciliane. In questa occasione venne dichiarato lo stato di emergenza il 18 febbraio 2011²⁹.

L'ingresso nel territorio dello stato italiano dei minori stranieri non accompagnati, cioè di quei soggetti minorenni che arrivano in Italia senza adulti di riferimento, rappresenta un fenomeno complesso che, in quest'ultimi anni, si è incrementato notevolmente soprattutto di giovanissimi e bambini.

Essi rappresentano una numerosa schiera di soggetti fortemente vulnerabili definiti giuridicamente minori stranieri non accompagnati, soggetti che necessitano una particolare attenzione e protezione sia nella fase di identificazione e collocamento, sia nella fase della loro presa in carico dai comuni o dalle organizzazioni, nonché gli interventi conseguenti e necessari all'integrazione.

La loro presenza nel territorio nazionale e nel territorio degli Stati membri dell'UE è un fenomeno sociale che si manifesta non solo nella sua complessità ma anche in tutta la sua drammaticità, perché tali bambini od adolescenti soli e lontani dai paesi di origine, privi di mezzi di sussistenza e di controllo da parte dei genitori, spesso si allontanano dalle reti di protezione, costruite appositamente per tutelarli, fuori dalle quali possono subire varie forme di sfruttamento o, nei casi più gravi, rischiano di cadere nelle trappole poste dalle organizzazioni criminali specializzate nell'attività della tratta degli esseri umani.

In Italia, il fenomeno della immigrazione dei minori non accompagnati come abbiamo avuto già modo di dire, iniziato in modo sporadico negli anni '90, ha acquisito una certa rilevanza dopo il 2010.

²⁷ SALIMBENI O.: *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, Edito ETS, Pisa, 2011, pg. 75. Secondo Olivia Salimbeni, per il nostro paese esistono diverse fasi evolutive della presenza di MSNA ognuno nel suo periodo hanno delle caratteristiche precise.

²⁸ Primavera Araba espressione che fa riferimento alle rivoluzioni e all'ondata di proteste che nel 2011 hanno coinvolto i regimi arabi.

²⁹ ACCORINTI M., *Politiche e pratiche sociali per l'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia*, Edito dal Consiglio Nazionale delle Ricerche Dipartimento Scienze Umani e Sociali Patrimonio Culturale, Roma, 2014,pg 47-50.

2.1.2. L'arrivo dei minori non accompagnati, l'attualità del fenomeno. La difficoltà di conoscere il numero dei MNSA in Italia.

Il fenomeno continua fino ai giorni nostri, anche se dai dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali³⁰ risulta che i numeri degli arrivi sono in calo nei primi mesi dell'anno 2019. Ciò sicuramente per effetto di diversi fattori ma, probabilmente, assume particolare importanza il supporto fornito dal governo italiano alle autorità libiche per fermare le partenze verso l'Europa³¹.

Anche in questi ultimi mesi del 2020 si è registrato una riduzione di arrivi in Italia, ciò inseguito alle misure assunte dal nostro Paese a causa della emergenza sanitaria da Covid 19. Il governo italiano, precisamente, ha dichiarato attraverso il decreto ministeriale del 7 aprile 2020³² i porti italiani privi del requisito di sicurezza pertanto i porti della penisola sono rimasti aperti solo per le navi italiane che soccorrono i migranti a pochi chilometri di distanza nell'area italiana, mentre sono rimasti chiusi per le navi (ONG) battenti bandiera straniera che soccorrono i migranti oltre questa distanza.

Nel frattempo però sono continuati gli sbarchi di piccole imbarcazioni che hanno toccato terra in modo autonomo.

Secondo il cruscotto statistico,³³ rispetto alle date degli anni precedenti, i numeri dei MSNA sbarcati sono di gran lunga inferiore.

³⁰ Sito ufficiale del governo che pubblica il monitoraggio semestrale. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx> (consultato il 20 ottobre 2019).

³¹ Nel febbraio 2017, infatti, il primo ministro italiano Gentiloni e il presidente del Governo di Accordo Nazionale della Libia Al Serraj hanno firmato un "Memorandum d'Intesa", che prevedeva il rafforzamento delle capacità operative della Guardia Costiera libica e la predisposizione di campi in Libia dove trattenere i migranti in attesa di rimpatrio verso i paesi di origine. (da Lavori- Camera dei deputati. Disponibile in [www.camera.it › leg17 › anno=2017](http://www.camera.it/leg17/anno=2017). Ultima consultazione 1 gennaio 2021).

³² In particolare, nel primo dei due articoli del decreto si stabilisce che "per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale derivante dalla diffusione del virus COVID-19 i porti italiani non assicurano i requisiti necessari per la classificazione e definizione di Place of Safety ("luogo sicuro") per "i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana".

³³ Cruscotto Statistico, dati statistici elaborati dal ministero dell'interno resi pubblici disponibile in <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero> (consultato 21-05-2020)

Dall'analisi di storie di vita, raccolte nell'ambito di alcune ricerche qualitative³⁴ per esplorare ed analizzare le spinte motivazionali, è stato tracciato un profilo dei minori stranieri non accompagnati che arrivano in Italia. Lo studio ritrae per lo più adolescenti di sesso maschile provenienti dal Marocco, Albania, Bangladesh, Egitto, Tunisia, Eritrea, Gambia che giungono in Italia con uno specifico progetto migratorio economico, simile a quello degli adulti, dovendo, in molti casi, aiutare la famiglia e a pagare il debito contratto per partire.³⁵ È importante puntualizzare che negli anni si sono susseguiti studi nel settore dei fenomeni migratori e sono stati prodotti vari dati, di varie fonti e rapporti specifici sui minori stranieri non accompagnati.

Tra questi è opportuno ricordare i dati forniti dal Comitato Minori Stranieri, ente assorbito dalla Direzione Generale, che ogni due mesi elabora un Report Nazionale³⁶.

Tuttavia le informazioni sui minori stranieri non accompagnati in Italia, seppure significative, non possono considerarsi esaustive, in quanto non tutti i minori stranieri arrivati in Italia entrano in contatto con le istituzioni o vengono intercettati dalle Forze dell'Ordine, e alcuni di loro rimangono in clandestinità. Per dare una idea della portata di questo tipo di migrazione in Italia riportiamo dei dati, tratti da "Report, Dati e Statistiche del Ministero dell'Interno italiano"³⁷: i minori non accompagnati sbarcati sulle coste italiane censiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali risultano così individuati:

³⁴ Condotte da importanti associazioni umanitarie come *Save the Children* o *UNCHR* in collaborazione alle Istituzioni.

³⁵ Secondo CAMPANI G., ZORAN L., CARCHEDI F, (a cura di), *Le esperienze ignorate. Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza e ostilità*, Edizione. Franco Angeli, Milano, 2002. Pg 28-30.

³⁶ Il "Report, Dati e Statistiche del Ministero dell'Interno italiano" viene pubblicato semestralmente anche nel web in: www.interno.gov.it (ultima consultazione 8 gennaio 2021)

³⁷ Report, Dati e Statistiche del Ministero dell'Interno italiano Disponibile in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx> (ultima consultazione 20 febbraio 2020).

Anno 2014	13.026 minori
Anno 2015	12.360 minori
Anno 2016	25.846 minori
Anno 2017	18.458 minori
Anno 2018	23.370 minori
Anno 2019	11.471 minori

Fonte: elaborazione propria

Questi dati, ricordiamo nuovamente, riguardano i minori identificati, ma le presenze effettive di questi soggetti nel paese devono fare i conti con un altro dato importante ed allarmante, cioè la scomparsa di 8372 minori dai centri di accoglienza come risulta dalla relazione delle persone scomparse in Italia del primo semestre del 2017 del Commissario straordinario del governo Vittorio Piscitelli³⁸.

Molti di loro sono ritenuti vittime di tratta, però c'è anche da considerare un altro fenomeno, quello dei minori in transito cioè di quei ragazzi che una volta arrivati in Italia continuano il loro viaggio verso altri paesi europei o perché nel loro progetto originario della loro partenza o perché costretti in quanto coinvolti dalle organizzazioni criminali dirette al loro sfruttamento. Evidenziamo fin da subito, come l'ingresso nel territorio italiano dei minori non accompagnati rappresenta un fenomeno complesso rilevante sia sotto il profilo numerico, giuridico che sociale. Infatti l'immigrazione clandestina va a toccare una serie di grandi questioni sociali quali l'economia, il *welfare*, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la schiavitù, la prostituzione le protezioni giuridiche, il diritto di voto, i servizi pubblici e i diritti umani.

Il numero sempre crescente di arrivi, come vedremo più avanti in questo studio quando tratteremo gli aspetti giuridici delle questioni relativi ai MSNA, ha indotto le Istituzioni a pianificare interventi capaci di garantire loro i diritti di protezione e applicazione dei diritti umani, poste dalla Convenzione di New York del 1989 sui Diritti del Fanciullo e dalla Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti minorili di Strasburgo 1996.

³⁸ Relazione del Commissario V. Piscitelli, la sintesi è disponibile in <https://www.interno.gov.it/it/notizie/persone-scomparse-numeri-crescita-incide-limmigrazione> (consultato il 29-09-2020). Il testo della "Relazione del Commissario" è stato consultato in forma cartacea.

2.2. La vulnerabilità: caratteristica essenziale del MSNA

2.2.1. Testimonianze dei MSNA raccolte in Agrigento (Sicilia) che pongono in evidenza la vulnerabilità.

All'interno del nostro studio giuridico sulle problematiche relative al diritto al lavoro dei minori stranieri non accompagnati e sulle conseguenze delle norme ostative all'esercizio del diritto, si è ritenuto opportuno condurre delle interviste ad un numero esiguo di MSNA attuando così una piccola indagine empirica.

La ricerca condotta ha come obiettivo principale di riportare alcune esperienze significative di minori in merito al rapporto con il lavoro, più specificatamente si è cercato di capire il grado di consapevolezza dei minori in merito alle leggi che riguardano i temi dell'istruzione e del lavoro e dei loro diritti.

I ragazzi intervistati, mostrando molta vulnerabilità, hanno raccontato in maniera libera il percorso da loro attuato ed hanno espresso la motivazione sulla loro accettazione o non accettazione delle situazioni di accoglienza e di studio o formazione predisposte per loro. Abbiamo intervistato 20 ragazzi minori non accompagnati, di cui 15 di età da 14 a 16, 5 di anni 17 sono tutti di sesso maschile, in quanto ad Agrigento non ci sono comunità protette per ragazze, queste anche se arrivano a Lampedusa³⁹ dopo l'identificazione vengono trasferite in altre Province.

Le domande dell'intervista predisposte mirano anche a capire, attraverso la narrazione l'esperienza migratoria e sul loro progetto migratorio, per ciò si indaga sui seguenti aspetti:

- 1) Il progetto del viaggio e la motivazione del viaggio.
- 2) L'arrivo in Italia: si indaga sull'impatto con la società e le norme italiane in merito l'immigrazione e al diritto al lavoro dei minori immigrati.
- 3) Il progetto migratorio e la realtà: indagando sulla loro percezione della loro età: si indaga sulle motivazioni della loro scelta di rimanere o di non rimanere in comunità.

³⁹ Lampedusa (provincia di Agrigento), è una piccola l'isola dove avvengono la maggiorparte degli sbarchi clandestini e dove viene allestita la prima accoglienza. Dopo la identificazione e le operazioni di rito i giovani vengono trasferiti nelle varie province siciliane o italiane.

In questa parte della ricerca presentiamo parziali risultati dell'intervista, quelle in particolare che mostrano la vulnerabilità di questi giovani migranti.

I risultati dell'indagine che riguardano gli altri aspetti saranno trattati nei capitoli appropriati.

Dalle storie personali emergono esperienze di viaggio molto simili sia per quanto riguarda il progetto migratorio sia per le modalità di attuazione del viaggio.

a) Racconti del viaggio

Intervistare i minori arrivati in Sicilia, in particolare ad Agrigento, fare raccontare in prima persona l'esperienza migratoria, i pericoli del viaggio, le aspettative originarie e la realtà concreta che contrasta tantissime volte alle aspettative, quali ostacoli affrontano una volta qui nel nostro territorio, sapere tutto ciò ci ritorna utile. È utile non solo per dare risposte ad alcuni perché, ma anche per comprendere le fragilità, debolezze, cioè in un'unica parola fa comprendere la loro vulnerabilità.

Dalle testimonianze raccolte emerge sicuramente un fattore importante che incide sull'esperienza emigratoria, cioè il prezzo del viaggio. Il prezzo varia e cresce proporzionalmente alle difficoltà da affrontare durante il percorso, difficoltà che dipendono dal numero delle frontiere da attraversare: più cresce il rischio di essere intercettati più cresce il numero dei mediatori necessari per facilitare il passaggio della frontiera, più cresce il costo.

Il percorso seguito dai migranti per raggiungere la meta, anche se tra tutti gli eventi che si susseguono durante il processo migratorio potrebbe sembrare il meno importante, in realtà ha un ruolo rilevante per quello che succederà dopo l'arrivo del piccolo migrante nel paese di destinazione.

L'esperienza, la lunghezza del viaggio insieme agli attraversamenti delle frontiere segnano i minori migranti e li rendono più vulnerabili, esposti ai rischi come quelli di subire violenze e sopraffazione, o quello di entrare nelle mire delle organizzazioni che controllano i circuiti della tratta e dello sfruttamento. Alcuni sono partiti senza l'approvazione dei genitori o dei familiari.

Per quanto riguarda la scelta del paese, cioè dove andare non è uguale per tutti e dipende, nella maggior parte dei casi, dagli eventi e dalla situazione che viene proposta. Per qualcuno di loro la decisione o la convinzione di partire è stata influenzata dai genitori o dai parenti già emigrati i quali, in determinati casi possono rappresentare un punto di riferimento per il minore appena arrivato nel paese straniero.

Alcuni di loro dichiarano di non aver deciso a priori dove andare ma uomini appartenenti ad organizzazioni li hanno trascinati di questi viaggi fino ad arrivare in l'Italia.

Possiamo affermare che nella maggior parte dei casi, sono gli eventi a determinare la tratta del viaggio e le organizzazioni a decidere come meta migratoria l'Italia. Dai colloqui emerge che in loro non vi è una originaria intenzione ad arrivare qui nel nostro paese, anzi addirittura molti dei minori che arrivano non conoscono nemmeno l'Italia.

Alcuni degli intervistati dicono di voler proseguire verso altri paesi europei.

I piccoli migranti raccontano viaggi lunghissimi addirittura in un caso è durato quasi due anni con molte interruzioni e pause, durante i quali essi hanno lavorato in agricoltura e nell'edilizia, per pagare la prosecuzione del viaggio.

Tutti concordano a dire che gli inizi dei viaggi si presentavano facili ed economici e che i problemi cominciavano più in avanti, durante gli attraversamenti delle diverse frontiere, che spesso si presentavano rischiose e pericolose.

Dalle testimonianze, emerge anche violenza e sopraffazione vissuta quotidianamente dai ragazzi, durante il viaggio sembra sospesa qualsiasi protezione sulla loro vita.

Alla domanda se durante il loro soggiorno in Italia avessero avuto contatti con la criminalità locale o di altro genere qualcuno ha ammesso di essersi trovato di fronte a delle situazioni poco lecite e di essere stato contattato da connazionali, ma di questo non vogliono parlare.

b) Perché partire: quale sogno raggiungere

A tutti i ragazzi è stata fatta una domanda: "Perché sei partito dal tuo paese e qual è il tuo obiettivo qui in Italia?" Da questa domanda è emerso principalmente che la decisione di lasciare il proprio paese non rappresenta sempre una scelta veramente libera, spesso è una scelta obbligata. Molti dei giovani provengono da contesti familiari numerosi in condizioni disagiate e di profonda povertà oppure sono famiglie segnate da separazioni,

morte di uno o entrambi i genitori, tutti eventi che li hanno costretti ad abbandonare gli studi e a lavorare precocemente.

Insistono a dire che la decisione è stata presa da loro, perché pensano sia un'opportunità di studio e di lavoro, ma alla base delle loro scelte ci sono sempre motivi legati alla situazione dei propri familiari, a volte consigliati da persone vicino a loro. Oppure sono spinti dalle situazioni di conflitti e guerre nella propria terra.

L'obiettivo comune, pur partendo da vissuti molto diversi, è quella di trovare una vita più serena, desiderano di trovare un lavoro dignitoso e dimenticare i soprusi subito prima e durante il viaggio.

Anche numerosi studi⁴⁰, in merito ai motivi che spingono allo spostamento i minori da un paese ad un altro, confermano la difficoltà di delineare correttamente il fenomeno migratorio minorile, perché la scelta di migrare è generalmente dovuta a circostanze molto diverse e comprende le più svariate motivazioni. Occorre, infatti, considerare i diversi vissuti, le aspettative che nutrono in questo viaggio, le opportunità le idee e le situazioni in cui versano questi soggetti.

Tuttavia, a volte, sussistono elementi che accomunano i diversi giovani che emigrano anche se provengono da luoghi tra loro molto distanti.

Le motivazioni⁴¹, che spingono questi giovani a partire, li possiamo raggruppare come segue:

⁴⁰ Si rinvia alle ricerche qualitative condotte da Giovannetti 2000, 2002, 2007, Campani Lapov e Carchedi 2002 Bosisio 2011 Vacchiano 2012

GIOVANNETTI M. "Minori stranieri in movimento: percorsi e pratiche tra integrazione e devianza", in *Multiculturalismo e sicurezza*, a cura di Dario Melossi, Quaderni di Cittàsicure n. 21, (2000), pp. 297-408. *Minori non accompagnati: racconti di viaggi, speranze, miserie. Analisi dei percorsi e strategie di intervento*, in G. Favaro e M. Napoli (a cura) *Come un pesce fuor d'acqua*, Guerini e Associati Editore, Milano 2002.

Storie minori. Percorsi di inclusione ed esclusione dei minori stranieri non accompagnati, Quaderno 36, ed. Cesvot, Firenze, 2007.

GIOVANNETTI M., ORLANDI C., *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto Anci 2005/2006*, Edizioni Anci servizi, Roma, 2006

BOSISIO R. *Diritti e bisogni dei giovani migranti. Una ricerca empirica sulle opinioni e percezioni dei minori stranieri non accompagnati*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Rivisteweb n. 1/2011
CAMPANI, G., LAPOV, Z., CARCHEDI, F. (a cura di) *La mobilità giovanile tunisina all'indomani della "rivoluzione dei gelsomini"*, Report Finale OIM *Le esperienze ignorate*, F. Angeli., Milano, 2002

VACCHIANO F. *Minori che migrano soli. Strategie di movimento e progetti di confinamento*, in SAQUELLA S. E VOLPICELLI S., *Migrazione e Sviluppo: una nuova relazione?*, Nuova Cultura, Roma, 2012,

⁴¹ BERTOZZI R, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, Ed. Libreria Cortina, Milano, 2005.

- 1) Le ragioni per cui i ragazzi sono spinti alla scelta migratoria, nei casi più frequenti sono le difficoltà economiche generali e la mancanza di prospettive lavorative nel futuro. Decidono di lasciare il proprio villaggio e la propria città per trovare condizioni di vita migliori in altri paesi sperano di frequentare una scuola e di avere delle opportunità.

Inseguono il sogno di un'esistenza priva di stenti e cercano di raggiungere i paesi dove sanno esistere un livello di vita migliore, dove hanno la speranza di costruire primari, all'istruzione, a cure mediche e ad un lavoro dignitoso, si accordano con persone che appartengono ad organizzazioni non legali.

- 2) Altri motivi che spingono molti di questi ragazzi ad emigrare sono le instabilità sociale e i conflitti interni dei paesi di provenienza spesso coinvolti da eventi che accrescono la precaria sicurezza personale per cui scappano dalle violenze e persecuzioni perché temono per la loro vita.

Negli ultimi anni sono maggiormente cresciuti i movimenti forzati di migliaia di persone che fuggono a causa di guerre, violazioni umane, violenze, torture, persecuzioni, soprattutto dopo lo scoppio dei conflitti in Siria.

- 3) Un altro elemento che condiziona la decisione di partire è il contesto sociale e familiare nei paesi da cui provengono. A 14 anni nel loro paese si è considerati adulti, questi ragazzi interiorizzano fin da piccoli le difficoltà economiche e sociali che la famiglia affronta ogni giorno.

Avvertono la necessità di lavorare e guadagnare per migliorare le condizioni di vita di sé e di tutti i familiari, anche al prezzo di dover intraprendere delle scelte che compromettono la loro sicurezza.

Così iniziano viaggi impossibili che mettono a grave rischio la propria vita. In alcuni casi decidono autonomamente, cioè decidono di partire senza consultarsi con i genitori. Altre volte, invece, i minori decidono di partire con l'accordo dei genitori che li aiutano, con sacrifici e risparmi di due o tre anni di lavoro, pagando il viaggio. Tutto ciò in quanto hanno la speranza di una vita migliore per tutti. Pensano di accedere al benessere economico "europeo", testimoniato da chi torna in patria e racconta la propria esperienza, descrivendo un paese ricco, dove c'è

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

lavoro e dove si vive bene⁴².

- 4) Alcuni minori dopo l'arrivo in Italia, decidono di andare in altri paesi europei. Questi ulteriori spostamenti avvengono per due ordini di ragioni. Primo perché sono contattati da organizzazioni che illegalmente gestiscono i flussi di movimento di immigrati verso i paesi europei del nord. In occasione di questi viaggi i minori non accompagnati subiscono sfruttamento di ogni genere, sia sessuale che lavorativo.

Seconda ragione, può accadere che tale decisione sia presa autonomamente, perché percepiscono l'inadeguatezza delle strutture di accoglienza italiane, oppure le carenti prospettive di lavoro, la scarsa aspettativa di integrazione e così via. I ragazzi, come risulta anche dalla nostra indagine, sognano una casa e un lavoro per poter creare una famiglia. Desideri normali, ma che per molti di loro si trasformano, giorno dopo giorno, in un miraggio lontano, realizzabile forse solo al termine di un lungo viaggio che li porta ad attraversare il deserto e il mare fino in Italia.

A volte dopo essere arrivati nel nostro territorio, la insoddisfazione li porta a pensare che i loro desideri si realizzeranno, non qui ma in altri paesi dell'Europa. Quando arrivano in Italia indipendentemente la motivazione per cui sono partiti, alcuni giovanissimi arrivano senza nemmeno sapere cosa fare, dove andare e a chi rivolgersi, come emerge anche dai racconti personali od indirette degli intervistati, vivono i primi giorni dopo l'arrivo letteralmente allo sbando.

In questi casi si comprende come sia molto elevato il rischio di cadere in percorsi "alternativi" devianti, molto pericolosi per la vita del minore.

Inoltre questi minori rischiano anche l'espulsione se questi percorsi illegali vengono successivamente scoperti; quindi conseguentemente potrebbe terminare drasticamente l'esperienza migratoria e molti di loro ne sono consapevoli.

Un gruppetto dei ragazzi intervistati ha consapevolezza di ciò che li aspettava una volta arrivati in Italia, qualcuno dunque arriva informato e conosce le procedure specifiche adottate in Italia per minori stranieri non accompagnati.

⁴² MELOSSI D. GIOVANNETTI M.: *I nuovi sciuscìa: i minori stranieri in Italia*, Donzelli Editore, Roma. 2002.

Molti di loro, anche se in misura minore rispetto gli anni '80 e '90, cioè all'inizio del fenomeno migratorio minorile clandestino, una volta arrivati in Italia tendono a disperdersi e a rendersi irreperibili. Ciò è possibile anche a causa della difficoltà di gestione dell'incremento dei flussi migratori da parte delle istituzioni italiane. Le difficoltà sono aumentate con il decentramento della gestione dell'accoglienza agli enti locali e della mancanza delle risorse economiche sociali ed operativi⁴³.

Queste condizioni hanno determinato a gestire una realtà complessa con pochissime risorse a disposizione. Una delle tante conseguenze di questa situazione è stata l'allontanamento di moltissimi minori. Questi sfuggendo ai controlli cercano di arrivare ai confini per attraversarlo e raggiungere altre mete europee che possono offrire più opportunità di lavoro.

c) Conclusioni dopo le testimonianze. L'evidenza della vulnerabilità.

Dalle diverse questioni che derivano dal fenomeno migratorio minorile si evidenziano le problematiche legate alla fragilità psicologica dei soggetti travolti dal fenomeno. All'interno del fenomeno migratorio minorile, quello dei MSNA è un fenomeno ancora più grave.

Ci troviamo di fronte a bambini o adolescenti che lasciano il proprio paese, affrontano viaggi pericolosi da soli privi di un adulto che li protegga, per arrivare in un paese nuovo, con usi e costumi diversi dai loro, senza un familiare che lo aspetti, che lo curi e che lo protegga dalle insidie.

⁴³ I comuni, in seguito al processo di decentramento iniziato negli anni 90, hanno acquisito autonomia nell'ambito dei servizi sociali, delle politiche della gestione dell'accoglienza e dell'integrazione. I Comuni, tra gli enti locali, sono i soggetti pubblici che attuano l'accoglienza del minore e attivano i servizi sociali competenza attribuita dalla legge n.328/2000; poiché questa legge stabilisce che sono gli enti locali a fornire piena assistenza a tutti i minori così, come tutte le norme destinate alla protezione dei minori in difficoltà, è applicata per analogia ai minori non accompagnati. Tale specificazione è molto importante perché possiamo mettere in evidenza come è importante avere una normativa adeguata se si vuole proteggere i minori non accompagnati. Infatti i Comuni, a causa di questa legge, si sono ritrovati in questi ultimi 20 anni in difficoltà a rispondere al bisogno dei minori e di conseguenza dei minori non accompagnati per mancanza di fondi.

Infatti l'incremento dei flussi migratori di minori ha richiesto moltissimi interventi in termini di risorse (dal punto di vista economiche, sociali e operative) che per i comuni sono molto pochi. Data questa situazione è emersa la necessità di nuove norme volte alla loro maggiore protezione, che dovrebbe iniziare principalmente con il rapido accertamento dell'età. Argomento che tratteremo nella parte giuridica.

Il minore straniero non accompagnato, come in generale qualsiasi minore migrante, perde la sua identità e la sua cultura per ricostruirne un'altra. La nuova identità è necessaria per integrarsi nella nuova società, a volte poco accogliente od ostile.

Qualsiasi bambino o adolescente, per motivi legati alla sua maturità psicofisica, non può e non è in grado di fare scelte per costruire il suo futuro, senza un parente, un familiare o adulto che lo aiuti. Non è in grado, non solo perché le difficoltà che incontra creano in lui disagi psicologici, ma anche perché non è in grado di valutare i suoi diritti e le eventuali violazioni.

Si comprende bene come risulta molto più difficile ad elaborare il processo di crescita e di integrazione per un minore straniero solo, rispetto agli altri minori stranieri che sono inseriti in un contesto familiare o comunque sotto la tutela di adulti responsabili.

Il minore straniero non accompagnato, infatti per ribadire il concetto precedente, di per se è un soggetto vulnerabile che ha bisogno di essere tutelato e protetto perché versa in una triplice situazione di debolezza:

- La minore età, cioè la sua immaturità psico-fisica implica la necessità di una speciale tutela e protezione.
- L'essere straniero, rispetto ai minori cittadini più soggetto alle discriminazioni.
- Essere solo, senza una figura genitoriale o di un adulto che si prenda cura di lui che possa reclamare i suoi diritti, affermare la sua dignità e proteggerlo da eventuali sfruttamenti.

La prima caratteristica, quella di essere minore, ci pone di fronte un individuo che, non avendo raggiunto la maggiore età, la maggior parte delle volte non si vede riconosciuta una piena dignità, è una persona bisognosa di particolari attenzioni non ancora matura per decidere da solo.

L'altra caratteristica è legata al fatto di essere straniero, cioè un individuo che si trova al di fuori del proprio paese di origine, in uno stato in cui non è cittadino. Questo è spesso motivo di forti limitazioni e rispetto ai coetanei italiani, affrontano maggiori ostacoli nel riconoscimento o godimento dei diritti.

L'ultima condizione, cioè di essere soli senza un adulto che provveda al suo sostentamento alla cura della sua salute, all'educazione e formazione, senza un adulto che lo tuteli nell'affermazione dei suoi diritti.

Nell'intervista dei MSNA tutti dicono che per realizzare il lungo viaggio si sono affidati ad uomini che hanno facilitato i diversi attraversamenti di confini da un paese all'altro, dopo il pagamento di ingenti somme di denaro. È un fatto notorio che nelle principali rotte migratorie sono state attuate gravi violazioni e sorprusi su bambini indifesi, da parte di persone appartenenti ad organizzazioni criminali transnazionali, che gestiscono la tratta di esseri umani.

I giovani migranti raccontano che i trafficanti di vita umane sono spesso violenti e spietati, sono capaci di attuare i peggiori crimini sui piccoli migranti per ottenere da loro o dalle loro famiglie maggior denaro. Le vittime predilette di questo traffico sono proprio i minori non accompagnati perché deboli vulnerabili ed invisibili.

Nella maggior parte dei casi la decisione di lasciare la propria casa per sfuggire da povertà, conflitti o crisi umanitarie è una scelta consapevole, ma quello che capita spesso successivamente alla partenza non lo immaginavano nemmeno di dover vivere certe esperienze traumatiche.

Infatti dalle testimonianze emerge che a causa dei debiti contratti durante il viaggio con le organizzazioni suddette, i ragazzi e le ragazze venivano obbligati a compiere lavori che, per la loro natura forzata, li rende vittime di sfruttamento fino a ridurli talvolta in una condizione di schiavitù.

Per molti di questi minori soli lo sfruttamento si manifesta fin dall'inizio del viaggio e poi continua dopo ingresso in Italia.

Una volta giunti nel nostro paese i minori, come succede a Samal, per saldare il debito contratto per affrontare il viaggio, sono inseriti in attività di lavoro sommerso e da qui inizia lo sfruttamento da parte di organizzazioni criminali nei mercati illegali.

I due fenomeni quello dei trafficanti di esseri umani che gestiscono i viaggi e quello delle organizzazioni che gestiscono la tratta e lo sfruttamento dei migranti sono spesso collegati, possiamo dire che rappresentano un unico processo che gradualmente intrappola le sue vittime nello sfruttamento sia lavorativo che sessuale.

Purtroppo non è possibile quantificare le vittime di tratta e grave sfruttamento. Quantificare è estremamente complesso sia per la natura sommersa del fenomeno che per le persistenti difficoltà nell'identificazione delle vittime perché raggiungere le coste italiane eludendo i controlli di polizia e delle Guardia Costiera.

Quei minori non accompagnati che arrivano in Italia, senza mai avere contatti con le Autorità dello Stato, sono particolarmente vulnerabili.

Essi fanno parte, insieme ai minori vittime di tratta, dei cosiddetti minori invisibili che tra gli altri MSNA sono più deboli e più soggetti allo sfruttamento. Questi minori, essendo veramente soli e in balia di se stessi, rendendosi irreperibili al sistema di accoglienza e di controllo, corrono gravi rischi perché si affidano ai trafficanti.

I rischi a cui sono maggiormente esposti sono quelli dello sfruttamento nel lavoro nero e l'inserimento in circuiti di attività illegali o nella prostituzione.

Pertanto, riassumendo si ritiene che il minore di origine straniera che arriva da solo, nella sua vita quotidiana combatte su diversi fronti: principalmente, in quanto bambino, necessita di attenzioni particolari, dall'altro canto in quanto straniero deve affrontare maggiori ostacoli ed è soggetto a molte discriminazioni rispetto ai suoi coetanei; ma il fatto che lo rende maggiormente debole e vulnerabile è che deve affrontare tutto da solo. Da questa considerazione parte la nostra analisi, la quale vuole constatare e dimostrare la necessità di un approccio al fenomeno dell'immigrazione minorile (riferito soprattutto ai minori non accompagnati), diverso che lo consideri intanto come un fenomeno strutturale e non emergenziale, poi come sia necessario pensare ad attuare nuove politiche per l'inclusione, che non siano le solite politiche volte a reprimere e punire l'immigrazione irregolare, quanto piuttosto politiche pensate per l'integrazione e cercare di leggere il fenomeno necessariamente come un problema a cui far fronte.

2.2.2. I più vulnerabili tra i msna: i minori in transito e minori vittima di tratta e sfruttamento.

La categoria dei MSNA raccoglie in sé soggetti spesso molto eterogenee e accomunate dal solo fatto che il minore non si trova sotto la stretta tutela di un adulto.

Così sono ricompresi all'interno della definizione "non accompagnati" varie tipologie di minori stranieri ma che possiamo semplificare in:

- minori non accompagnati che vengono identificati e accolti nei centri di accoglienza,

- minori non accompagnati che sfuggono ai controlli delle autorità di Polizia, questi, spesso non identificati, sono i minori in transito e i minori vittime di tratta o di sfruttamento.

Poiché tratteremo dei MSNA identificati ed accolti nei prossimi capitoli qui ci soffermiamo ad affrontare per sommi capi il fenomeno dei minori non accompagnati che sfuggono ai controlli. Questi ragazzi, come risulta da diversi studi e anche dalla nostra indagine, rappresentano una delle categorie più a rischio allo sfruttamento lavorativo e maltrattamento a causa della loro maggiore vulnerabilità, in quanto minori soli e non visibili alle autorità pubbliche e di polizia.

Ciò purtroppo è possibile perché, in molti casi, i piccoli migranti rimangono in contatto con la rete di trafficanti a cui si erano affidati originariamente o ne vengono in contatto successivamente all'arrivo.

Da molti anni, sia le Autorità Istituzionali italiane sia le Organizzazioni Umanitarie come per esempio UNHCR, *Save The Children* espletano un monitoraggio e studiano la situazione generale dei “minori non accompagnati”.

I risultati sono contenuti nei cosiddetti reporter che, oltre ai dati e ai numeri, riportano le testimonianze dirette, che evidenziano la condizione di vulnerabilità di tutti i bambini ed adolescenti, ma in particolare di tutti quei minori non accompagnati che sono in stato di schiavitù, che durante il lungo viaggio hanno subito violenze e torture compiute dai trafficanti, questi soggetti una volta arrivati in Italia molti continuano ad essere oggetto di “tratta” e, quando ciò succede, di loro si perdono le tracce, per questo motivo vengono definiti “irreperibili”.

A.Minori in transito e i minore irreperibili

Nel termine irreperibili rientrano non solo quei minori non accompagnati, intrappolati nelle reti dei trafficanti, che non entrano in contatto con le autorità italiane ma anche, quei soggetti che fuggono, volontariamente o costretti, dal controllo delle Autorità italiane una volta arrivati in Italia o dai centri di accoglienza dopo il controllo.

Molti di loro cercano in maniera illegale di raggiungere altri paesi dell'Unione Europea, per questo motivo questi minori sono definiti “in transito” per distinguerli da quelli che irreperibili rimangono dentro i confini italiani.

Rispetto ai minori non accompagnati ospitati nelle strutture di accoglienza, i minori non accompagnati che sono irreperibili oppure in transito, sono ritenuti maggiormente a rischio allo sfruttamento di vario genere: sfruttamento nel lavoro, per esempio nei cantieri edili e nell'agricoltura, sono inseriti nella microcriminalità oppure sfruttati nella prostituzione.

Il numero dei minori che si rende irreperibile, accertati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del minore, è proprio considerevole.

Vige una enorme preoccupazione anche perché questi dati, già di per sé allarmanti, non comprendono quei soggetti che fuggono prima del loro censimento o che arrivano in Italia eludendo i controlli della frontiera.

Molti di loro hanno un progetto migratorio che vede Italia come una tappa per arrivare in Europa e una destinazione precisa da raggiungere, altri si convincono di rifiutare la protezione data dalle strutture italiane successivamente all'arrivo in Italia e decidono di puntare verso altri paesi europei.

In Italia malgrado sia previsto un buon sistema di protezione e di accoglienza dei MSNA, questi fenomeni non sono stati emarginati in passato ed il fenomeno è cresciuto di dimensione in maniera preoccupante.

Si ritiene ci sia stata una certa impreparazione da parte delle Istituzioni nel dare protezione ai piccoli migranti che in molti casi hanno attraversato l'Italia da Sud a Nord per provare a passare il confine, senza essere mai intercettati.

Il fenomeno è stato oggetto di vari approfondimenti basate sulle testimonianze dirette o indirette perché, come abbiamo detto inizialmente, sia le organizzazioni umanitarie sia le Istituzioni, hanno cercato di capire chi sono i soggetti e le motivazioni principali, per limitare il fenomeno.

Da queste ricerche è emerso in sintesi, che alcuni il loro originario progetto migratorio, prevede di raggiungere parenti, amici o comunità di riferimento che spesso si trovano nel Nord Europa. L'Italia, quindi in questi casi, rappresenta solo una tappa lungo il percorso che li conduce in un altro paese europeo dove hanno la convinzione di poter trovare condizioni più favorevoli per ricominciare una nuova vita.

Altri minori, decidono di raggiungere i confini dopo l'arrivo in Italia, perché continuano ad avere contatti con le organizzazioni che li hanno portati in Italia, e queste hanno interesse a far continuare il viaggio per ampliare il debito e sfruttarli ancora.

Infine vi sono quei minori che decidono di andare in un altro paese europeo perché percepiscono una inadeguatezza delle strutture di accoglienza.

Altri motivi che spingono i minori a proseguire successivamente verso altri paesi sono anche le carenti prospettive di lavoro la scarsa aspettativa di integrazione. In ogni caso qualunque sia il motivo, per transitare nel nostro paese in modo invisibili si affidano quasi sempre alle organizzazioni criminali.

B.Minore vittima di tratta e sfruttamento

La tratta di esseri umani è un crimine antico⁴⁴ che ancora oggi non si è riuscito a fermare e che si evolve in continuazione per le modalità di reclutamento e per l'impiego del traffico che varia a causa di diversi fattori:

- i trafficanti organizzati approfittano dei contesti e situazioni particolari in cui versano i soggetti;
- queste attività criminali si sviluppano là dove non esiste una adeguata politica migratoria dei paesi interessati (sia di transito che di destinazione).
- i trafficanti si uniscono in organizzazioni criminali senza trovare contrasto nei paesi in cui nascono e si sviluppano e si potenziano a tal punto che diventa molto difficile combatterli.

È un fenomeno così complesso che impedisce una veritiera rilevazione statistica tanto che non si conosce la vera entità del problema in Italia, anche se, inseguito alle indagini delle forze di polizia, sono emersi molti casi di tratta internazionale a scopo di sfruttamento sessuale o lavorativo.

I soggetti trafficati, nella maggior parte dei casi, sono migranti ricattabili e giovanissimi stranieri in condizione di particolare vulnerabilità.

Moltissimi sono i casi di operazione di polizia che si sono conclusi con la liberazione di minori ridotti in situazione di grave sfruttamento e schiavitù.

⁴⁴ OMIZZOLO, M.: "Tratta internazionale nell'area del mediterraneo e sfruttamento lavorativo: il caso della comunità indiana a Latina", in SERENA BALDIN, MORENO ZAGO (edited by): *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, EUT Edizione Università di Trieste, Trieste, 2017, pp 307-328.

Testimonianze raccolte da diversi Organismi umanitari risulta che moltissimi minori in particolare condizione di vulnerabilità sono stati impiegati in attività illecite o sfruttamento lavorativo e in particolare in attività molto faticose e mal retribuiti.

Questi soggetti spesso cadono nelle reti criminali, come abbiamo detto legati alla prostituzione, all'accattonaggio e al lavoro forzato, perché devono pagare un debito, per sopravvivere per aiutare le famiglie rimaste nei paesi di origine o ancora per poter continuare il viaggio verso altre mete.

Anche se oggi assistiamo ad una evoluzione del contesto normativo diretta ad affrontare i numerosi problemi di tutela del minore in linea ai principi internazionali e per la determinazione del suo stato giuridico⁴⁵ non esistono norme ed organismi posti al controllo e al contrasto del fenomeno. Rimane però un punto di riferimento importante il cosiddetto Protocollo di Palermo⁴⁶, siglato nell'anno 2000 protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite che ha delineato il delitto della "tratta".

3. IL LAVORO PUÒ ESSERE UNO STRUMENTO DECISIVO A SOSTEGNO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE?

Anche se le politiche di accoglienza rappresentano il tema centrale maggiormente affrontato nei dibattiti politici, in materia di minori non accompagnati occorre occuparsi anche dell'integrazione socio-economica che rappresenta attualmente la sfida più ardua da sostenere nel lungo periodo.

Vale fare una piccola precisazione, prima di accennare ai diversi percorsi di integrazioni dei MSNA, relativa al fatto che in Italia la politica migratoria negli aspetti dell'accoglienza e dell'integrazione dei soggetti particolarmente vulnerabili, come possono essere i minori stranieri non accompagnati, è gestita a livello di governo centrale.

⁴⁵ Il minore straniero non accompagnato implica una adeguata normativa che risolvi le problematiche relative alla cittadinanza e alla sua integrazione nel tessuto sociale, spesso però l'evoluzione del contesto giuridico non è risultata all'altezza della evoluzione sociale e culturale che considera prioritario la protezione dei minori migranti una priorità in tutte le fasi della migrazione, indipendentemente dal suo status.

⁴⁶ Conosciuto per steso come Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone in particolare donne e bambini.

Tuttavia con i processi di decentramento amministrativo, effettuati nel corso degli anni '90, hanno assegnato ai Comuni un'autonomia sempre maggiore anche nell'ambito delle politiche dei servizi, assumendo così gran parte delle politiche sociali e del complesso sistema del welfare.

Per questo motivo, il nostro Paese si caratterizza per la eterogeneità delle politiche socio-educative e socio-lavorative riferite ai MSNA influenzate dalle risorse del territorio, pertanto in un territorio più ricco di aziende o comunque di risorse economiche, le risorse utilizzate per la politiche sociali a favore di questa categoria di soggetti sono maggiori rispetto ad un territorio meno ricco.

L'assenza di un modello unico di welfare e d'integrazione ha provocato delle ricadute sociali.

Dalle esperienze che abbiamo incontrato emerge un aspetto comune: la consapevolezza che il lavoro, con il suo valore simbolico e materiale, sia un obiettivo fondamentale su cui puntare per realizzare una vera e futura integrazione sociale dei minori non accompagnati.

Il lavoro per essi, motivo principale della migrazione, ha un valore strettamente economico. Guadagnare è tanto importante per la loro sussistenza personale quanto per quella dei parenti lasciati nel paese d'origine. Infatti molti di questi giovani migranti si sono impegnati ad ogni costo, una volta arrivati in Italia, ad inviare denaro per alleviare la povertà delle proprie famiglie.

Il lavoro però ha anche un altro valore, esso è fondamentale perché innesca importantissime dinamiche positive sia a livello individuale che di comunità.

Per i minori stranieri che hanno compiuto 16 anni, essere inseriti in un contesto lavorativo significa per loro, non solo la possibilità di apprendere più velocemente la lingua, le abitudini, le regole sia implicite che esplicite del luogo in cui si trovano, ma anche, allo stesso tempo, di rafforzare la fiducia in se stessi, la possibilità di costruire un legame con la comunità e il territorio in cui si trovano a vivere.

Come vedremo nel corso di questo capitolo, in forza alle disposizioni di legge gli unici minori stranieri a cui viene negato il diritto di accedere al lavoro, almeno fino al raggiungimento della maggiore età e di determinati requisiti previsti dalla legge, attualmente in Italia sono solamente i minori non accompagnati a cui viene concesso un permesso di soggiorno per minore età(titolo non idoneo per accedere al lavoro) e i minori

non accompagnati irregolari, quest'ultimi perchè non sono in possesso di un titolo di soggiorno necessario per accedere legalmente al lavoro. Per questi minori il fatto di non poter accedere regolarmente ad un lavoro aggiunge in loro un' ulteriore fragilità a quella vulnerabilità già posseduta a causa soprattutto alla loro posizione di minore e senza un adulto che detenga la responsabilità.

Solo per accenare alla loro posizione come aspiranti lavoratori, qui preme ricordare che per quanto riguarda il "permesso per minore età" viene rilasciato con la dicitura "non valido per il lavoro". Per i soggetti che ne sono in possesso, una volta inseriti nelle strutture di seconda accoglienza, sono previste forme e percorsi d'inclusione individuati insieme agli assistenti sociali. Precisamente si tratta di percorsi scolastici, formativi e lavorativi però nella forma di borse lavoro o contratti di apprendistato.

In questa fase di accompagnamento l'inclusione, per le ragioni che abbiamo accennato in apertura, è strettamente legata all'offerta territoriale locali, cioè alla ricchezza del territorio e del Comune di appartenenza territoriale del Centro di Accoglienza.

Ai minori non accompagnati con permesso per minore età, è data la possibilità di costruire percorsi formativi che li accompagnano in una progressiva autonomia e inclusione sociale. Questo può avverarsi attraverso l'inserimento a progetti di formazione necessari per facilitare ad essi l'ingresso nel mondo del lavoro dopo aver compiuto 18 anni.

Per creare possibili occasioni di inserimento lavorativo le strutture ospitanti i MSNA promuovono progetti specifici a tale scopo che vengono finanziati da specifici fondi del Comune.

L'altra categoria di MSNA, cioè i minori stranieri non accompagnati irregolari⁴⁷, anche loro incontrano un limite legale ad accedere al lavoro, poichè non essendo in possesso di un titolo di soggiorno li costringe principalmente alla clandestinità, in secondo luogo senza un titolo che giustifica la loro presenza in Italia non possono concludere un regolare contratto di lavoro. Così è normale che rischiano di entrare nel mercato del lavoro nero. Ovviamente, la clandestinità li esclude totalmente dall'integrazione sociale futura, poichè sono fuori dai percorsi inclusivi (che almeno il permesso per età permette ai soggetti che ne sono in possesso), di conseguenza rischiano di non maturare quelle

⁴⁷ Sono quelli che non sono muniti di un qualsiasi permesso di soggiorno.

condizione di legge richiesti per ottenere un permesso di soggiorno a 18 anni che gli permetta di rimanere in Italia in extremis in maniera regolare.

Per questo motivo sono destinati a rimanere irregolari anche dopo la maggiore età a svolgere attività lavorativa al nero o, peggio ancora, entrare a far parte di organizzazioni criminali.

La clandestinità, raggiungendo la maggiore età, diventa necessaria per non essere espulsi. Per i MSNA, invece in quanto minori, la condizione di irregolarità è solo formale perché il minore che si presenta alle forze dell'ordine o, al contrario, se viene rintracciato dalle forze dell'ordine, viene subito affidato al Comune che ne prende carico e provvede ad inserirlo nei centri di accoglienza. Su richiesta del minore viene rilasciato dalla Questura un permesso di soggiorno, tra le tipologie previste dalla legge e dopo aver verificato i requisiti del minore che lo richiede. In maniera residuale viene concesso il permesso per minore età⁴⁸.

Come vedremo in modo più preciso nel corso di questo contributo, ai MSNA irregolari e i MSNA con permesso per minore età si contrappongono i MSNA che sono sottoposti in affidamento giudiziale e i minori che possiedono un permesso per asilo o per richiesta d'asilo.

Per i minori con un permesso di asilo o per richiesta d'asilo va fatto un discorso a parte perché la loro posizione non è regolata da Testo Unico, ma, dopo il recepimento del nuovo quadro normativo UE definito nell'ambito del sistema europeo comune di asilo, dal Decreto Legislativo 142 del 2015 che ha riguardato le procedure e le modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Ad essi viene rilasciato un titolo di soggiorno per asilo, detto anche per casi speciali, che oltre a permettere di accedere precocemente al lavoro godono di percorsi preferenziali per accedervi in quanto viene riconosciuto lo status di rifugiato; inoltre godono di una particolare protezione, adeguata assistenza sociale e sussidiaria con una corresponsione economica in una misura minima, al fine di garantire soddisfacimento delle proprie necessità.

⁴⁸ Il permesso di soggiorno per minore età viene rilasciato solo se non è possibile concedere un altro permesso, cioè per asilo o per richiesta di asilo o per affidamento familiare

Per quanto riguarda i minori dati in affidamento familiare l'ordinamento li ha equiparati, a tutti gli effetti, ai minori italiani.

Questi ex lege possono lavorare a 16 anni, ovviamente se hanno assolto gli obblighi scolastici. La loro occupazione dipende molto dalle loro aspirazioni e dalla regione dell'Italia nella quale vivono, perché a causa della forte disoccupazione giovanile che affligge il sud del nostro Paese, comporta proprio a causa del lavoro spesso una emigrazione dei giovani verso il nord. Anche loro come molti minori italiani hanno le stesse difficoltà d'inserimento lavorativo al sud mentre al nord Italia hanno maggiore possibilità di trovare lavoro regolare anche grazie alle numerose aziende che sono proprio localizzate nel nord Italia.

Può capitare che anche questi minori vengano sfruttati nel mondo del lavoro come può succedere ai minori italiani, tuttavia dato che vivono sotto la protezione familiare è molto più difficile che ciò accada e comunque con meno frequenza rispetto ai minori che vivono senza la tutela di un adulto.

Per facilitare il loro inserimento lavorativo e promuovere l'integrazione dei minori in affidamento anche nella nostra Agrigento vengono sostenute opportunità lavorative nel campo della ristorazione, nel piccolo commercio, nel settore ortofrutticolo e della pesca. Molti immigrati arrivati negli anni '90, hanno intrapreso piccoli commerci autonomi questi sono propensi ad inserire nel loro ambito lavorativo i minori connazionali magari dati a loro in affidamento.

Con la previsione di differenti permessi di soggiorno e la relativa politica occupazionale diversa per ciascuna categorie di MSNA inevitabilmente privilegia alcuni a discapito di altri, attuando di fatto una disparità di trattamento senza giustificato motivo.

Questo aspetto è molto importante e la risoluzione sta nella legge, perché occorre principalmente a livello legislativo ripristinare la parità tra i minori e dare a tutti la stessa opportunità di integrazione socio-lavorativa. Di certo in questo modo si darebbe la possibilità di un lavoro anche part-time sicuro, regolare e non nascosto, a chi ha un bisogno economico e che, attualmente, ex lege non può concludere un contratto di lavoro. Si darebbe un duro colpo alle organizzazioni atte allo sfruttamento lavorativo che recluta le vittime proprio nella categoria dei minori con permesso per minore età e i minori irregolari.

Si auspica in un futuro immediato una parità di trattamento tra i MSNA e che attraverso una legge riconosca, malgrado i diversi permessi di soggiorno posseduto, a tutti i minori pari dignità, perché tutti sono meritevoli di tutela e protezione; inoltre deve riconoscere pari diritto all'integrazione, perché tutti i MSNA sono vulnerabili, vivono in un paese straniero affrontando le stesse difficoltà, indipendentemente dal permesso che viene concesso:

-alcune difficoltà riguardano il periodo precedente all'arrivo, come ad esempio i traumi, l'abbattimento psicologico determinati dall'esperienza dei viaggi drammatici, dall'aver lasciato gli affetti; dalla loro fragilità emotiva la vulnerabilità determinata dalla loro età e dai bisogni;

-altre sono legate ai problemi quotidiani che affrontano una volta arrivati, come la lingua nuova da imparare, le relazioni sociali il nuovo contesto, l'inserimento nella scuola, la formazione, l'orientamento lavorativo e tutti i problemi burocratici che ne conseguono;

- infine alle difficoltà ordinarie si aggiunge la difficoltà a gestire i cambiamenti legislativi che decidono della loro sorte e del loro futuro.

Il numero elevato di minori non accompagnati presenti in Italia implica un maggior impegno da parte del legislatore a rendere più facile il loro percorso di integrazione, cosa che in realtà oggi è molto più faticosa per chi ha il permesso di soggiorno per minore età.

Nei prossimi capitoli esamineremo la normativa che regola la condizione giuridica dei minori non accompagnati, esamineremo le norme nazionali ed internazionali che si occupano della tutela del lavoratore minore, accenneremo della Legge n. 47/2017 (Legge Zampa) per poi approfondirla successivamente, perché introduce fondamentali novità per favorire integrazione sociale e quella lavorativa dei MSNA con permesso per minore età che comunque attualmente avverrà solo una volta raggiunti i 18 anni.

Dopo l'analisi della legge Zampa affronteremo dal punto di vista giuridico come viene affrontata l'integrazione nella società dei minori stranieri non accompagnati e il loro

rapporto con il lavoro", per affrontare alla fine anche gli aspetti discriminatori nel lavoro che li riguardano.

CAPITOLO II

IL TRATTAMENTO GIURIDICO DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO IN ITALIA. CONCETTO, CLASSIFICAZIONE E FONTI NORMATIVE.

1. IL CONCETTO GIURIDICO DI MSNA: UNA DEFINIZIONE IN EVOLUZIONE.

Nell'ambito legislativo europeo non vi è una normativa dedicata ai minori stranieri non accompagnati, il primo riferimento ad essi si ebbe in una Risoluzione del 26 giugno 1997 del Consiglio dell'Unione Europea. Tale Risoluzione dava una definizione di questi minori come *“cittadini di stati terzi, di età inferiore ai 18 anni, che facciano ingresso nel territorio degli Stati membri dell'Unione, non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando essi non siano effettivamente presi in custodia da tali soggetti.”*

In Italia, il minore straniero non accompagnato è stato destinatario di normative specifiche che negli anni spesso si sono sovrapposte, creando confusione e fraintendimenti.

Queste norme non solo hanno creato confusione ma soprattutto non hanno tutelato i diritti di questi soggetti come minori, perché hanno lasciato ampio spazio di applicazione alla legislazione sull'immigrazione. Cioè hanno permesso una applicazione, verso i minori migranti, di una norma forte rivolta a contrastare l'immigrazione degli stranieri in Italia. L'espressione *“minore straniero non accompagnato”* è un concetto in evoluzione ed è stata introdotta nella norma italiana, per la prima volta, dall'art. 5 del decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 113, che ha riportato una modifica all' art. 33 del Testo Unico 25 luglio 1998 n. 286, sulle *“Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero”*.

Nel successivo Regolamento (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999 n. 535), invece, venne introdotta la sua definizione legale: *“per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato, si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell' Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da*

parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti dell'ordinamento italiano”.

Per la tutela di questi minori, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri fu istituito il Comitato per i Minori Stranieri Non Accompagnati, il quale ha ritenuto necessario di definire meglio il significato di “accompagnati” specificando che si tratta *di minori affidati con un provvedimento formale a parenti entro il quarto grado che siano in posizione giuridica di regolarità*. Si devono considerare “non accompagnati”, pertanto tutti i casi diversi da quello specificato.

Con la promulgazione della legge n. 47/2017⁴⁹ più nota con il nome della Senatrice Sandra Zampa, prima firmataria del provvedimento e recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, ha riformulato la definizione vigente all’art.2 della Legge Zampa, ai sensi della quale per minore straniero non accompagnato presente nel nostro territorio deve intendersi “ *il minore non avente cittadinanza italiana o dell’Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano*” (art.2 L.n 47/2017).

Oltre a riformulare la definizione dei MSNA ha introdotto ulteriori misure di protezione volte a rafforzare i diritti dei minori stranieri non accompagnati e gli strumenti per la loro tutela come esseri umani e come soggetti di diritto.

La legge Zampa non ha abrogato nessuna legge, che continuano ad avere efficacia ma vanno interpretate in relazione alle novità introdotte dalla stessa legge con l’obiettivo di rafforzare le tutele e a sostenere i diritti dei minori non accompagnati, a prescindere della cittadinanza.

La Legge Zampa, (L. n. 47/2017), ha introdotto molte novità ma ha anche riordinato, coordinato ed integrato l’intera materia relativa al MSNA⁵⁰.

Volendo mettere in evidenza gli aspetti positivi della norma, in attesa di parlarne più ampiamente nei capitoli più opportuni, sinteticamente riteniamo che

⁴⁹ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017, ed entrata in vigore il 6 maggio 2017.

⁵⁰ MOROZZO P., “Luci ed ombre della nuova disciplina sui minori non accompagnati”, *Politica del diritto*, 2017 rivisteweb .it

- Affronta la tematica in modo organico e specifico, dedicando a costoro una norma emanata in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità.
- Riconosce la titolarità di tutti i “diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell’Unione europea”.
- Il corpo normativo abbraccia l’intero percorso dei minori dal momento di arrivo fino all’integrazione nella società, come vedremo.

Delineata la figura legale della categoria dei minori stranieri non accompagnati è interessante puntualizzare che dal punto di vista sostanziale e concreto, sono minori ai quali, nonostante stranieri entrati irregolarmente nel territorio nazionale dello Stato, viene ad essi riconosciuta la titolarità di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, che l’Italia ha ratificato e reso esecutiva con legge n. 176 / 91.

Il legislatore con ultima definizione data dalla legge 47/2017 è intervenuto per migliorarne il contenuto per eliminare i dubbi sull’individuazione create dalle precedenti definizioni, per agevolare le operazioni di polizia e di altre autorità che operano nell’accertamento, nell’identificazione ed altro.

Infatti la presenza di diverse definizioni, in Italia aveva provocato problemi interpretativi, per esempio in passato le Questure lamentavano del fatto che non era per nulla chiaro se ricomprendere, nell’ambito della definizione, anche i minori affidati dai loro genitori a parenti entro il IV grado, per il quale l’affido, ai sensi dell’art. 9 l. n. 184/1983 che non richiede particolari procedimenti formali, oppure si riferisce solo ai minori stranieri formalmente affidati dai loro genitori ad adulti non parenti. Sul punto si è discusso molto. Comunque, al fine di limitare i dubbi interpretativi, la Legge Zampa ha fornito la nuova definizione della categoria di minore non accompagnato avvicinandosi di molto alla definizione comunitaria⁵¹.

Con la nuova formulazione, sostanzialmente tra i minori stranieri non accompagnati, devono essere ricompresi quelli privi “...di assistenza e di rappresentanza da parte dei

⁵¹ Art.2 della Direttiva Europea 2001/55/EC3

*genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano*⁵².”

Anche la nuova formulazione è piuttosto indicativa di un genus che comprende varie species. Parlare di minori stranieri non accompagnati allude infatti come abbiamo già detto comprende un panorama composito in cui si configurano una molteplicità di situazioni e altrettante tipologie di soggetti.

Infine la nuova legge specificando l'ambito di applicazione specifica che la norma è riferita ai soli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione Europea.

Come abbiamo diverse volte detto il nostro lavoro si concentrerà sui minori non accompagnati, per la loro massima vulnerabilità all'interno della categoria dei minori straniera. È molto importante per la loro individuazione, tenendo in conto la nuova definizione della legge Zampa, riassumere le sue caratteristiche in:

1. minore età;
2. assenza dei genitori;
3. assenza adulti formalmente e legalmente responsabili di loro.

2. LA CATEGORIA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA. CLASSIFICAZIONE

2.1. Tipologie di minori stranieri presenti in Italia. Il concetto giuridico della “minore età”.

Il panorama dell'immigrazione minorile in Italia è molto complesso e non omogeneo, i minori che raggiungono il territorio italiano, percorrono modalità di ingresso diverse e la loro situazione giuridica risulta diversificata, l'unico elemento che li accomuna è l'esperienza dell'emigrazione/immigrazione.

In Italia le politiche sociali rivolte a questi giovani non hanno ancora raggiunto una organicità anche a causa della eterogeneità del fenomeno.

⁵² Cass., 3 aprile 2019, n. 9199, in *Mass. Giust. civ.*, 2019; per esteso, in *DeJure.it*. La Corte di Cassazione ha statuito che, ai fini dell'applicazione degli istituti di tutela apprestati dall'ordinamento, per la qualifica di minore straniero non accompagnato, rileva la ricorrenza di due condizioni: “l'assenza di soggetti che abbiano la cura, la custodia e assicurino il benessere del minore e l'assenza di soggetti che rappresentino il minore e ne siano legalmente responsabili”. In particolare la Corte ha precisato che la rappresentanza legale è quella dei genitori, ai quali non è consentito delegarla in forma privatistica ad altri soggetti.

Come più volte sottolineato nel precedente capitolo, la ricerca si concentra sul minore non accompagnato, perché riteniamo che all'interno del movimento migratorio minorile in Italia, sia quello che ha più bisogno di tutela a causa della sua vulnerabilità; però prima di concentrarci sulla condizione giuridica dei MSNA e delle problematiche sottese, ci soffermiamo su delle considerazioni di carattere generale che ci aiutano ad individuare anche l'oggetto principale della nostra discussione.

La categoria di minori stranieri e di minori migranti sono due terminologie usate in maniera indistinta, ma come testimonia la larga letteratura italiana e straniera differenziano le analisi sui soggetti della migrazione minorile in base al percorso migratorio, condizione giuridica, al paese di origine alle modalità di arrivo nel paese di accoglienza.

Per fare ordine nella varietà di tipologie di minori presenti in Italia, occorre partire dal concetto giuridico della "minore età". Secondo quanto stabilito dalla Convenzione dell'Infanzia⁵³, si tratta di un concetto che vige a prescindere dalla nazionalità, dall'etnia e dalla cultura del paese di origine ed è riferita semplicemente ad un dato anagrafico, ovvero il 18° anno, inteso come raggiungimento della maturità psico-fisica per la maggior parte dei paesi.

Questo dato anagrafico permette di individuare, all'interno del panorama dell'immigrazione, una molteplicità di tipologie di minori stranieri,⁵⁴ come si può verificare nel seguente schema:

⁵³La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia è uno strumento giuridico a difesa dei diritti dei bambini composta da 54 articoli, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989. Essa esprime un consenso su quali sono gli obblighi degli stati nei confronti dell'infanzia. La Convenzione è ratificata il 27 maggio 1991 con L. n. 176.

⁵⁴ BERTOZZI R. *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati: pratiche e modelli locali in Italia*, Franco Angeli Milano 2005, pg15.

<p>MINORI E ACCOMPAGNATO DA UNO DEI GENITORI O SENZA UN ADULTO CHE NE ABBA LA RESPONSABILITÀ IN BASE ALLA LEGGE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minori nati in Italia da genitori stranieri che non hanno vissuto in prima persona la migrazione, che vengono definiti immigrati in virtù dell'esperienza familiare. In effetti loro sono stranieri ma non immigrati, sono stranieri perchè non hanno ancora la cittadinanza italiana ma possono acquisirla al compimento della maggiore età • Minori stranieri che giungono in Italia insieme ai genitori • Minori nati all'estero ma ricongiunti con i genitori in Italia • I minori immigrati insieme alla famiglia • I figli di coppie misti che vivono in Italia
<p>MINORI SENZA ESSERE ACCOMPAGNATO DA UNO DEI GENITORI O SENZA UN ADULTO CHE NE ABBA LA RESPONSABILITÉ IN BASE ALLA LEGGE</p> <p>MNSA</p>	<p>Irregolari (sfuggono ai controlli d'identificazione o sfuggono prima dell'identificazione) Non hanno un permesso di soggiorno.</p> <p>Regolari (identificati e successivamente dopo inseriti nei centri di prima accoglienza) viene concesso un permesso di soggiorno</p>

Fonte: elaborazione propria

Si tratta di tipologie individuate per semplificare il fenomeno migratorio minorile, ma in realtà esso è più complesso e difficilmente può essere circoscritto a questa classificazione, infatti può capitare che un soggetto può rientrare in più categorie. Per esempio un minore non accompagnato può essere anche richiedente asilo.

Tra i minorenni stranieri arrivati in Italia, in ogni caso, i non accompagnati rappresentano una categoria a cui dedicare speciale attenzione, sia per la loro elevata numerosità, sia a causa delle difficoltà e dei rischi derivanti dal fatto di vivere in un paese straniero senza poter fare affidamento sulla famiglia.

In base alla legislazione italiana è MSNA il minore che fa ingresso nel territorio dello Stato italiano senza essere accompagnato da uno dei genitori o senza un adulto che ne abbia la responsabilità in base alla legge.

Rientrano nella categoria dei MSNA, sempre per definizione legislativa, oltre ai minori completamente soli, i minori affidati di fatto ad adulti, compresi parenti entro il quarto grado in base ad un provvedimento amministrativo⁵⁵, rientrano ancora in questa categoria anche i minori abbandonati dopo essere entrato nel territorio statale.

Rispettando i principi e gli obblighi di carattere internazionale, il minore non accompagnato che arriva nel territorio italiano ha diritto a una protezione immediata.

Come vedremo nel corso di questo capitolo, la categoria di MNSA è complessa e varia, all'interno della quale appartengono soggetti dalle condizioni giuridiche diverse.

Il Testo Unico sull'immigrazione (Decreto Legislativo n. 286/98)⁵⁶ distingue il minore straniero clandestino dal minore che arriva secondo le leggi dell'immigrazione e all'interno della categoria dei minori clandestini fa una distinzione tra quelli non accompagnati da quelli accompagnati rilevando anche la diversa condizione giuridica sia tra regolare e irregolare.

⁵⁵ Questi minori sono privi di rappresentanza legale ai sensi della legge italiana, infatti la rappresentanza legale di un minore è esercitata dal genitore o dal tutore nominato tutore ex art. 348 codice civile, oppure per affidamento ex L.184/83 fuori da questa ipotesi non si ha rappresentanza legale del minore.

⁵⁶ Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero, quale fonte primaria disciplina l'ingresso e la regolarizzazione degli stranieri nel territorio,

Il MSNA entra in Italia sempre clandestinamente, inizialmente la sua posizione è irregolare tuttavia il minore può in qualsiasi momento regolarizzarla, almeno fino ai 18 anni, chiedendo un permesso di soggiorno.

Se, per qualsiasi ragione, non chiede il permesso di soggiorno restano irregolari.

La distinzione tra minori presenti in Italia regolarmente e quelli detti irregolari, è rilevante perché anche se a quest'ultimi sono riconosciuti tutti i diritti garantiti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo(1989), ai fini dell'integrazione socio-lavorativa avranno molta difficoltà .

Sono MSNA irregolari sicuramente quei minori che, una volta arrivati nel territorio italiano, sfuggono ai controlli d'identificazione o fuggono dopo l'identificazione ma prima di ottenere un permesso di soggiorno; questi soggetti si spostano all'interno del territorio italiano o cercano di varcare i confini verso altri paesi europei, l'autorità perde il controllo su di loro. Questi soggetti, nella migliore delle ipotesi, alimentano la manodopera nel lavoro nero, ma nella peggiore delle ipotesi diventano manovalanza per le attività illecite.

Per questi soggetti una volta diventati maggiorenni il loro destino è quello di rimanere irregolari e se, una volta maggiorenni, venissero individuati dalle autorità verrebbero espulsi dal territorio italiano.

Mentre i minori non accompagnati regolari sono identificati, inseriti nei centri di prima e seconda accoglienza e ottengono un permesso di soggiorno; la loro tutela o protezione, inserimento ed integrazione è più facilitata soprattutto se ottengono un permesso di soggiorno diverso da quello per "minore età" .

Infatti ai minori che viene attribuito un permesso diverso da quello per "minore età" , vengono equiparati perfettamente ai minori cittadini, godono di tutti i diritti, compreso il diritto di accedere precocemente al lavoro dopo aver compiuto 16 anni e aver assolto l'obbligo scolastico.

Riepilogando i MSNA in posizione regolare costituiscono una categoria generale che comprende soggetti la cui condizione giuridica varia a secondo del permesso di soggiorno che ottengono. Le tipologie di permesso che i MSNA sono per

affidamento familiare, permesso per minore età, per protezione sociale per richiesta di asilo o per asilo.

È spontanea la domanda: perché questa moltitudine di permessi di soggiorno per i minori non accompagnati?

Inoltre, a tutti i minori non accompagnati sono garantiti le medesime protezioni e le stesse opportunità di inserimento sociale?

Se si può affermare che tutti i minori godono la medesima protezione e tutela da un altro punto di vista, come vedremo nei prossimi capitoli, tra le diverse tipologie di MSNA ci sono minori a cui non è data possibilità di inserirsi ed integrarsi facilmente attraverso il lavoro. Infatti il percorso di integrazione per i minori con permesso per minore età è piuttosto tortuoso e più complicato, dato che la legge(art. 32 D.Lgs 286/98) prevede per i questi minori un percorso e dei requisiti da raggiungere.

Per analizzare il nucleo centrale di questa ricerca , che è l'accesso al lavoro come strumento essenziale per la sua integrazione socio-lavorativa bisogna tener conto dei concetti preliminari e sapere chi ha il permesso di soggiorno e di che tipo. Questo schema può essere visualizzato con la classificazione dei MNSA e dei permessi di soggiorno, che sarà spiegato di seguito.

2.1.1 Minori non accompagnati (MSNA)

IRREGOLARI	Non hanno un permesso di soggiorno	REGOLARI	Permesso di soggiorno in base alla posizione giuridica
Minori in transito	Sfuggono all'identificazione fin dal loro arrivo in Italia per raggiungere altri paesi. Non possono lavorare legalmente	Minori rifugiati	Permesso per asilo(protezione internazionale) Lo status di rifugiato riconosciuto Piena equiparazione della condizione giuridica rispetto ai minori Italiani può lavorare
Minori Irreperibili	scompaiono dopo l'identificazione e l'assegnazione a una comunità di accoglienza. Non possono lavorare legalmente	Richiedenti asilo o protezione umanitaria	Permesso per asilo(protezione internazionale) o per protezione umanitaria Piena equiparazione della condizione giuridica rispetto ai minori Italiani, può lavorare.
		Affidati a famiglia	Permesso per affidamento Piena equiparazione della condizione giuridica rispetto ai minori Italiani può lavorare
		Non affidati a famiglie	Permesso per minore età Riconoscimento della tutela ma non può lavorare

Fonte:elaborazione propria

A) I minori stranieri non accompagnati regolari

Ritornando alla tabella illustrata nel precedente paragrafo abbiamo messo in evidenza diverse figure di MSNA regolari.

Quella dei MSNA regolari è una categoria generale che contiene diverse figure . Ne fanno parte, i minori non accompagnati rifugiati(richiedenti asilo) i soggetti che ottengono una protezione umanitaria, i minori affidati alle famiglie e i minori che non rientrano in nessuna di queste categorie che li abbiamo contraddistinti come minori non affidati alle famiglie.

Ai sensi dell'art.1, lett.a), della Convenzione di Ginevra del 1951 è rifugiato “ chi temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole , a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per timore di cui sopra”(Conv.di Ginevra 1951)

Lo status di rifugiato viene riconosciuto dalla Commissione territoriale competente in seguito alla presentazione della domanda di protezione internazionale. Lo straniero, in questo caso identificato giuridicamente come richiedente asilo, può ottenere questo tipo di protezione, se dimostra un fondato timore di subire nel proprio paese una persecuzione personale, come richiesto dalla Convenzione di Ginevra. Quindi la stessa Commissione rilascia un certificato che attesta il suo status di rifugiato.

Al titolare dello status di rifugiato la Questura rilascia un permesso con motivo asilo politico o semplicemente per asilo.

I soggetti che godono invece di protezione umanitaria sono soggetti che hanno vissuto episodi di violenza, mancato rispetto dei diritti umani hanno vissuto disastri ambientali o naturali. Il riconoscimento della protezione umanitaria ha dunque a che fare non solo con il paese di origine della persona che la richiede, ma con la sua storia personale, con il suo livello di vulnerabilità e con la situazione di rischio che quella persona. Non si può dunque escludere che tra chi proviene da paesi che hanno una situazione politica o economica stabile ci siano persone che hanno il diritto di ricevere una protezione umanitaria.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è un titolo di soggiorno previsto dall'ordinamento giuridico nazionale italiano con una norma di portata generale, posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio italiano.

Dal 2017 in Italia la Legge Zampa ha reso obbligatoria l'accoglienza dei minori non accompagnati ed ha incentivato due forme di tutela, la prima è l'affido in famiglia l'altro, nel caso non siano affidati a famiglie, il tutore volontario.

L'affido in famiglia del MSNA è in linea di massima quello ordinario dell'affido, un istituto giuridico regolato dalla L. 184/1983 che prevede l'intervento dell'autorità giudiziaria minorile.

Il servizio sociale valuta la famiglia o la singola persona per verificare che abbia tutte le qualità necessarie per prendersi cura temporaneamente di un bambino o di un ragazzo le famiglie affidatarie di minori stranieri dovrebbero aiutarli a vivere nel contesto familiare e farli sentire membri, prendere decisioni di gestione ordinaria così come farebbero con il proprio figlio. Lo scopo è quello di facilitare un percorso di vita indipendente facilitare l'inserimento sociale.

I minori in affido familiare insieme ai minori che hanno presentato domanda di protezione internazionale⁵⁷ o protezione per motivi umanitari ottenendo i relativi permessi, gode di un differente status con evidenti ricadute positive sia sul sistema di accoglienza sia sui percorsi di inserimento; i permessi di soggiorno per affido, per asilo o per motivi umanitari, permette a chi li possiede di lavorare anche precocemente a 16 anni. I loro percorsi d'inserimento sociale o lavorativa sono agevolati e semplificati.

I soggetti che non rientrano in queste categorie, hanno diritto al permesso di soggiorno per minore età e ad un tutore volontario; iniziano percorsi di inserimento⁵⁸ lunghi e complicati.

⁵⁷ Lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria sono due diverse forme di protezione internazionale: mentre il primo viene riconosciuto a colui che effettivamente viene perseguitato nel proprio Paese d'origine per motivi di razza, nazionalità opinione politica, opinione religiosa, o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, il secondo viene riconosciuto a coloro che potenzialmente potrebbero venire perseguitati facendo ritorno nel proprio paese di origine, anche se non sono ancora stati perseguitati.

⁵⁸ Comitato Italiano per l'UNICEF Onlus, Sperduti. Storie di minorenni arrivati soli in Italia, Roma 2017, pag.15 ultima consultazione il 25-08-2020, disponibile in https://www.minori.gov.it/sites/default/files/Sperduti_storie_di_bambini.pdf

Il permesso di soggiorno per minore età è un permesso di soggiorno residuale che si concede quando non è possibile rilasciare uno dei tre permessi di soggiorno prima individuati per asilo , per protezione umanitaria e per affidamento.

A causa di questa diversificazione il MSNA è sempre al centro di una progressiva considerazione della giurisprudenza, della normativa e degli istituti di diritto finalizzati all'accoglienza, all'assistenza, ai servizi offerti, alla tutela e ai diritti.

Tra i permessi concessi ai MSNA, il permesso per minore età è quello che incide maggiormente sul processo d'inserimento del minore straniero nella società italiana. Il minore che possiede questo permesso di soggiorno non può accedere al lavoro, per cui la legge prevede un percorso specifico d'integrazione di una durata minima di tre anni, percorso che gli permette alla maggiore età di trasformare il suo permesso in un altro tipo di permesso che gli permetterà di lavorare o studiare e di permanere nel territorio italiano in modo regolare.

Il suo percorso d'integrazione è più difficoltoso rispetto a tutti gli altri minori che hanno un permesso di soggiorno diverso dal minore di età. In tal caso il minore potrà accedere al mondo del lavoro avendo i requisiti anche a sedici anni e senza necessità di ulteriori percorsi, a diciotto anni, potrà rinnovare il suo permesso automaticamente.

B) I minori stranieri non accompagnati irregolari

Come abbiamo avuto già modo di spiegare, la componente minorile nell'ambito dei flussi immigratori in Italia è cambiata, gradualmente negli anni, non solo nei numeri ma anche nella tipologia che caratterizza la posizione giuridica dei piccoli migranti.

A proposito di ciò, risulta rilevante negli ultimi 10 anni la presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) che fuggono da situazioni di guerra, di disagi economici, emigrano alla ricerca di una “vita migliore”, in termini di sicurezza e pace, ma sperano soprattutto anche nell’opportunità di lavoro.

Ma spesso il disagio e la sofferenza di questi soggetti non cessa nel momento del loro arrivo, poiché rimangono in Italia o continuano il loro viaggio per altre mete in modo invisibile e irregolare.

Come si evince dalla tabella, tra i minori non accompagnati irregolari, si evidenziano i minori che scompaiono dopo l’identificazione e l’assegnazione a una comunità di accoglienza i cosiddetti minori irreperibili, e quelli che scelgono da subito di sfuggire al controllo delle Istituzioni del Paese di arrivo per raggiungere altre mete, cosiddetti minori in transito.

La loro posizione giuridica è identica, sia gli irreperibili che i minori in transito, non possiedono un permesso di soggiorno quindi non possono lavorare in modo regolare e sono soggetti allo sfruttamento in attività di lavoro nero oppure in attività illecite.

Tutti i MSNA arrivano illegalmente, in condizione di clandestinità e irregolarità perché il loro ingresso in Italia avviene in violazione delle norme⁵⁹. Però la loro posizione di irregolarità⁶⁰ permane solo fino a quando non chiedono un permesso di soggiorno.

Essi per il solo fatto di essere “minori” hanno diritto sempre ad un permesso di soggiorno, la tipologia concessa dalle autorità, dipende dalla loro posizione, ad esempio se al minore viene riconosciuto lo “status di rifugiato” ha diritto ad un permesso di soggiorno per asilo.

Precisiamo che l’irregolarità per i minori è solo formale⁶¹ perché i minori, in quanto tali non possono essere espulsi, essi in qualsiasi momento venissero fermati dalla polizia

⁵⁹ BRICCHETTI R., PISTORELLI L., “L’ingresso illegale diventa reato di clandestinità”, in Guida al diritto, n. 34(2009), pag. 29.

⁶⁰ Solo per puntualizzare la terminologia, quando si parla di minori in condizione di irregolarità, l’irregolarità si riferisce alla mancanza del permesso di soggiorno.

⁶¹ Per un minore è una irregolarità solo formale, rispetto al soggetto maggiorenne, perché al minore spetta sempre un permesso di soggiorno. Mentre è considerato un aggravante per il soggetto maggiorenne che si intrattiene nel territorio dello Stato senza un permesso di soggiorno dunque in violazione della legge. MAZZA O, VIGANÒ F., *Misure urgenti in materia di sicurezza*, edito Giapichelli, Torino 2008 in Hoeply.it

ed identificati come minori, sarebbero posti alla cura delle autorità. Inoltre godrebbero del diritto di ottenere, in qualsiasi momento, un permesso di soggiorno.

Molti di essi, purtroppo, rimanendo in clandestinità e in una posizione di irregolarità diventano invisibili .

Lo studio sui numeri dei MSNA irregolari è, infatti, molto difficile perché, anche se si può avere un'idea dei numeri dei minori irreperibili, perché sono quei soggetti che scappano dopo la identificazione, molti dei bambini o ragazzi che arrivano in Italia scompaiono prima di essere identificati.

Per entrambe le figure appartenenti ai minori irregolari, esiste un'alta probabilità che cadano nelle reti delle organizzazioni criminali, che controllano la loro libertà e li sfruttano nel lavoro nero , in attività illecite o nella prostituzione. Per questo motivo, rimangono invisibili fino a quando queste organizzazioni vengono scoperte⁶² e smantellate.

In tutti quei casi di irregolarità, i soggetti non solo non hanno un permesso di soggiorno(senza il quale non possono lavorare regolarmente ma solo al nero e non possono beneficiare di tutti i diritti) ma non godono neanche della tutela di cui hanno diritto, in quanto sfuggono alle maglie del controllo e della protezione. Pur essendo categorie più a rischio, non possono essere protetti come gli altri minori migranti che invece si affidano alle cure delle autorità italiane.

3. LA CONDIZIONE GIURIDICA DEL MSNA E LE FONTI NORMATIVE.

Il trattamento giuridico dei minori non accompagnati è un argomento piuttosto complesso.

La complessità deriva principalmente dallo stesso status dei MSNA, perché esso racchiude, come abbiamo già avuto modo di dire, “appartenenze giuridiche” diverse.

⁶² La cronaca periodicamente mette in evidenza spesso queste situazioni di sfruttamento al lavoro di migranti e piccoli migranti irregolari.

Infatti, sono nello stesso tempo minori e stranieri, inoltre possono essere anche, richiedenti asilo o vittime di tratta; tutte queste condizioni in un'unica persona, rendono difficoltoso il rapporto fra le molteplici disposizioni.

La tutela giuridica del minore straniero deriva sostanzialmente da due corpi normativi opposti e contrastanti fra loro, uno sancisce la protezione dei minori⁶³ e l'altro determina la condizione giuridica dei cittadini stranieri extracomunitari.⁶⁴

I diritti e la protezione del minore in Italia trovano fondamento nei dettami della propria Costituzione, la quale tra i diversi principi, sancisce anche l'obbligo del legislatore di attuare una parità di trattamento tra i minori presenti nello Stato, quindi le tutele, previste dalle norme, devono essere applicati a tutti i minori cittadini e non, senza discriminazioni. La disposizione, contenuta nell'art. 10 della Costituzione, è fondamentale per comprendere quali disposizioni regolano la condizione giuridica del minore non accompagnato in qualità di straniero, esso dispone:

- a. al primo comma che “l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”;
- b. al secondo comma che “la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”.

La norma costituzionale dunque, da una parte, delega alla legislazione ordinaria la determinazione della condizione giuridica dello straniero mentre nel richiamare le norme e i Trattati Internazionali affida il compito di determinare i requisiti di validità sostanziale delle leggi interne.

3.1 Le fonti internazionali

Nel nostro paese la disciplina primaria relativa alla condizione dei cittadini extracomunitari è contenuta nel Testo Unico dell'Immigrazione, esso dispone⁶⁵ che nei confronti dello straniero comunque presente nel territorio dello Stato, anche se è entrato

⁶³ Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo del 1989, il Codice Civile, la Legge n. 184/83 sull'affidamento e adozione.

⁶⁴ Testo Unico sull'immigrazione n. 286/98 modificato dalla legge n. 189/02 e DPCM n. 535/99.

⁶⁵ Testo Unico dell'immigrazione D.Lgs. 25 luglio 1998, 286, questo all' art. 2 comma 1.

clandestinamente, deve essere garantito il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme interne e dalle Convenzioni Internazionali.

Lo Stato italiano si è fortemente impegnato a riconoscere e garantire, a tutte le persone, lo stesso godimento dei diritti fondamentali, aderendo alle principali Convenzioni Internazionali che li proclamano e che escludono ogni discriminazione.

A livello internazionale, per quanto riguarda la tutela dei MNSA, non viene previsto nulla di specifico, ma in quanto minori essi sono titolari di tutti i diritti riconosciuti dalle convenzioni a prescindere da ogni specificazione, perché le Convenzioni Internazionali dichiarano di stabilire i cosiddetti “parametri” di protezione principali.

Qui ricordiamo brevemente le Convenzioni più importanti: quella dell’Aja⁶⁶ sulla protezione dei minori del 5 ottobre 1961 e quella delle Nazioni Unite sui diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989 detta anche Convenzione Internazionale di New York, esse attribuiscono la competenza alle autorità italiane ad emettere norme o provvedimenti necessari a favore dei minori extracomunitari che si trovano nel nostro stato.

Con la prima, come gli altri Stati contraenti, l’Italia si obbliga ad assicurare ai minori extracomunitari, aventi una “residenza abituale” sul territorio italiano, gli identici diritti degli altri minori cittadini secondo le leggi dello Stato.

Lo Stato italiano, dunque, è responsabile della protezione del minore che vive nel territorio. Nei confronti del minore residente, lo Stato acquisisce quella competenza per la quale può intervenire per porre in essere tutto ciò che è necessario per proteggere il minore⁶⁷.

Per quanto riguarda invece la Convenzione delle Nazioni Unite, essa contiene numerose disposizioni a tutela dei minori stranieri affermando la ineludibilità dei principi di “non discriminazione e del superiore interesse del fanciullo”.

Infatti come legge fondamentale la Convenzione Internazionale di New York obbliga agli Stati aderenti ad assicurare ad ogni fanciullo le tutele enunciate in essa senza discriminazione cioè a prescindere dalle origini, dal colore, dalla religione, dalla opinione politica.

⁶⁶ Prende il nome della città olandese dove è stata firmata la Convenzione. Alcuni Paesi, tra cui l’Italia, firmarono la convenzione animati dal desiderio di stabilire delle disposizioni comuni circa la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minorenni

⁶⁷ FRANCHI M., *Protezione dei minori e diritto internazionale privato*, ed. Giuffrè, Milano 1997.

La Convenzione, inoltre obbliga gli Stati contraenti, a ritenere preminente il suo superiore interesse ogni qualvolta si deve intraprendere una decisione legislativa, amministrativa o di qualsiasi genere che riguarda il bambino per proteggerlo su tutti i fronti: dallo sfruttamento al lavoro, dal punto di vista sanitario per assicurare una sana crescita per garantire l'istruzione, per tutelarlo dalla violenza e dagli abusi. La Convenzione riconosce poi a tutti i minori, senza discriminazioni, tutti i diritti necessari alla crescita del fanciullo come il diritto all'istruzione e alla formazione lavorativa, alla protezione, alla salute, all'istruzione e all'ascolto.

Infine recentemente, è stato firmato dall'Italia un altro importante documento il *Global Compact on Refugees*,⁶⁸ adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU il 17 dicembre 2018 con il voto favorevole dell'Italia precisiamo che non si tratta di un testo normativo di un documento sottoscritto da diversi stati e promosso dalle Nazioni Unite che dispone la condivisione di alcune linee guide generali sulle politiche migratorie una risposta coordinata e globale al fenomeno. Esso prevede, con particolare riferimento ai minori stranieri, che gli Stati coinvolti dal fenomeno debbano tener conto, nella predisposizione di politiche e programmi, delle specifiche vulnerabilità ed esigenze di protezione che caratterizzano determinate categorie vulnerabili, tra i quali i MSNA. L'Assemblea Generale dell'ONU, ha altresì approvato, in data 19 dicembre 2018, il documento *Global Compact on Migration*⁶⁹, con il quale vuole attuare una giusta protezione dei MSNA in tutte le fasi della migrazione, affrontare e ridurre le vulnerabilità nella migrazione, inoltre vuole mettere in evidenza la necessità di prevenire o combattere la discriminazione e di assicurare le soluzioni che assicurano l'affermazione del loro superiore interesse. Ciò è specificato in maniera chiaro all'obiettivo n. 7 del suddetto documento denominato. L'Italia, astenutasi insieme ad altri 12 Paesi si è riservata di effettuare una analisi

⁶⁸ È un quadro per una condivisione delle responsabilità più prevedibile ed equa, riconoscendo che una soluzione sostenibile alle situazioni dei rifugiati non può essere raggiunta senza la cooperazione internazionale. Fornisce un piano per i governi, le organizzazioni internazionali e altre parti interessate per garantire che le comunità ospitanti ottengano il sostegno di cui hanno bisogno e che i rifugiati possano condurre una vita produttiva. Costituisce un'occasione unica per trasformare il modo in cui il mondo risponde alle situazioni di rifugiati, a vantaggio sia dei rifugiati che delle comunità che li ospitano.

REPORT OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, consultato 26 aprile 2018. Disponibile in https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf.

⁶⁹ Il Patto mondiale per una migrazione internazionale sicura, ordinata e regolare è un accordo intergovernativo preparato sotto gli auspici della Nazioni unite, che copre tutte le dimensioni della migrazione internazionale.

dell'effettiva portata del *Global Compact on Migration*⁷⁰, il Governo si è impegnato ad assumere in merito una decisione in seguito, ad oggi non ha preso alcuna decisione.

D'altra parte il documento ha un valore solo simbolico perché non vincola a fare nulla, non comporta nessun obbligo, non è un trattato, non può modificare le leggi internazionali pertanto chiede solo una maggiore cooperazione nella gestione delle migrazioni.

In conclusione possiamo affermare che non vi è nessuna norma a livello internazionale che riconosca una diversa o maggiore protezione per i MSNA. Questo conferma che la Convenzione di New York garantisce una tutela assoluta dei diritti fondamentali del fanciullo.

Tuttavia la normativa internazionale più recente esorta i paesi a porre interventi a favore dei MSNA e a svolgerli nel pieno rispetto dei principi generali sanciti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Crc Convention on the rights of the child*) : principio del superiore interesse(art.3), della non discriminazione(art.2) della partecipazione o ascolto(art.12), il diritto allo sviluppo (art. 6), l'attuazione dei quali è fondamentale per realizzare le libertà fondamentali e i diritti dell'uomo.

Dunque per tutelare i principali diritti dei MSNA, occorre che gli Stati devono partire da questi principi internazionali.

Al fine ricordiamo due commenti rilevanti come guida a beneficio degli Stati impegnati:

- Il commento generale n. 6 su “Il trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese di origine (2005)
- Il commento generale n.14 su “Il diritto dei minori di veder garantito il loro miglior interesse” (2013).

Questi commenti sono stati adottati dal Comitato dell'ONU, per dare una corretta attuazione ai diritti proclamati sui diritti del fanciullo.

In particolare il commento n.6, puntualizza sulla vulnerabile dei bambini non accompagnati o separati dalle loro famiglie, e consiglia di vigilare sulla loro protezione, sulla base dei principi di non discriminazione e il superiore interesse del bambino.

⁷⁰ *GLOBAL COMPACT ON MIGRATION*, consultato 20 maggio2020 disponibile in <https://www.iom.int/global-compact-migration>

Le fonti disciplinatrici di carattere internazionale in materia di lavoro vanno ricordati le tre Convenzioni di maggiore rilievo, precisamente :

- La Convenzione OIL n.138, concernente l'età minima per la assunzione all'impiego.
- La Convenzione OIL n. 182⁷¹, sulle peggiori forme di lavoro minorile.
- La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia⁷².

Queste Convenzioni, anche se sono generali e si applicano a tutti i minori senza discriminazione, ai fini della tutela dei minori non accompagnati si rivelano fondamentali perché a causa della loro vulnerabilità, è maggiormente necessario richiamarli.

Di queste convenzioni ne parleremo più dettagliatamente.

3.2. Le fonti europee: il Consiglio d' Europa e l'Unione Europea

Il Consiglio d'Europa, in materia di minori ha adottato la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori di Strasburgo del 1996; essa è entrata in vigore nel 2000 e riprende i principi fondamentali della precedente Convenzione di New York. Dopo la Convenzione di Strasburgo altre Convenzioni che sostengono la protezione contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, sull'adozione e sulle relazioni personali dei minori.

Il Consiglio ha dettato una serie di Raccomandazioni che riguardano i MSNA, come la Raccomandazione 9(2007) agli Stati membri di generare progetti di vita in favore dei minori migranti in Europa, in linea con le precedenti Raccomandazioni.

Con essa, obbligando gli Stati ad adottare un "progetto di vita" per questi minori, comporta un impegno degli Stati ad assicurare la protezione e la tutela.

⁷¹ Adottata dalla conferenza Internazionale del lavoro nella sua 87° sessione, Ginevra, 17 giugno 1999; eseguita in Italia L. 148/2000.

⁷² Approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni unite il 20 novembre 1989 ratificata in Italia con L.176/91.

Per garantire la protezione occorre permettere l'accesso a strutture di accoglienza adeguate, nominare un tutore e/o rappresentante legale, dare esatte informazioni sulle procedure e servizi base come quelli sanitari e istruzione⁷³.

Il Consiglio d'Europa nel tempo è intervenuta per migliorare le garanzie per i MSNA valide in tutti i territori degli stati membri, con l'approvazione delle Risoluzioni si è cercato di uniformare le procedure in tutto il territorio europeo, per eliminare disparità di trattamento, prevenire la tratta, la migrazione a rischio e migliorare l'accoglienza.

Tra le fonti giuridiche non vincolanti del Consiglio d' Europa ricordiamo:

- Le Linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore adottate il 17 novembre 2010⁷⁴. Per quanto riguarda l' ambito di applicazione e finalità, le linee guida si occupano dei diritti e dei bisogni del minore nei procedimenti giudiziari o nei sistemi a essi alternativi; si dovrebbero applicare a tutte quelle situazioni in cui i minori, per qualsiasi motivo , entrare in contatto con gli organi e i servizi competenti coinvolti nell'attuazione del diritto penale, civile o amministrativo. Le linee guida mirano ad assicurare il rispetto dei diritti del minore come il diritto all'informazione, alla rappresentanza, alla partecipazione e alla protezione. Le linee guida si fondano sui principi esistenti contenuti nelle convenzioni internazionali più importanti riferite ai minori: come il principio della Partecipazione, superiore interesse del minore , alla dignità, alla non discriminazione.
- La Risoluzione 1810(2011) sui MSNA in Europa. dal titolo « Minori non accompagnati in Europa: questioni di arrivo, soggiorno e rimpatrio », propone quindici principi comuni per la gestione dei minori migranti non accompagnati, evidenziando in particolare la necessità di trattarli innanzitutto come minori e non come migranti. La risoluzione

⁷³ DRAMMEH L., *Progetti di vita per i minori stranieri non accompagnati. Manuale per gli operatori sociali attivi sul territorio*, collana Migration, Edizione del Consiglio d'Europa, 2010.

⁷⁴ LINEE GUIDA DEL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA su una giustizia a misura di minore, adottate dal Comitato dei ministri il 17 novembre 2010 nella 1098 riunione dei Delegati dei ministri, consultato il 18 -12- 2017 disponibile in : http://www.cortedicassazione.it/documenti/COE_CM_LINEE_GUIDA_justizia_a_misura_minore_riuone_1098_17nov2010_trad_ITA.pdf

1810(2011), oltre a riconoscere ai minori il diritto alla protezione senza discriminazioni, afferma anche la necessità di tempestiva nomina di un tutore indipendente e dotato di adeguate competenze nella cura dei minori. Il principio generale del rispetto dei diritti dei minori migranti innanzitutto in quanto minori implica che essi dovrebbero beneficiare di una protezione specifica, che comprenda un'assistenza sociale e sanitaria per garantire l'integrità e lo sviluppo fisico e psicologico, nonché un'informazione, un'istruzione e un'autonomizzazione sufficiente a misura di minore

- La Risoluzione 1996(2014) *Migrant children (what rights at 18)*. Affronta questioni correlate all'accertamento dell'età dei minori sottolineando la necessità di applicare il beneficio del dubbio, tenendo conto dell'interesse superiore del bambino⁷⁵. Altra questione è relativa alla cessazione dei diritti al raggiungimento della maggiore età, a volte costretti anche a lasciare il paese in cui avevano iniziato relazioni. Per questo motivo l'assemblea Parlamentare europea ha ritenuto necessario aiutare questi giovani a compiere con successo il passaggio dall'infanzia all'età adulta. L'Assemblea rileva tuttavia che la mancanza di armonizzazione delle procedure amministrative genera numerose incoerenze, che nella maggior parte dei casi lasciano ai giovani migranti la possibilità di svolgere un lavoro al nero, malpagati e sfruttati.

I MSNA, categoria vulnerabile allo sfruttamento e agli abusi, è stata oggetto di disposizioni anche parte dell'Unione Europea, sostenendo una necessaria e maggiore protezione rispetto agli altri soggetti facenti parte dei movimenti migratori.

Nell'Unione Europea, è da sottolineare le disposizioni contenute nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea adottata a Nizza nel 2000 e allegata al Trattato di Lisbona nel 2009, sotto forma di dichiarazione per darle un valore giuridico vincolante. Particolare degno di nota, ai fini di questo elaborato, è l'articolo 24 della Carta intitolato I Diritti del minore dove sono ripresi e confermati i principi cardine dei Trattati

⁷⁵ In caso di dubbio sull'età si deve considerare minore.

Internazionali rivolti ai minori quali ad esempio il principio del superiore interesse e della non discriminazione.

Per quanto riguarda gli atti normativi emessi dagli organi della UE ricordiamo le Direttive sulla circolazione delle persone, il ricongiungimento familiare il diritto d'asilo. Tra le più recenti meritano menzione la Direttiva che riguarda le condizioni per l'accoglienza, la 2013/33/UE del 26 giugno 2013 che all'art. 11 prevede le modalità per l'accoglienza dei minori non accompagnati, e la Direttiva (2013/32) che detta le procedure riservate ai minori non accompagnati richiedenti asilo.

Le Direttive per le tematiche affrontate non solo sono state recepite e la normativa adeguata al contenuto delle direttive, ma hanno anche influenzato le interpretazioni delle leggi italiane già esistenti in materia di minori stranieri infatti grazie alle direttive le norme italiane nell'applicazione, sono state interpretate in modo più favorevole verso i minori non accompagnati.

Le Direttive europee oltre ad invitare ai paesi membri a concentrarsi sulle criticità della situazioni dei MSNA, ricorda anche alle istituzioni che occorre adoperarsi per la protezione dei bambini invece che focalizzarsi sulle politiche di contenimento dell'immigrazione.

La ricerca dei comportamenti guida da mantenere per rispettare le indicazioni implica una continua interpretazione a favore delle norme poste per regolare l'immigrazione minorile. Tutto ciò hanno spinto il legislatore italiano a scrivere una normativa tutta dedicata ai minori non accompagnati non solo per fugare ogni dubbio di interpretazione necessaria all'applicazione della norma, ma anche per non lasciare la stessa interpretazione in base ai principi internazionali alle autorità di polizia o amministrative. Infine si evidenzia la Risoluzione del Parlamento Europeo del 5 aprile 2017 su "come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti"⁷⁶. È stato sottolineato dal Parlamento Europeo che i minori sono una parte considerevole dei migranti e anche dei rifugiati pertanto necessitano misure di protezione adeguate ad assicurare la loro protezione, come richiede la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

⁷⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Europea del 23 agosto 2018.

Ha invitato i paesi che accolgono a garantire, ai minori migranti, la loro integrazione nella società dove si vive. Ha chiesto di promuovere l'istruzione, di promuovere attività di sostegno sul piano psicologico di questi soggetti.

Infine, ma non meno importante, ha chiesto la promozione di attività che rendano più facile dell'apprendimento della lingua, questo assicurerebbe una maggiore possibilità di integrazione.

L'Unione Europea si muove in sintonia con i principi posti dalle normative internazionali, verso una maggiore protezione dei minori non accompagnati e una applicazione dei principi di non discriminazione e del superiore interesse del minore. L'Unione Europea spinge gli Stati Membri di pensare a questi soggetti soprattutto minori piuttosto che stranieri.

In considerazione da quanto fin qui detto, mettiamo in evidenza che sul piano europeo come in quello internazionale non è stato dettato alcun principio fondamentale sulla tematica in riferimento proprio all'integrazione nel tessuto sociale del minore straniero e sulla sua relazione con il lavoro, lasciano così liberi gli Stati di gestire nella loro sovranità questi aspetti, con l'obbligo di attenersi solo ai limiti generali posti dai trattati e normative sovranazionali, per la tutela della categoria di minori o di minori non accompagnati.

3.3 Le fonti nazionali. Uno schema generale sulle norme che riguardano i MSNA.

Una volta che gli strumenti internazionali di tutela sono stati recepiti, la regolamentazione su tutti gli aspetti relativi ai MSNA passa alla normativa nazionale.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare diverse volte, nel territorio italiano, quello dei MSNA è un fenomeno importante sia sotto il profilo numerico che sotto il profilo giuridico-sociale. Il numero sempre più crescente di MSNA in Italia ha portato il Governo e il Parlamento italiano a pianificare interventi efficaci a garantire loro il diritto della protezione, così come viene richiesto dalla Convenzione di New York del 1989 e dalla Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori di Strasburgo del 1996.

Occorre tener presente che il tema principale di questo lavoro è quello di analizzare l'integrazione e i rapporti con il lavoro dei minori non accompagnati. Ma questo tema, come abbiamo visto fin dall'inizio di questa ricerca, è particolarmente complessa per le

moltissime problematicità e difficoltà legate alla condizione giuridica dei MSNA e alle norme che regolano il suo permesso di soggiorno.

Per questo motivo la sua trattazione non può prescindere dall'analisi di tutte le disposizioni che riguardano il minore non accompagnato.

A tal fine, prima di procedere ad un'analisi dettagliata della normativa, è opportuno elaborare uno schema per avere una visione d'insieme delle le disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati nel nostro ordinamento.

NORMATIVA	DESCRIZIONE	IN VIGORE
L. n 40/1998 (L. TURCO-NAPOLITANO)	DESCRIZIONE GENERALE DELLA NORMA DELINEA TUTTI I PRINCIPI DI TUTELA, DISPONE PER L' ACCOGLIENZA E LA CONDIZIONE GIURIDICA DEI MSNA. DISPONE LA NECESSITÀ DELLA COSTITUZIONE DEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE	NO
D.Lgs. n. 286/1998 TESTO UNICO DELL'IMMIGRAZIONE	CONFLUISCONO TUTTE LE NORME IN MATERIA D'IMMIGRAZIONE	SI
D.LGS 133/99	DISPOSIZIONI CORRETTIVE AL T.U. IMM.SULLE COMPETENZE, POTERI E FUNZIONI DEL COMITATO DEI MINORI	SI
L. L.189/2002 (Bossi – Fini)	RESTRINGE I DIRITTI DEI MSNA CON PERMESSO MINORE D'ETÀ RELATIVO AL LAVORO E IL DIRITTO DI PERMANERE NEL	SI

D. Lgs. 142/2015	TERRITORIO ITALIANO DOPO I DICHIOTTO ANNI RECEPISCE LA DIRETTIVA 2013/33UE IN MATERIA DI ACCOGLIENZA MSNA	SI PARZIALMENTE MODIFICATA DALLA LEGGE ZAMPA
L.47/2017 (L. Zampa)	RAFFORZA GLI STRUMENTI DI TUTELA A FAVORE DEI MSNA, CODIFICA LE PROCEDURE DI ACCOGLIENZA DISPONE NOVITÀ SUI DIRITTI DEI MSNA	SI
D.L 113/2018 (D.Salvini)	DISPONE L'INCLUSIONE DEI MSNA CON PERMESSO PER MINORE ETÀ NEI SISTEMI DI ACCOGLIENZA SUPRAIMI RISERVATO AI RIFUGIATI	SI
Codice Civile	TUTTE LE NORME CHE SI RIFERISCONO AI MINORI	SI
L n. 184/1983	NORME SULL'AFFIDO FAMILIARE	SI

fonte: produzione propria

Come si può vedere da questo schema, il trattamento normativo dei MNSA presenta una complessità enorme. Tutte le norme sono norme statali ai sensi dell'art. 118 della

Costituzione che disciplina il riparto per materie tra stato e regione pone in capo allo Stato il coordinamento delle politiche

In seguito si procederà all'analisi di ciascuna norma contenuta in questo schema generale, effettuando un'analisi generale di ciascuna norma, con i suoi aspetti positivi e negativi. Approfondiremo l'importanza di queste norme ciascuna in modo specifico sull'influenza che hanno sul diritto al lavoro dei MNSA, che è l'oggetto principale di questa indagine.

3.3.1. Breve analisi storica delle principali norme sui MSNA

La politica pubblica in materia di immigrazione in Italia è stata delineata nelle sue linee generali dalla legge 40/1998 (cosiddetta "legge Turco Napolitano"). Queste sono state consolidate nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero.

Nel tempo successivo si sono susseguite molte modifiche tra cui quelle attuate dalla legge 189/2002 (la cosiddetta "legge Bossi-Fini"). L'ultima riforma è stata disposta dal decreto-legge n. 113 del 2018, essa ha modificato parti del Testo Unico ma non ha alterato l'impianto complessivo.

Norme regolamentari di attuazione del Testo Unico sono contenute nel D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, emanato in attuazione della legge 189/2002.

Il Testo Unico sull'immigrazione regola gli ambiti principali del diritto dell'immigrazione:

- il diritto dell'immigrazione nel suo senso più stretto, riguardante la gestione del fenomeno migratorio nel suo complesso come disposizioni sulle regole di ingresso, di soggiorno, di controllo e repressione delle violazioni a tali regole;
- il diritto dell'integrazione, che riguarda l'estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

Di seguito analizzeremo le singole norme che lo hanno modificato od integrato.

3.3.2 Legge Turco-Napolitano (L. n.40/1998). Le caratteristiche innovative della legge Delega

La condizione dei minori stranieri è stata oggetto della normativa italiana solo a partire dalla fine degli anni novanta. La prima legge che li riguarda è la L. n. 40 del 1998⁷⁷, che prende anche il nome del Ministro per la solidarietà sociale Livia Turco e dell'allora Ministro dell'interno Giorgio Napolitano.

La legge della Repubblica italiana, tenta di proporsi come legislazione di superamento della fase emergenziale in cui versava la materia d'immigrazione in Italia.

Infatti, fino all'approvazione di questa legge, la regolamentazione dell'accoglienza e dell'integrazione era caratterizzata da una normativa che veniva emanata solo per far fronte alla situazione di emergenza che ricorreva nel dato momento.

Questo si verificava in particolare per l'immigrazione minorile, la quale era regolata all'occorrenza da Circolari Amministrativi⁷⁸ e da altri atti emanati dagli organi esecutivi ed amministrativi dello Stato⁷⁹.

La Legge Turco Napolitano conteneva in sé una Legge Delega⁸⁰, al fine di riunire tutte le norme che regolamentavano l'immigrazione in un Testo Unico.

In ottemperanza della Legge Delega, il Governo Prodi⁸¹ ha emanato il D. Lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo Unico sull'immigrazione).

Tra gli aspetti positivi ricordiamo che la Legge Turco Napolitano oltre a introdurre disposizioni di assistenza socio-sanitaria e di integrazione sociale ha anche il pregio di

⁷⁷ È una normativa che regola l'immigrazione in generale ma che dedica una parte anche ai minori stranieri e MSNA

⁷⁸ Sebbene le Circolari Amministrative non sono formalmente fonti di diritto pubblico, (rilevato dall'ordinamento generale, concorde dottrina e giurisprudenza, negli anni si è attribuito ad esse un importante rilievo giuridico, quando nell'ipotesi in cui le circolari forniscano delle interpretazioni delle disposizioni legislative .

⁷⁹ Spesso era necessario emettere una circolare per adeguarsi le procedure di accoglienza , di individuazione o di qualsiasi altra situazione ai principi fondamentali della Convenzione di New York del 1989.

⁸⁰ Legge Delega contenuta nell'art. 47 della legge Turco-Napolitano (L. n.40/98).

La legge delega, secondo l'ordinamento costituzionale italiano, è una legge formale approvata dal Parlamento, che delega il Governo a esercitare la funzione legislativa su di un determinato oggetto.

⁸¹ Presidente del consiglio dei ministri della Repubblica italiana dal 1996 al 1998.

aver sancito alcuni principi di carattere internazionale che rappresentano la vera novità del nuovo ordinamento.

Precisamente ci riferiamo alla codificazione del Principio di non Espellibilità dei minori e dei MSNA⁸², secondo il quale i minori stranieri che arrivano nel territorio italiano non possono essere espulsi, tranne per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato.

L'altra importante novità della L. Turco Napolitano (L.40/98) è data dal riconoscimento del Principio del “Superiore Interesse del fanciullo⁸³” applicabile a tutti i minori.

Esso introduce un criterio valutativo prioritario da applicare in tutte le decisioni in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali che riguardano tutti i minori indiscriminatamente.

Il principio, poi traslato nel TUI⁸⁴, è sancito in esso nell'art 28 al comma 3, il quale afferma chiaramente l'applicazione anche nei confronti dei minori stranieri non accompagnati. Il principio è stato successivamente rafforzato dalla Legge Zampa (L. n. 47/17) che ne dichiara relativamente ai MSNA l'applicazione in diverse situazioni.

Il Principio del Superiore Interesse in diverse occasioni risulta fondamentale per la tutela dei MSNA.

Per fare un esempio, che dimostra l'importanza, il Principio del Superiore Interesse prevale sul “diritto all'unità familiare” quando il ritorno nel proprio Paese, potrebbe significare per il MSNA una situazione di pericolo. In questo caso rimanere in Italia è una maggiore garanzia di protezione⁸⁵.

⁸²Dopo che la L. Turco Napolitano è confluita nel Testo Unico, il principio viene sancito dal comma 2 dell'articolo 19 del TUI. Anche la legge 47 /17 ha rafforzato l'enunciazione dichiarando che il principio di inespellibilità è assoluto.

⁸³ Il Principio del *Best Interest of the Child* viene trattato sia nella Convenzione ONU sui diritti dei bambini del 1989, che 28 Sulla Carta di Nizza, in virtù di questo principio cambia il modo di concepire il minore nel diritto: come si evince in primis dalla Dichiarazione di Ginevra della Società delle Nazioni del 1924, anteriormente il bambino non era visto come titolare di veri e propri diritti fondamentali, ma era una sorta di soggetto passivo nei cui confronti nascevano una serie di impegni.

⁸⁴ Ricordiamo che la legge Turco Napolitano contenente una legge delega per la costituzione del testo unico, una volta emanato ha assorbito la legge Turco Napolitano stessa.

⁸⁵ Il compito di valutare il Superiore Interesse è dato alla Pubblica Autorità preposta in relazione ad ogni singolo e specifico caso: il diritto e l'interesse prevalente tra le alternative di soluzione, deve assumere quello che più conveniente per quel minore: cioè ad esempio tra l'unità familiare (quindi il rimpatrio) o la permanenza del minore non accompagnato nel nostro Paese, le autorità prendono la decisione che è più favorevole al minore nel suo interesse superiore e devono adottarla a preferenza di ogni altra. Con l'applicazione del Principio del Superiore Interesse si supera ogni forma di automatismo nel rimpatrio del MSNA.

3.3.3 Il Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs.286/1998) e le disposizioni correttive e di attuazione del TUI

Come abbiamo già detto nel precedente paragrafo in ottemperanza della Legge Delega, il Governo Prodi ha emanato il D. Lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo Unico sull'immigrazione)

Il Testo Unico sull'immigrazione , in forza della delega contenuta nella legge Turco Napolitano, raccolse in modo compilativo le norme in materia già esistenti.

Le disposizioni che riguardano i MSNA sono contenute nel D.Lgs 286/98 dall'art. 28 all'art 33, nel Titolo IV dedicato all'unità familiare e tutela dei minori.

I temi trattati sono 1) il diritto all'unità familiare, 2) ricongiungimento familiare, 3)il permesso di soggiorno, 4)disposizioni a favore dei minori 5) disposizioni concernenti i minori affidati e infine 6) l'istituzione e competenze del Comitato⁸⁶ per minori stranieri.

Gli artt. 32 e 33 del D.Lgs.286/1998 essenzialmente disciplinano il trattamento del minore straniero al raggiungimento della maggiore età⁸⁷.

L'istituzione del Testo ha contribuito a semplificare e rendere più ordinata la normativa italiana in materia d'immigrazione , perché essa ha riunito tutte le disposizioni esistenti⁸⁸ compatibili con la Legge Turco Napolitano e comunque che fossero ispirate ai principi internazionali umanitari, egualitari e solidaristici.

Nel Testo Unico la normativa più importante è la Legge Turco Napolitano, che oltre ad statuire la disciplina contenuta nel IV Titolo del TUI, prima individuata, essa dispose ulteriormente una normativa in materia di assistenza socio-sanitaria e di integrazione

⁸⁶ Ormai dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione che è subentrata nelle funzioni attribuiti ad essa dalla Legge n.135/2012.

⁸⁷In origine queste due norme di chiusura al sistema legislativo contenuto nel titolo IV del testo unico immigrazione che voleva riconoscere il diritto all'unità familiare e la tutela dei minori per attribuire una parità di trattamento, successivamente a partire dalla legge 189/2002 (cd. Bossi-Fini) la norma è stata oggetto di innumerevoli tentativi di restringimento del contenuto e dei diritti, nonostante la Corte Costituzionale abbia affermato nel 2003, senza ambiguità alcuna, il principio di parità di trattamento tra minori cittadini e minori stranieri , e tra minori stranieri stessi a prescindere dal tipo di tutela accordata loro dalle Istituzioni pubbliche (Sentenza 198/2003 Corte Cost.).

⁸⁸Nella maggior parte dei casi le norme erano contenute nel TULPS (acronimo del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza).

sociale riferite anche ai MSNA. Queste disposizioni sono contenute nel Titolo III (disciplina del lavoro) ed nel Titolo V (assistenza sanitaria e integrazione).

Nei decenni successivi, con l'alternarsi dei vari Governi, il Testo Unico è stato oggetto di modifiche capaci di trasformare alcuni aspetti positivi in poco positivi. L'attenzione qui è, in modo particolare, verso due aspetti rilevanti :

- a) Il riferimento alle restrizioni normative⁸⁹ che hanno determinato cambiamenti sostanziali sulla condizione giuridica di alcuni MSNA e rispetto al loro diritto al lavoro e al diritto di permanenza nel territorio italiano dopo la maggiore età. Infatti, mentre la legge Turco Napolitano supera la logica delle espulsioni e incoraggiava al l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA nella società italiana riconoscendo implicitamente⁹⁰ a tutti loro, senza distinzione o restrizione, la possibilità di studiare o lavorare⁹¹.

Successivamente in seguito ad una interpretazione restrittiva della legge, effettuata dalla circolare n. 300/2000 e dopo la emanazione della legge Bossi Fini, i MSNA che possiedono un permesso per minore non è più consentito di accedere al mondo del lavoro in età precoce; inoltre, sia per accedere al lavoro al loro diciottesimo anno di età, sia per rimanere in Italia dopo la maggiore età, devono seguire un percorso di formazione determinato; questo aspetto sarà approfondito nel prossimo paragrafo.

- b) L'altro aspetto che vogliamo mettere in evidenza è relativo al passaggio di competenze, dalla magistratura alla autorità amministrative, di attività rilevanti che riguardano i MSNA.

La legge Turco Napolitano riconosceva la competenza dell'Autorità Giudiziaria sia nelle decisioni che nell'individuazioni delle soluzioni di protezione più idonea per il minore straniero.

⁸⁹ In seguito alla circolare n. 300 del 2000 emanata dal ministero dell'interno e successivamente la legge Bossi Fini

⁹⁰ Si usa il termine "Implicitamente" in quanto la norma non negava il diritto di accedere al lavoro e quindi si riteneva consentito a tutti i MSNA, senza distinzione, concludere un contratto di lavoro.

⁹¹ I MSNA potevano accedere al mercato del lavoro se possedevano i requisiti di legge richiesti per il lavoro minorile e, una volta raggiunta la maggiore età, ai sensi dell'art. 32 TUI potevano in automatico rimanere in Italia, usufruendo dell'iscrizione alle liste di collocamento, alla pari degli altri cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia per motivi di lavoro senza essere soggetti ad un provvedimento di espulsione.

Più precisamente la competenza, per il trattamento del minore in Italia, era l'Autorità Giudiziaria Minorile, che veniva dedotta dalle norme vigenti in materia di protezione dei minori quali: la Costituzione, la Normativa Internazionale, il Codice Civile e la disciplina sull'adozione e l'affidamento⁹².

La competenza dell'autorità giudiziaria a favore dei MSNA era stata riconosciuta da Circolari Ministeriali, emanati tra il 1994 e il 1998, nelle quali si stabilivano la necessità che il Tribunale dei minori (per i minori di 14 anni) o il Giudice Tutelare (per gli ultraquattordicenni) avviasse l'apertura della tutela anche per il MSNA, il quale veniva successivamente affidato all'Ente Locale.

La competenza dell'Autorità Giudiziaria sulla materia dei minori, come abbiamo detto riconosciuta dalla legge Turco Napolitano, incomincia ad essere minata dall'applicazione del decreto legislativo 133/1999, il quale introdusse disposizioni correttive al Testo Unico relative ai poteri ed alle funzioni del Comitato per i Minori Stranieri previsto dall'articolo 33 del Testo Unico (D. Lgs. 286/1998⁹³).

Il D. Lgs. 133/1999 cambia l'orientamento del Testo Unico introducendo una novità: la materia relativa all'adozione dei provvedimenti di rimpatrio nei confronti del MSNA non è più competenza dell'Autorità Giudiziaria⁹⁴ ma è di competenza del Comitato per i Minori⁹⁵.

Con l'affidamento della decisione e dell'esecuzione materiale del rimpatrio ad un organo amministrativo, come il Comitato per i Minori Stranieri, comportò per il minore l'esclusione da una serie di garanzie giurisdizionali,⁹⁶ come per esempio la possibilità di impugnare il provvedimento di rimpatrio davanti al Giudice.

Con esso inoltre, si pose sostanzialmente in discussione il principio di inespellibilità del minore straniero non accompagnato sancito dall'articolo 19 del TUI. La norma determinò non solo una gestione amministrativa ma anche una

⁹² Legge n. 184/193, così come modificata dalla Legge n. 476/1998 e dalla Legge n. 149/2001.

⁹³ Che non precisava dettagliatamente i compiti del Comitato, ma rimandava ad un regolamento da approvare in un secondo momento (D.P.C.M.535/1999).

⁹⁴ La competenza ritorna all'Autorità Giudiziaria solo con la Legge Zampa(L.n.47/17)

⁹⁵ DPCM n.535 del 9 dicembre 1999 Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri.

⁹⁶ Ricordiamo che, come abbiamo detto in precedenza, fino alla emanazione del D.lgs. 133/1999, la competenza per il trattamento del minore straniero in Italia era l'Autorità Giudiziaria minorile, la competenza era dedotta dalle norme vigenti in materia di protezione dei minori.

certa precarietà della condizione dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia.⁹⁷ Ciò ha praticamente provocato una grave regressione sulla protezione dei MSNA rispetto al quadro normativo ed alla prassi consolidatasi precedentemente.

Per ultimo ricordiamo che la normativa contenuta nel TUI fu resa attuativa dal D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286). L'emanazione del D.P.R, ai fini del nostro studio, è molto importante perché ha previsto per la prima volta il diritto ad un permesso di soggiorno per minore età al minore straniero non accompagnato, quando non è possibile concedergli un permesso per affidamento familiare o un permesso per asilo. questa disposizione ha praticamente introdotto una nuova categoria di MSNA con permesso per minore età.

3.3.4 La Legge Bossi-Fini(L. n.189/2002)

A poca distanza dalla entrata in vigore del Testo Unico Immigrazione, venne emanata nel 2002 la Legge n.189/2002, più nota come Bossi-Fini⁹⁸ chiamata così in onore dei primi firmatari Gianfranco Fini e Umberto Bossi che, nel Governo Berlusconi Bis, ricoprivano le cariche di Vicepresidente del Consiglio dei Ministri (G. Fini) e di Ministro per le Riforme Istituzionali e la Devoluzione (U. Bossi).

Varata dal Parlamento, la legge modificò il Testo Unico per una diversa regolamentazione delle politiche sull'immigrazioni, di fatto sostituì la norma precedente la Legge Turco Napolitano (L. n.40/1998)⁹⁹.

La nuova legge intervenne in modo innovativo e restrittivo, su alcuni aspetti che riguardano i MSNA. Con regole prescrittive fondate su precise scelte politiche, scrive

⁹⁷MIAZZI L., *"Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?"* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2 (2000).

⁹⁸ Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo". Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002.

⁹⁹ La L. Turco Napolitano (contenuta nel Testo Unico Immigrazione) è stata in parte modificata ed è confluita nella Legge Bossi Fini.

nuove norme in tema di permessi di soggiorno, di diritto di asilo, controllo dei confini e in materia di lavoro.

La Legge Bossi-Fini, senza abrogare totalmente, capovolge i principi fondanti della Legge Turco Napolitano (L.n.40/1998), inoltre con la modificazione dell' art.32 , impedì di fatto ad alcuni minori stranieri, divenuti maggiorenni non possedenti di determinati requisiti, a rimanere legalmente in Italia.

Per la legge Bossi-Fini, infatti, la conversione automatica del titolo di soggiorno per motivi di "studio" o di "accesso al lavoro"¹⁰⁰, al diciottesimo anno di età, è prevista soltanto per i "minori stranieri in affidamento" cioè ai minori non accompagnati affidati legalmente ad una famiglia ai sensi della Legge n.184/1983¹⁰¹.

Quindi conseguentemente a ciò i minori non accompagnati, che non erano stati affidati alle famiglie o un permesso per asilo, è concesso un permesso per minore età che al compimento del 18° anno di età non si rinnova automaticamente.

In questo caso, la L. Bossi Fini ha subordinato il rinnovo o la conversione del permesso di soggiorno la conclusione di un percorso considerato un requisito necessario.

In pratica un MSNA che possiede un permesso per minore età per rimanere in Italia in assenza di un provvedimento di rimpatrio da parte del Comitato per i minori stranieri¹⁰², deve partecipare ad un programma di integrazione sociale biennale e deve dimostrare di vivere nel nostro paese da almeno 3 anni prima del compimento della maggiore età.

Questa modifica ha in pratica completamente stravolto l'originaria previsione dell'art. 32 della legge Turco Napolitano confluita nel TU D.Lgs. 286/98¹⁰³, che attribuiva ai MSNA

¹⁰⁰ Si introdusse una forte questione si ritenne in questo modo che i minori sottoposti a tutela e titolari di un permesso di soggiorno per "minore età" risultassero esclusi da tale possibilità e si vedevano negare dalle questure il permesso di soggiorno una volta divenuti maggiorenni.

¹⁰¹ Disciplina dell'adozione e dell'affidamento familiare dei minori.

¹⁰² Istituito dall'art. 33 TUI d.lgs. 286/98 (con i compiti previsti dal d.p.r. 535/99). Oggi

¹⁰³ L'articolo 25 della Legge Bossi Fini, modificava l'articolo 32 del TUI , sancendo per i minori stranieri di cui all'art. 33 del TUI che il permesso di soggiorno potesse essere rilasciato: "al compimento della maggiore età, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato". Mentre i minori stranieri non accompagnati possono chiedere la conversione del proprio permesso di soggiorno, sempre al raggiungimento della maggiore età, solo se hanno partecipato , per un periodo non inferiore a due anni, ad un progetto di integrazione sociale e civile. La norma precisa che questi progetti possono essere "gestiti un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza e che sia presente sul territorio dello stato da almeno tre anni".(art.32 così modificato dall'art.25 L. Bossi -Fini).

il diritto alla conservazione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età¹⁰⁴.

A prescindere dai dubbi sulla legittimità costituzionale delle modifiche apportate alla Legge n. 40 /98 per la disparità di trattamento dei minori, in linea generale con la Legge Bossi Fini, in materia di permesso di soggiorno dei minori stranieri al raggiungimento della maggiore età, si sono delineati tre categorie di minori stranieri¹⁰⁵:

- 1) I minori inseriti nella famiglia di origine, questi seguono la condizione giuridica dei genitori, possono lavorare a 16 anni, se posseggono i requisiti di legge come i cittadini italiani, inoltre alla maggiore età possono chiedere un permesso per lavoro o studio o altro senza limiti;
- 2) I MSNA che, dopo una permanenza nei centri di accoglienza trovano una famiglia italiana o straniera che li accoglie in affidamento ai sensi della legge n.184/83 , anche loro possono lavorare, anch'essi alla pari dei cittadini italiani, a 16 anni se posseggono i requisiti di legge, e la conversione del permesso di soggiorno da in affidamento in permesso per lavoro o studio, una volta raggiunta la maggiore età, è molto semplice .
- 3) I MNSA a cui viene rilasciato in modo residuale il permesso per minore età¹⁰⁶. Esso non è valido per svolgere un lavoro, come determina la Circolare ministeriale n. 300 del 13 novembre 2000, e la conversione in un altro tipo di permesso, alla maggiore età del migrante, non è automatico come per gli altri permessi

L'effetto della legge è stato veramente negativo. Principalmente l'introduzione del divieto di lavoro per i minori in possesso del permesso per minore età ha contribuito a rendere i minori non accompagnati a mera forza lavoro, spesso impiegati in nero e in clandestinità.

¹⁰⁴ L'intervento della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 198/2003, ha cercato di riaffermare i principi di parità di trattamento tra minori stranieri e italiani, ad essa è conseguita un'interpretazione dell'art. 32 TU immigrazione meno restrittiva di quella sottesa alla legge Bossi-Fini.

¹⁰⁵ Non vengono considerati i MSNA che godono di un permesso per asilo o per protezione umanitari a cui vengono garantite tutte le tutele ed assimilati ai minori italiani a prescindere se sono inseriti in famiglie o meno

¹⁰⁶ Ciò succede quando non è possibile ottenere qualsiasi altro dei permessi previsti.

Mentre le difficoltà introdotte nel procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno, al compimento del diciottesimo anno di età, ha contribuito all'aumento di stranieri irregolari, per tutti quei minori che arrivavano in Italia a 16 anni e che a 18 anni non potevano raggiungere il requisito richiesto dalla legge dei tre anni di residenza nel territorio italiano

Il soggetto che vive questa situazione una volta diventato maggiorenne non può ottenere la conversione del suo permesso per minore età, dunque è destinato all'espulsione o ad una permanenza irregolare in Italia.

Queste ed altre difficoltà hanno altresì spinto moltissimi minori ad abbandonare i percorsi legali di integrazione e accettare di lavorare senza tutele e senza diritti. Inoltre, una volta maggiorenni, sono costretti a prolungare la loro permanenza in Italia in modo irregolare.

Un altro effetto negativo è stato l'aumento di arrivi di ragazzi più piccoli di età tra i 13 e i 15 anni di età.

La situazione dei MNSA in Italia con la nuova legge si presenta molto complicata: il legislatore creando la figura di MSNA con permesso per età, con caratteristiche e posizioni giuridica diverse, ha sostanzialmente creato una discriminazione di trattamento, dimenticando tra l'altro che questi sono soggetti minori e come tali hanno diritto, per meglio essere tutelati, di essere trattati alla pari degli altri minori presenti in Italia sia essi stranieri che italiani.

La Corte Costituzionale¹⁰⁷ è intervenuta ed ha affermato, con la nota sentenza del 2003 n.198, che l'articolo 32 del Testo Unico sull'Immigrazione, anche se lacunoso nella sua formulazione, perché manca il riferimento ai minori stranieri soggetti a "tutela", non introduce una disparità di trattamento tra minori stranieri sottoposti a tutela nei centri di accoglienza e i minori stranieri affidati a famiglie, proprio per l'affinità di scopo presente tra i due Istituti giuridici della Tutela e dell'Affido.

La pronuncia è molto importante non per aver equiparato l'Istituto dell'Affidamento a quello Tutela, ma piuttosto per aver sancito in materia di MSNA la prevalenza delle norme e dei principi in materia di protezione dei minori sulla legislazione degli stranieri.

¹⁰⁷ La Corte Costituzionale è intervenuta nel 2003 e con la sentenza n. 198 ha stabilito che, ai fini della conversione del permesso di soggiorno per i neomaggiorenni stranieri, non sussiste alcuna differenza tra minori sottoposti a tutela ex artt. 343 e seguenti del Codice Civile e quelli affidati in virtù della Legge 184/1983.

Alla sentenza della Corte Costituzionale si è opposta la Circolare del Ministero dell'Interno del 23 ottobre 2003¹⁰⁸, che ha sottolineato che l'equiparazione tra minori affidati e sottoposti a tutela era riferita solo alla legislazione vigente prima delle modifiche introdotte dalla Legge 189/2002. Il Consiglio di Stato ha smentito tale circolare, seguendo l'orientamento della Corte Costituzionale.

Da questa incessante lotta tra decisioni delle Autorità Giudiziaria e Circolari amministrative quelli che hanno subito maggiori conseguenze sono i minori stranieri non accompagnati la cui condizione giuridica e anche sociale è diventata sempre più precaria. La mancanza di una norma precisa e specifica ha comportato una gestione di un continuo ed enorme flusso di minori stranieri non accompagnati con un approccio emergenziale, si operava, dunque, senza una vera disciplina che si occupasse di tutelare o riconoscere i diritti dei minori presenti alla frontiera o nel territorio italiano.

3.3.5 Il Decreto Legislativo n. 142/2015

Il D. Lgs 142/2015 disciplina il sistema di accoglienza in generale degli apolidi, dei rifugiati e a chi viene riconosciuta la protezione sussidiaria, in particolare sono destinatari della normativa i MSNA che rientrano in questa categoria.

Il decreto ha recepito la direttiva 2013/33/UE la cosiddetta direttiva dell'accoglienza che disciplina appunto le condizioni dell'accoglienza per i richiedenti della protezione internazionale¹⁰⁹.

Sono destinatari della norma anche i MSNA che chiedono asilo o protezione sussidiaria e le misure di accoglienza sono assicurate per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale competente, fino a quanto l'iter non si considera concluso.

¹⁰⁸ Conversione dei permessi di soggiorno per minore età. circolare ministero dell' interno n. 400/AA/P/12.214.32“Con riferimento alla precorsa corrispondenza, inerente la problematica in oggetto, si fa presente che la sentenza della Corte Costituzionale n. 198 del 5 giugno 2003 ha parificato la condizione dei minori affidati e di quelli sottoposti a tutela ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. La sentenza in parola, peraltro, fa riferimento alla legislazione in vigore prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002 (che ha integrato l'art. 32 con i commi 1 bis e 1 ter).Tanto premesso, questo ufficio esprime l'avviso che i permessi di soggiorno per minore età rilasciati a minori divenuti maggiorenni antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 189/2002 debbano essere convertiti, beninteso qualora per la conversione sussistano tutte le altre condizioni previste dalla legge.

¹⁰⁹ Rifugiati, apolidi e chi ottiene la protezione sussidiaria.

Il sistema di accoglienza per i MSNA, per i richiedenti asilo è articolato in due fasi.

Nella prima fase, i minori sono accolti, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata.

La seconda fase prevede il trasferimento dei minori in strutture di seconda accoglienza, predisposte dai comuni nell'ambito dello SPRAR (il Sistema di Protezione per Richiedenti asilo Rifugiati) ora SUPRAIMI¹¹⁰ perché dopo la legge Zampa (L. n. 47/17) sono ammessi in queste strutture anche i minori stranieri non accompagnati che non richiedono asilo.

Tali strutture devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni devono anche garantire i servizi volti all'inclusione sociale e all'autonomia del minore, quali l'inserimento scolastico e nella formazione professionale, l'inserimento lavorativo per i MSNA con permesso per asilo o permessi umanitari.

3.3.6 La Legge Zampa (L. 47/2017) e le successive modifiche

Il Paese ha nutrito per anni la necessità di risolvere alcune problematiche afferenti la tutela e la protezione giuridica dei MSNA, così spinti dall'opinione pubblica, le forze politiche italiane nell'ultimo decennio si sono confrontati sulle problematiche ricorrenti che complicavano le operazioni di accertamento, accoglienza e altre situazioni che riguardava i minori stranieri non accompagnati ed impedivano anche la loro effettiva protezione ed integrazione.

Dopo un lunghissimo dibattito politico, finalmente il Parlamento, senza abrogare alcuna delle leggi che la precedono, ha approvato la nuova legge L.47/2017.

La norma ha posto come uno degli obiettivi principali quello di risolvere alcuni problemi pratici. Un esempio di problema pratico ricorrente è la mancanza di possesso di documenti idonei da parte dei suddetti minori.

A causa della mancanza di una normativa che regolasse in maniera certa questi casi, creava difficoltà nell'accertamento dell'età e, nell'espletamento delle procedure di

¹¹⁰ Dopo l'entrata in vigore del D.L. 113/2018 e del conseguente divieto di accesso nello SPRAR previsto per i richiedenti asilo adulti, ha assunto la diversa connotazione di Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI).

accertamento, talvolta mancava la tutela dei minori. Questa lacuna rendeva, altresì, non unitarie nel territorio italiano tutte le operazioni della accoglienza e delle operazioni successive .

Le Istituzioni inizialmente consapevoli di queste problematiche tendevano a dare delle risposte, attraverso indicazioni, linee guida e atti amministrativi.

Ma spesso queste indicazioni si sono manifestate isolate nel contesto, pertanto risultavano inadeguate a risolvere definitivamente i problemi.

Per questo motivo nel tempo si è rafforzata l'esigenza di tutelare effettivamente i MSNA con una legge certa che non permettesse margini di interpretazione discrezionale.

Lo Stato ha così attuato definitivamente quelle misure di protezione alla stregua dei principi internazionali e nel 2013 venne così presentata al Parlamento una proposta di legge A.C 1658. Essa dopo quasi 4 anni dalla presentazione, il 29 marzo 2017 venne finalmente approvata .

Il Legislatore ha fortemente voluto questa Legge che potesse dare concretezza ai diritti dei minori migranti non accompagnati che giungono in Italia.

La nuova Legge n.47/2017, meglio ricordata "legge Zampa¹¹¹," dopo un lungo e complesso percorso parlamentare e di cambiamenti normativi, introduce, dunque, le "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". Questa norma dà una nuova definizione giuridica dei minori non accompagnati¹¹². Sostiene un sistema di accoglienza, assistenza ed integrazione che vuole garantire maggiore rispetto dei diritti dei minori che migrano senza adulti di riferimento cioè senza rappresentanti legali .

Con la Legge Zampa, modificando parzialmente la normativa vigente e rafforzando gli strumenti di tutela già previsti, lo Stato Italiano dà attuazione al rispetto dei diritti della personalità, dei diritti umani e sociali, sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione italiana e dai Principi fondamentali dettati dalla Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

¹¹¹ Prende il nome dalla prima firmataria del progetto di legge.

¹¹² Art.2 legge 47/17 "per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato s'intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".

In sostanza le diverse fonti volte alla tutela dei MSNA, sparsi in diversi atti legislativi ed atti amministrativi, sono state finalmente espresse da un unico corpo di legge.

Con la Legge 47/17 si afferma che i MSNA in quanto minori, sono soggetti di diritto e portatori di interessi propri, titolari del diritto fondamentale ad una crescita e ad uno sviluppo armonioso della personalità, pari a quanto riconosciuto agli altri minori presenti in Italia.

Infatti ai sensi dell'art. 1:

“I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione Europea¹¹³”.

In un unico articolo la legge sancisce contemporaneamente il principio dell'equo trattamento dei minori e il diritto alla protezione e alla tutela di tutti i minori, indipendentemente dalla loro nazionalità.

La “*Save The Children Italia*” che aveva contribuito alla redazione della proposta di legge A.C.1658 /2013, ha commentato positivamente l'entrata in vigore della legge 47/2017(Legge Zampa), ritenendola una buona legge. Nel commento è stato sottolineato che la legge, non solo, ha finalmente riunito tutte le disposizioni contenute in diversi atti legislativi, ma ha anche introdotto delle novità e dei chiarimenti su alcuni punti delle norme molto controversi.

La “*Save The Children Italia*” sostiene comunque che la novità più importante della Legge Zampa è la considerazione dei minori migranti principalmente come minori.

La Legge Zampa impone una tutela in tutto il percorso del minore dal momento che entra in Italia fino a quanto ne rimane; ad integrazione della norma per gli aspetti non trattati si applica la norma del Testo Unico D. Lgs n. 286/98 che è tutt'ora vigente.

La Legge Zampa rappresenta la positiva conseguenza dell'attuale politica d'integrazione che, anche se con qualche battuta di arresto, si respira da quasi dieci anni. Una politica che mira soprattutto ad impedire di mantenere il MSNA ai margini della società.

¹¹³ Art. 1 della Legge Zampa.

Per l'integrazione e per la protezione di questi minori occorre non considerarli come persone la cui presenza in Italia sia solo di passaggio, ma bensì occorre pensare per loro ad una permanenza duratura nel tempo nel nostro territorio.

Dunque il fenomeno della migrazione minorile, al momento dell'approvazione della legge, non viene più affrontato solo dal punto di vista funzionale ed emergenziale (sicurezza, ordine pubblico, diritti di protezione ect..) ma anche dal punto di vista esistenziale che tiene conto del soggetto minore sotto l'aspetto umano, perché il MSNA è considerata "Persona" che ha un'origine culturale, religiosa ma soprattutto è una persona con una esperienza alle spalle che ha delle aspettative, un progetto di vita e di lavoro.

Pertanto una buona politica per l'integrazione non si limita semplicemente a fornire gli strumenti idonei per tutelare i diritti e le libertà ma si appresta anche a forme di tutele più specifiche che riguardano proprio quegli aspetti umani prima individuati.

Le tutele specifiche vengono riconosciute dalla L.47/17, con l'affermazione della titolarità di tutti i diritti dei MSNA alla pari degli altri minori presenti in Italia. La recente legge, alla stregua della convenzione ONU, riconosce il minore come portatore dei *Best Interests* che sono sempre meritevoli di tutela.

La legge mira al riconoscimento dei diritti sociali e dei fondamentali strumenti di integrazione quali il diritto all'istruzione e al lavoro attraverso la formazione. Si riconosce l'intenzione del legislatore di abbattere quel muro contro il quale i minori migranti non accompagnati a volte si scontrano a causa del loro diverso status rispetto a quello degli altri minori stranieri o dei coetanei italiani.

Il muro che la norma intende abbattere è certamente quello costruito dalla difficoltà di integrazione sociale ricollegabile alle problematiche che derivano dalla titolarità di un certo tipo di permesso di soggiorno.

Ricordiamo che il permesso di soggiorno è un atto amministrativo che, a secondo del tipo, incide e determina una precisa condizione giuridica del minore, perché permette o non permette l'integrazione attraverso il lavoro ed anche l'acquisizione o meno di un nuovo permesso di soggiorno alla maggiore età che gli consente di continuare a vivere in Italia.

Per individuare i diritti sociali che vanno attribuiti anche ai non cittadini, necessita tener in considerazione la Costituzione e il reticolato normativo di riferimento che fa capo

all'articolo 2 Cost. che *“riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo”* e *“richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”* riferendosi a ciascun uomo che nella formazioni sociale esprime la sua personalità.

In conseguenza in ragione del principio di uguaglianza posto dall'art.3 Cost anche lo straniero ha il diritto di godere dei diritti sociali.

Per il perseguimento dei predetti obiettivi il legislatore è ritornato a trattare l'effettività dei diritti dei MSNA con la L. n. 47/2017 e con l'art.1 della legge si garantisce ai MSNA, in ragione della loro maggiore condizione di vulnerabilità, la titolarità dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana.

La legge però continua a mantenere una distinzione tra i minori stranieri non accompagnati attribuendo loro un permesso di soggiorno diverso come abbiamo avuto modo di spiegare nel precedente capitolo.

Questa diversificazione tra i MSNA comporta per quelli che hanno un permesso per minore età un percorso di integrazione diverso da tutti gli altri minori stranieri presenti in Italia.

Precisamente, a questi MSNA ed esclusivamente a loro non viene riconosciuto la possibilità di lavorare prima dei diciotto anni, a condizione comunque in quest'ultimo caso che riescano ad ottenere un nuovo permesso di soggiorno una volta maggiorenni. Pertanto ai MSNA sedicenni che hanno un permesso per minore età non è permesso un' integrazione attraverso il lavoro, anche se posseggono i requisiti richiesti dalla normativa sul lavoro minorile.

Inoltre, per questi soggetti, una volta raggiunta la maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno è resa più gravosa perché è condizionata ad ulteriori requisiti. Ciò a differenza degli altri coetanei stranieri che godono di un permesso di soggiorno diverso dal quello *“per minore età”*.

Attualmente la legge per loro prevede invece un' integrazione attraverso l'istruzione e la formazione, infatti per questo motivo la norma (art. 14, commi 3 e 4, L. n. 47/2017) impone, alle istituzioni scolastiche e formative accreditate dalle Regioni, di provvedere ad assolvere l'obbligo scolastico dei MSNA mediante la conclusione di convenzioni volte a promuovere programmi di apprendistato e progetti specifici (P.E.I.); al termine del percorso di studi, di ogni grado ed ordine, i minori devono ricevere i relativi titoli conclusivi con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione.

A conclusione del percorso scolastico i MSNA, se hanno già compiuto 18 anni e hanno tre anni di residenza in Italia, avendo acquisito i requisiti richiesti dalle norme del testo unico (art. 32) , possono chiedere la trasformazione del permesso per minore età in un altro tipo di permesso che gli permetterà di continuare a vivere nel nostro territorio regolarmente e gli darà la possibilità di lavorare e finalmente di attuare quella integrazione tanto auspicata.

La legge 47/17 nel trattare la questione dei permessi di soggiorno dei MSNA, ha semplificato la tipologia di permessi destinati ai minori non accompagnati in

- permesso “per minore età” rilasciato in via residuale , cioè solo se non può essere rilasciato un altro tipo di permesso.
- permesso “per affidamento” se affidato o posto sotto la tutela di un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante con il quale conviva.

La legge Zampa non ha preso in considerazione i minori non accompagnati che richiedono asilo o protezione internazionale, perché la loro posizione è regolata e protetta dalle specifiche norme che riguardano appunto i rifugiati e richiedenti asilo, norme che si applicano in generale sia ad adulti che a minori. Quest’ultimi minori stranieri che godono di un permesso per asilo o protezione internazionale, la loro integrazione è moltissimo facilitata e alla pari dei cittadini italiani, a 16 anni una volta assolto gli obblighi scolastici e se vogliono, possono lavorare.

La L. Zampa (l. 47/17) è ritenuta dalla maggior parte delle forze politiche un’ ottima legge, perché riconoscono al testo di contenere le giuste misure per poter attuare l’ integrazione del minore non accompagnato nel nostro territorio.

Questa integrazione è ritenuta possibile principalmente attraverso la tutela dei diritti che deve attuarsi fin dal primo momento dell’ arrivo dei MSNA in Italia.

Per questo motivo il testo della nuova Legge modifica ed integra la normativa vigente con l’introduzione di alcune novità, che possono essere così sintetizzate:

- 1) Le misure di accoglienza dei MSNA (artt. 4, 5, 9, 12).
- 2) Il rafforzamento delle nuove tutele (artt. 6, 7, 8, 11).
- 3) Rafforzamento dei diritti già previsti in loro favore (artt. 14 - 17).

La Legge Zampa esplicita così alcuni dei diritti fondamentali che necessitano essere garantiti non solo per la tutela dei ragazzi o dei bambini, ma soprattutto per la loro piena inclusione ed integrazione nel tessuto sociale.

Per fare alcuni esempi di diritti fondamentali garantiti dalla L.47/17 ne accenniamo alcuni, riservandoci di parlare degli stessi ampiamente solo nel successivo capitolo.

Tra i più importanti dei diritti fondamentali, la nuova legge sancisce il diritto dei minori di permanere nel territorio italiano attraverso il divieto assoluto di respingimento alla frontiera (art. 3).

Mentre al contrario, con l'art 6 valutando l'opportunità dell'attuazione del diritto all'unità familiare, si attua il Principio del Superiore Interesse del minore. Pertanto con il consenso del minore, si dà avvio a specifiche indagini familiari e dove è possibile dare attuazione al diritto all'unità familiare si procede, applicando l'art. 8, al rimpatrio assistito e volontario.

Particolarmente significativo appare anche l'art. 15 il quale prevede il diritto all'ascolto dei MSNA in tutti i procedimenti che li riguardano, per il cui effettivo esercizio la norma assicura la presenza di persone idonee per l'assistenza oltre psicologia anche affettiva; assicura altresì la presenza del mediatore linguistico e culturale. Ciò perché la legge ha dato grande importanza alla partecipazione attiva dei MSNA a tutti i procedimenti.

Oltre a riconoscergli il diritto di essere assistiti a tutti i procedimenti dal punto di vista fisico e psicologico, viene riconosciuto il diritto ad essere assistiti anche dal punto di vista legale.

Sotto quest'ultimo punto di vista, se il minore per qualsiasi motivo è coinvolto in un procedimento giurisdizionale, gli viene riconosciuto il diritto di essere informato da parte del tutore nominato o dai legali rappresentanti della comunità di accoglienza, della opportunità di accedere al gratuito patrocinio a spese dello Stato.

Soprattutto il gratuito patrocinio in ogni stato e grado del procedimento, come garantisce l'art. 16 della Legge Zampa, dà la possibilità al MSNA alla pari di qualsiasi minore in Italia di proteggere i propri interessi davanti alle Autorità Giudiziarie.

Per concludere questa anticipazione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla nuova legge ricordiamo l'art. 14, esso è molto importante perché rappresenta il riconoscimento espresso del diritto alla salute e all'istruzione.

In tal modo i minori stranieri non accompagnati debbono essere iscritti al Servizio Sanitario Nazionale ed hanno diritto alle vaccinazioni obbligatorie. Inoltre hanno diritto ad essere inseriti presso le istituzioni scolastiche. Nello stesso tempo, però, sono tenuti all'assolvimento dell'obbligo scolastico, alla partecipazione a percorsi di alfabetizzazione

personale, ai corsi di apprendimento della lingua italiana e nella formazione professionale. In questo caso vengono coinvolti i mediatori linguistici e culturali, per garantire che le scelte e le programmazioni educative si basino sulle inclinazioni del minore.

Nel garantire tutti questi diritti si promuove anche la loro integrazione sociale, scolastica e lavorativa del minore.

La promozione dell'integrazione dei MSNA nel tessuto sociale avviene anche attraverso il coinvolgimento delle comunità di accoglienza. Segnale palese di questa promozione è l'introduzione dell'istituto dell'affidamento familiare (come alternativa al collocamento in comunità) ed della figura dei tutori volontari, che sono formati a cura dei Garanti Regionali per l'Infanzia e l'Adolescenza. Con l'istituzione dell'affido familiare il legislatore vorrebbe superare alcune difficoltà che riguardano proprio l'integrazione del minore non accompagnato nella nostra società.

Per quando riguarda le misure di integrazione e il diritto al lavoro degli MSNA, preme qui specificare come il percorso dei minori verso un'integrazione sociale attraverso il lavoro, non può prescindere dall'affermazione delle misure di protezione, volte a favorire il rispetto dei diritti fondamentali e l'accoglienza ed assistenza. Ma non può prescindere anche da misure di promozione di integrazione di lungo periodo che hanno come scopo di aiutare il minore a camminare verso una età adulta, al raggiungimento di una pieno inserimento nel nuovo tessuto sociale e quindi di una piena autonomia.

Prima di trattare alcune delle disposizioni della nuova legge individuiamo per sommi capi quali sono le previsioni poste direttamente per l'integrazione e quelle, pur classificandole come norme di protezione sono anche indirettamente volte alla integrazione.

Ad esempio sono misure di protezione il divieto di respingimento alla frontiera e il divieto di espulsione, viene fatto salva l'espulsione nei soli casi previsti dalla legge.¹¹⁴ Questa misura di protezione è anche una norma che promuove l'inclusione e l'integrazione, perché impone la permanenza del minore nel territorio italiano.

¹¹⁴ Qualora sussistono i presupposti per l'espulsione, il provvedimento deve essere adottato dal Tribunale dei Minori su richiesta del Questore, solo a condizione che non comporti un rischio di gravi danni per il minore.

Le previsioni dell'art 10 della L. Zampa , relative al permesso di soggiorno che può essere richiesto per minore età¹¹⁵ o per motivi familiari, rientrano tra le misure di tutela ma anche di promozione all'integrazione.

Fanno parte delle misure di promozione dirette, il riconoscimento del diritto fondamentale all'istruzione considerato perno per il godimento degli altri diritti fondamentali. Esso è un potente strumento d'integrazione che viene attuato soprattutto attraverso progetti specifici e programmi di apprendistato (art.14).

Anche lo strumento giuridico dell'ascolto ha una doppia chiave di lettura tra le misure di protezione e di integrazione, esso ha il fine di rendere partecipe il minore nei processi di costruzione ed attuazione dei concreti bisogni del minore e tradurli in diritti da tutelare nei confronti di tutti, anche dalle istituzioni.

L'ascolto e il suo riconoscimento come diritto, mira alla protezione del minore soprattutto nella fase iniziale dell'arrivo.

Successivamente svolge una funzione promozionale rilevante, perché favorisce una crescita del minore rispettosa dell'identità personale e culturale e aumenta la possibilità di un suo effettivo inserimento nella società.

All'art. 11 la Legge istituisce un apposito elenco dei tutori volontari, presso ogni Tribunale per i Minori al quale possono iscriversi privati cittadini; ad essi viene assegnato un ruolo importante è un anello di congiunzione del minore straniero con il territorio , con le istituzioni e con la società.

Anche questo punto della nuova norma è una misura sia di tutela che d'integrazione del minore.

Le disposizioni di legge che prevedono l'inclusione dei minori nei così detti SPRAR(Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) è sicuramente una norma di promozione all'integrazione, perché la norma prevede per i MSNA, la possibilità di fruire dei progetti destinati ai rifugiati e ai richiedenti asilo, che consistono in percorsi di integrazione gestiti dai Comuni. Ma è anche disposizione per la tutela, infatti si garantisce un posto protetto per il minore.

Prevedono misure di integrazioni anche le misure di accompagnamento verso la maggiore età e di lungo periodo, previste dall'art. 13 . Esse sono volte a dare un supporto

¹¹⁵ Su domanda dello stesso minore prima della nomina del tutore.

prolungato al soggetto, divenuto nel frattempo maggiorenne, al fine di continuare i percorsi di inserimento iniziati.

Alcuni di questi aspetti della legge verranno trattate dettagliatamente nei prossimi capitoli perché rappresentano la base di quelle politiche di accoglienza e d'integrazione attraverso il lavoro.

Le disposizioni della legge posta in esame non si prestano dunque ad una netta distinzione tra articoli di legge che contengono misure per la tutela o protezione e articoli rivolte alla promozione all'integrazione.

Ciascun articolo contiene a volte entrambe le misure, cioè sembrano norme che affermano dei diritti, ma analizzando nel complesso la norma ci accorgiamo che essa promuove l'integrazione, come per esempio la norma che permette l'accesso del MSNA al gratuito patrocinio sembra che sia stata posta solo per la tutela del minore, ma è anche un riconoscimento di un diritto che appartiene a ciascuna persona che vive e risiede nel nostro Paese.

Tuttavia alcuni articoli pongono misure volte alla semplice tutela del minore e non sono poste in essere per la integrazione, ricordiamo, per esempio, la norma che prevede il rimpatrio assistito nell'interesse del minore stesso.

Questo principio rientra in quei programmi orientati per il ritorno nel paese di origine dei MSNA, così come rientrano in questi programmi le politiche migratorie che negano il diritto al lavoro nei processi d'integrazione nel caso specifico dei minori non accompagnati che hanno un permesso per minore età.

A distanza di tre anni dall'entrata in vigore della Legge Zampa si aspettano ancora i regolamenti di attuazione della Legge stessa, si presume che il ritardo sia a causa delle inconciliabili posizioni delle diverse forze politiche. I regolamenti sono importanti perché potrebbero apportare qualche novità positiva a favore dei minori non accompagnati che hanno un permesso per minore età.

Infatti, chi è favorevole alla completa parità dei MSNA (con permesso per minore età) agli altri minori presenti in Italia e ad una loro piena integrazione anche attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro, si augurano nell'attuale governo Conte bis, una coraggiosa approvazione del Regolamento di attuazione della legge Zampa che provvedesse a parificare i vari permessi di soggiorno. In tal modo si elimina una

discriminazione in materia di lavoro dando la possibilità di lavorare ai minori non accompagnati con permesso per minore età.

Mi trovo concorde con le forze politiche favorevoli al diritto al lavoro a tutti i MSNA indipendentemente dal permesso di soggiorno, perché ritengo sia l'unico modo per rafforzare totalmente la tutela di quei minori che avendo una necessità di accedere al lavoro, cadono nelle trappole del lavoro sfruttato o nero che spesso si consuma in condizioni di estrema illegalità.

La condizione di questi MSNA è ben lontana da quella dei minori italiani e ciò in violazione dei principi di parità di trattamento affermati inequivocabilmente dalla stessa norma 47/17 e anche dalla già citata sentenza della Corte Costituzionale.¹¹⁶

3.3.7 Il Decreto Salvini (DL n. 113/2018)

La materia che riguarda l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati è una materia sempre in evoluzione, negli ultimi anni il Parlamento o il Governo ha modificato in diversi punti la disciplina.

Anche recentemente, rilevanti disposizioni di legge hanno apportato una modifica a quanto disposto dalla legge 47/2017 in merito alla tipologia dei permessi di soggiorno e all'accoglienza dei MSNA.

In particolare ci riferiamo alle ultimissime norme inserite nel D.L. n. 113/2018. La norma approvata si riferisce, anche ai minori non accompagnati richiedenti asilo¹¹⁷.

Questo Decreto unisce due testi per rendere più agevole l'approvazione e la conversione in legge: il decreto sicurezza e il decreto immigrazione.

La parte che interessa al nostro studio è il decreto immigrazione e il punto cruciale è la cancellazione dei permessi di soggiorno umanitari¹¹⁸.

¹¹⁶ La sentenza n. 189/2003 con la quale la Corte Costituzionale ha cercato di riaffermare i principi di parità di trattamento tra minori stranieri e italiani, ad essa è conseguita un'interpretazione dell'art. 32 TU immigrazione meno restrittiva di quella sottesa alla legge Bossi-Fini.

¹¹⁷ Detto anche Decreto sicurezza o Decreto Salvini

¹¹⁸ Le forme di protezione che potevano essere accordate ai richiedenti asilo adesso sono due : asilo politico vero e proprio e protezione sussidiaria.

Il permesso, che veniva definito anche di protezione umanitaria, aveva una durata di due anni e dava accesso al lavoro (anche se MSNA), alle prestazioni sociali e all'edilizia popolare.

Il nuovo decreto assume, ai nostri fini, importanza perché ha soppresso il permesso di soggiorno previsto dall' art. 5, co. 6 del d.lgs. n. 286/1998 (TUI), cioè il permesso di soggiorno per motivi umanitari; contemporaneamente il decreto lo sostituisce con una serie di permessi speciali della durata massima di un anno: per calamità naturale nel paese d'origine, per protezione sociale, per motivi di salute.

Per quanto riguarda il loro possibile rilascio, occorre prendere in considerazione la circolare n. 83774 del 18 dicembre 2018 adottata dal Ministero dell'Interno, con la quale delinea l'attuale assetto normativo in merito ai sistemi di Accoglienza dei MSNA e la tipologia dei permessi di soggiorno posti dal DL n. 113/2018¹¹⁹.

Sono state mosse molte critiche al decreto dall'opposizione, la quale ritiene che il decreto immigrazione rende più difficile ai richiedenti asilo restare in Italia. Inoltre ritiene che con molto probabilità il decreto renderà difficile l'integrazione dei minori non accompagnati. È conseguenziale alla fine che nell'impossibilità di ottenere un permesso per motivi umanitari potranno ottenere quello per minore età che non concede gli stessi diritti.

Il D.L. n. 113/2018 conosciuto sia come "Decreto Salvini", dal nome del vice Premier, e Ministro degli Interni in quel momento, sia come Decreto Sicurezza introduce delle novità, senza però abrogare le disposizioni della L. n. 47/17 come verrà chiarito nel prosieguo delle nostre riflessioni.

3.3.8 Altre norme di riferimento: il Codice Civile e la L n. 184/1983.

Ai minori stranieri che vivono nel territorio italiano vengono applicate tutte le normative che tutelano e proteggono i minori.

¹¹⁹ Decreto legge n.113/18 consultato il 10 febbraio 2018, disponibile anche in <http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/circolari/circolare-18-dicembre-2018-decreto-legge-4-ottobre-2018-n-113>

Con riferimento al Codice Civile si evidenziano le disposizioni normative che prevedono, in deroga alle prescrizioni generali, una specifica regolamentazione emanata appositamente per tutelare il soggetto minorenni coinvolto indipendentemente se cittadino o straniero.

Il Codice Civile in modo specifico detta una disciplina degli istituti di tutela e protutela, che sono regolamentati in maniera organica dal Capo I del Titolo X del Codice Civile. Queste norme sono molto importanti per i MSNA, specialmente dopo l'emanazione della Legge Zampa (L. 47/17); la legge infatti garantisce a quest'ultimi presenti nel territorio italiano, l'applicazione di questi istituti attuando così una particolare protezione. Ricordiamo che la L. Zampa per tutelare in modo sicuro, prevede non solo l'impossibilità di espellere i MSNA presenti irregolarmente in Italia, l'applicazione di questi istituti con l'individuazione di una nuova figura del tutore volontario e l'intervento dell'autorità giudiziaria di tutti le decisioni che riguardano i MSNA. In questo modo ha assicurato l'effettiva tutela dei suoi diritti in conformità alle previsioni della Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989.

Un'altra norma di rilievo è la L. 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), che riconosce il diritto del minore a crescere e ad essere educato nella propria famiglia, individuando interventi volti a supportare la famiglia di origine, per evitare allontanamenti, dalla famiglia stessa, arbitrari del minore.

Ma tale legge disciplina anche l'istituto dell'affido, volto alla tutela dei minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo, e dell'adozione dei minori nelle varie forme in cui essa può attuarsi. Dopo la L. Zampa, l'istituto dell'affido, ove è possibile attuarlo, diventa lo strumento privilegiato per tutelare i diritti e la condizione del minore straniero non accompagnato. Con l'affido il MSNA ha diritto di un permesso per affido che lo equipara completamente al minore cittadino italiano.

Elencando le norme più importanti in materia di immigrazione che dedicano parte delle norme ai MSNA occorre ricordare anche il D.P.R n.394/1999, Regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Esso contiene tutte le disposizioni che riguardano il rilascio dei permessi di soggiorno e regola ciò che è consentito e ciò che non lo è.

Vedremo l'importanza delle sue norme nel prossimo capitolo.

CAPITOLO III

INGRESSO E ACCOGLIENZA: PRIMI PASSI PER RAGGIUNGERE L' INTEGRAZIONE SOCIO-LAVORATIVA DEI MSNA

1. LE SFIDE DELLA LEGGE ZAMPA

L'ingresso nel territorio dello stato italiano dei minori non accompagnati rappresenta, in questi decenni, un fenomeno delicato e piuttosto complesso. La complessità è determinata dalle diverse fasi di accoglienza, di protezione e di integrazioni, ancor più accentuata dagli status di questa categoria di minori che sono un miscuglio di appartenenze giuridiche: il loro essere minori, stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta. Per comprendere come si avvia nel nostro territorio l'accoglienza e la protezione dei MSNA, poniamo qui la nostra attenzione, su alcune condizioni e situazioni giuridiche che comunque in conseguenza dell'analisi della Legge Zampa saranno oggetto di approfondimento nel corso di questo capitolo.

L'ordinamento italiano, come abbiamo già visto in precedenza, fornisce una definizione giuridica di minore straniero non accompagnato molto ampia, tanto da comprendere categorie eterogenee che hanno in comune tre requisiti: l'essere minori, essere stranieri extracomunitari¹²⁰ e senza una famiglia che possa principalmente rappresentarli legalmente, sostenerli, proteggerli od assisterli.

Dunque, nella macro categoria dei MSNA vanno ricompresi tutti i minori extracomunitari che arrivano senza un adulto di riferimento, considerando la classificazione dei MSNA individuata in precedenza in base ai permessi concessi, essi possono essere minori rifugiati o richiedenti asilo, i minori che vengono successivamente dati in affidamento familiare e i minori dati in incarico agli Enti Locali, in quest'ultimo caso ci riferiamo ai soggetti con permesso per minore età. Però ricordiamo che rientrano nella categoria dei

¹²⁰ Provenienti cioè da Paesi che non appartengono alla Unione Europea.

MSNA anche tutti quei minori che vivono in una posizione di irregolarità, come i minori in transito o soggetti a tratta e sfruttamento che vivono all'ombra della società, verso i quali le uniche leggi che prestano loro attenzione, sono le norme che poste per una lotta contro lo sfruttamento e contro tutte le forme di criminalità che ne aumentano il pericolo. Per la regolamentazione dei MSNA, la normativa italiana prende in considerazione due momenti diversi, che propongono percorsi normativi differenti: l'ingresso del minore nel territorio nazionale e la sua permanenza in Italia.

Anche se la normativa di riferimento è sempre il Testo unico sull'immigrazione D.Lgs n.286/1996, il quale contiene l'intera disciplina dell'immigrazione e le norme sulle condizioni dello straniero disciplina l'ingresso, la permanenza, essa è stata nel 2017 novellata dalla Legge Zampa, che ha introdotto interessanti novità.

Principalmente, al di là delle motivazioni di emigrazione dal proprio paese o delle circostanze per cui si ritrovano soli, questa nuova norma ha il pregio di considerare i MSNA come minori e non come stranieri, riconosce il diritto di essere considerati come da tali, ma soprattutto da attenzione ai loro bisogni.¹²¹.

Il numero elevato di arrivi dei MSNA ha provocato grandi sfide in concreto per il nostro Paese, soprattutto al livello economico, per garantire ai minori arrivati una presa in carico da parte degli Enti Locali, per le indagini allo scopo di ritrovare le famiglie, per individuare il superiore interesse e ricercare la soluzione migliore per l'integrazione che guardi il lungo periodo.

La gestione dei MSNA implica uno sforzo non indifferente dell'Italia per onorare gli impegni presi a livello internazionale aderendo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, i diritti enunciati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e gli obblighi o le raccomandazioni che derivano dalle Direttive e dai Regolamenti di cui abbiamo già parlato nei paragrafi precedenti.

¹²¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Convention on the Rights of the Child, 20 novembre 1989, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1577, p. 3, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>. consultabile in italiano: Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, consultabile all'indirizzo: http://www.unicef.it/Allegati/Convenzione_diritti_infanzia_

Le sfide continuano anche a livello pratico nella gestione dei diritti , dell'accoglienza , della tutela e protezione per ciascuna categoria di MSNA implica complessi problematiche, a causa delle diverse condizioni giuridiche ad ognuna.

La sfida più ardua è l'integrazione dei MSNA , l'obiettivo attuato nel tempo e perseguito continuamente attraverso un processo che abbraccia diversi aspetti sociali , economici e culturali. È necessario che lo Stato attivi piani per l'integrazione sviluppi le politiche attive del lavoro, agevoli l'istruzione, la formazione professionale, l'apprendimento della lingua e così via. Questi aspetti saranno approfonditi nel prossimo capitolo.

Le pagine che seguono invece offrono un quadro sintetico ma rilevanti delle norme della L. Zampa, che esprimono l'attenzione verso la categoria dei stranieri non accompagnati¹²² , affinché ricevano effettiva e concreta tutela, non solo a livello formale o normativo ma anche a livello concreto.

In tale ottica, questa parte del nostro lavoro cercherà di mettere in evidenza gli aspetti positivi e negativi che emergono dalla applicazione della recente Legge Zampa alle diverse categorie di MSNA, destinatari di particolari e differenti modalità di tutela.

Per quanto riguarda nello specifico, al minore che risulta privo di riferimenti familiari la nuova legge offre la pronta e provvisoria accoglienza presso centri e strutture adatte alle esigenze e ai loro bisogni.. Solo successivamente quando si è attivata tutta la macchina burocratica per l'identificazione, indagini familiari, si predispongono un progetto educativo, si apre la procedura per la tutela e infine si passa alla fase successiva che non è identica per tutti. Infatti sostanzialmente gli ambiti di intervento sociale sono tre, all'interno dei quali si realizzano i percorsi di tutela e presa in carico dei minori che si distinguono in: non accompagnati con permesso per minore età, non accompagnati richiedenti asilo, minori vittime di tratta o sfruttamento. A parte vengono considerati i minori che successivamente trovano una famiglia alla quale sono dati in affidamento, considerata la migliore forma di accoglienza e integrazione a costo zero.

La posizione giuridica dei rifugiati e richiedenti asilo, dopo l'identificazione ed il riconoscimento della loro condizione, non è regolata dalla legge Zampa ma, come

¹²² La norma in particolare si riferisce a tutti i MSNA nella fase dell'ingresso e dell'accoglienza , nella fase dell'integrazione si riferisce ai minori con permesso per minore età e i minori dati in affidamento.

sommariamente delineata in pagine precedenti, dal D.Lgs n. 142 /2015 che ha ridisegnato il processo di accoglienza che li riguarda.

1.1 La legge Zampa (l. 47/17) ormai una legge necessaria.

Relativamente alla politica dell'accoglienza e dell'integrazione dei MSNA, il legislatore è più volte intervenuto, così come è intervenuto molte volte sulla disciplina delle tutele nei loro confronti.

Infatti il fenomeno della migrazione minorile è stato gestito per molto tempo da interventi frammentati.

Inoltre, i diversi tipi di provvedimenti che regolavano il fenomeno migratorio, emanati in tempi diversi, a volte erano anche caratterizzati da astrattezza e disomogeneità.

Solo il 7 aprile 2017, dopo tanti anni di attesa, in Italia è stato approvato in Parlamento una norma tutta dedicata ai minori non accompagnati, la Legge Zampa (n. 47/2017) intitolata appunto "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori non accompagnati".

La nuova legge apportando alcuni fondamentali innovazioni, delinea in modo omogeneo il sistema di accoglienza e protezione dei MSNA. Si assiste con essa al passaggio da una logica emergenziale di gestione del fenomeno ad una visione organica della materia.

Con questa legge lo Stato italiano esprime la sua volontà a perseguire un triplice obiettivo, primo accettare l'ingresso dei MSNA con l'accoglienza nel momento dell'arrivo alla frontiera. Secondo e terzo obiettivo proteggerlo ed inserirlo nel tessuto sociale italiano.

Il legislatore, con la legge Zampa, sicuramente propende per la integrazione dei MSNA nel nostro territorio, infatti accanto alle misure di protezione previste per garantire il rispetto dei diritti fondamentali, che stanno alla base dell'accoglienza e dell'assistenza, sono sancite alcune misure di promozione, che mirano ad agevolare il raggiungimento dell'autonomia e dell'integrazione nel tessuto sociale del nostro Paese, soprattutto nella transizione verso la maggiore età.

Di rilievo, sotto il profilo della promozione dell'integrazione, sono in primis la disposizione del divieto di respingimento alla frontiera, anche le disposizioni relative al

permesso di soggiorno che può essere rilasciato per minore età (per richiesta dal minore stesso prima del nomina del tutore) o per affidamento familiare.

Poi sono importanti anche tutte quelle disposizioni che per espresso riconoscimento dei diritti fondamentali quali quelli della salute ed istruzione con previsione di misure che mirano a garantire l'iscrizione per l'assistenza sanitaria gratuita e l'assolvimento dell'obbligo scolastico attraverso progetti specifici e programmi di apprendistato . È anche logico che se lo Stato investe su questi soggetti essi sono destinati a rimanere nel nostro territorio o per lo meno questi minori fanno affidamento a rimanere.

La legge Zampa prevede alcuni strumenti giuridici, quale il diritto all'ascolto del minore e la nomina del tutore, finalizzati alla partecipazione del minore alla elaborazione delle decisioni che lo riguardano. Con essi i minori possono esprimere i propri bisogni e renderli esigibili davanti alle istituzioni. Partecipando alle decisioni il minore collabora alla costruzione del proprio futuro.

La sua opinione è importante per determinare il suo superiore interesse, tenendo conto anche della sua età e grado di maturità. Tutto ciò ed altro viene sancito dai principi della Convenzione Internazionale del 1989.

L'Italia aderendo alla Convenzione assume l'obbligo di promuovere il diritto alla vita, alla sopravvivenza ed allo sviluppo psico-fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, a condizioni di vita adeguate, alla salute, all'istruzione ed alla formazione, oltre che assicurare protezione di tutti i minori da ogni forma di abuso, violenza e sfruttamento.

Per raggiungere questi obiettivi la Legge Zampa ha ritenuto fondamentale la previsione della figura del tutore. Questa figura agevola anche l'inclusione nella nostra società del minore, consentendo di esercitare i propri diritti in modo appropriato ed effettivo.

In questo capitolo faremo una distinzione tra disposizioni che riguardano l'accoglienza , la protezione e l'integrazione, ma questa suddivisione è solo sistematica del lavoro per semplificare la lettura della riforma, in realtà molte norme della legge Zampa hanno una chiave di lettura multipla e quindi norme che sembrano solo norme di accoglienza sono norme anche di protezione e promozione di integrazione.

Per esempio le norme sull'ascolto e la tutela, di cui abbiamo già detto prima, sicuramente riguardano la protezione del minore soprattutto nella fase dell'arrivo, ma al tempo stesso, questi strumenti giuridici svolgono una funzione promozionale d'integrazione, perché

quando si favorisce una crescita nel rispetto dell'identità personale e culturale del soggetto si favorisce anche il suo effettivo inserimento sociale.

La stessa cosa può dirsi della norma che prevede l'affidamento familiare, essa è una norma sull'accoglienza, viene promosso dalle istituzioni perché è un ambiente più protetto ed è da preferire rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza, nello stesso tempo con l'inserimento del minore in una famiglia, determina il primissimo passo verso un vero progetto di integrazione nel nostro contesto sociale.

Ancora in doppia chiave di lettura, si declinano altre disposizioni di legge come quella che prevede l'inserimento dei minori nell'ambito del sistema di protezione per richiedenti asilo rifugiati e minori stranieri non accompagnati SIPROIMI^o (ex SPRAR). Questa norma permette ai MSNA di fruire nei limiti delle somme per essi stanziati, dei progetti specificamente elaborati per queste categorie di soggetti, che consistono praticamente in percorsi di integrazione.

Sono norme marcatamente di promozione dell'integrazione quelle che riguardano le misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo. Queste misure vogliono fornire al soggetto divenuto nelle frattempo maggiorenne un supporto prolungato per non pregiudicare l'esito di un percorso di inserimento fruttuosamente iniziato.

Ancora in chiave promozionale e dell'integrazione vanno lette le misure che agevolano la conversione del permesso con il criterio del silenzio assenso in caso di mancanza di rilascio del parere della Direzione Generale dell'immigrazione.

Infine ricordiamo l'affidamento ai servizi sociali che possono seguire fino a 21 anni per proteggere i neo maggiorenni ma anche per rafforzare il processo d'inclusione

1.2 Il MSNA con la legge Zampa è più minore che straniero.

Per mostrare le principali novità della L. Zampa e cogliere l'intenzione del legislatore di proteggere accogliere ed integrare nel territorio i MSNA occorre entrare nel merito delle nuove disposizioni.

La scelta del legislatore odierno di considerare prioritario la tutela della persona minorenni, rispetto alle esigenze di protezione dei confini della nazione, oggi, infatti, grazie alla L. Zampa, il MSNA è considerato principalmente un minore e non un

migrante. Questo aspetto è fondamentale per comprendere il percorso che la nuova legge compie, partendo dalla protezione del piccolo migrante ne segue la crescita e lo aiuta ad integrarsi nella nostra società.

Non è un mistero che il fenomeno migratorio minorile, in Italia da sempre è stato regolato da una normativa che poneva in primo piano le esigenze di sicurezza, ordine pubblico e in secondo piano i diritti e la libertà dei piccoli migranti.

La legge sancisce quei diritti soggettivi della persona riconosciuti dalle Convenzioni Internazionali alle quali il nostro Paese ha aderito,

La disciplina dei minori non accompagnati non risponde solo alla logica nazionale, ma come abbiamo avuto modo di evidenziare nei precedenti capitoli, anche europea ed internazionale, quali la Convenzione di New York del 1989, la Convenzione di Strasburgo 1996 ed altre norme .

Meritevole di attenzione, in questa fase del nostro lavoro, è la Convenzione sui diritti del fanciullo (1989 New York) secondo cui il minore è portatore dei *Best Interests* meritevoli di tutela. Finalmente questo dictum è osservato nella L. Zampa.

La nuova normativa, per il perseguimento della tutela del superiore interesse, mira innanzi tutto al superamento degli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dell'obiettivo, lo fa attraverso l'art.1, il quale riconosce ai MSNA la titolarità dei diritti in materia di protezione dei minori, a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione Europea. Lo afferma in ragione della loro maggiore vulnerabilità¹²³.

Con la sostanziale equiparazione o parità di trattamento del MSNA al minore italiano o comunitario, trovano applicazione tutti quei principi e le norme contenute nella Costituzione e nelle Convenzioni Internazionali, nonché nella legislazione ordinaria. Così vengono in rilievo, principalmente le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione a qualsiasi individuo, indipendentemente dall'età, dalla nazionalità o dalla sua posizione amministrativa sul territorio.

In ragione all'uguaglianza, sancita dall'art 3 della Costituzione, anche il minore straniero non accompagnato, in quanto minore, ha diritto a godere dei diritti sociali quali il diritto

¹²³ Riprendendo il concetto già menzionato nell'art. 17, d. lgs 142/15, decreto intitolato "Attuazione della Direttiva 2013/33UE, recante norme relative alla accoglienza e della Direttiva 2013/32/UE".

allo studio e alla formazione, al lavoro, diritto di accesso alle prestazioni sanitarie, di accesso alle prestazioni sociali e di tutti quei diritti necessari per una vera integrazione nella società che l'accoglie.

La legge per garantire effettivamente le tutele disciplina anche le procedure, in sintesi:

- Un sistema organico e specifico di accoglienza,
- Standard omogenei per l'accertamento dell'età e l'identificazione;
- Protezione nell'interesse del minore;
 - a. Nell'istituzione di regole più chiare per la nomina dei tutori e dell'albo dei tutori volontari a cura dei Tribunali dei Minori.
 - b. Il ricorso a due unici tipi di permessi di soggiorno, quello per minore età e quello per motivi familiari.
 - c. L'attenzione ai ricongiungimenti familiari attraverso indagini da parte delle autorità competenti e nell'interesse del minore.
 - d. Il passaggio della competenza sul rimpatrio assistito al Tribunale dei Minori in luogo del precedente organo Direzione Generale dell'Immigrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
 - e. Il diritto alla salute e all'istruzione¹²⁴ con misure che superano gli impedimenti burocratici che in precedenza impedivano ai minori soli di godere pienamente dei diritti.

2. ACCOGLIENZA E PROTEZIONE “MEZZI” PER L'INTEGRAZIONE.

Il tema dell'integrazione dei MSNA, in questi ultimi anni ha acquisito un crescente rilievo nel dibattito politico italiano, perché il nostro paese è richiamato dalle disposizioni Internazionali non solo al rispetto ma anche alla promozione dei diritti e della protezione, ritenuti alla base di una vera integrazione dei minori non accompagnati.

¹²⁴ Per quanto riguarda il diritto all'istruzione la novità riguarda l'attivazione delle convenzioni per l'apprendistato e la possibilità di acquisire i titoli conclusivi dei corsi di studio anche quando, al compimento della maggiore età, non si possiede più un permesso di soggiorno. Inoltre è prevista la possibilità di supportare il neo maggiorenne fino a 21 anni di età quando questi necessita di un percorso di integrazione più lungo.

I principi sanciti fondamentalmente dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza costituiscono il punto di partenza di ogni iniziativa a favore di ciascun minore, sia cittadini che stranieri presente nel territorio italiano. I principi a cui ci si riferisce sono il principio di non-discriminazione e il superiore interesse del minore come principio preminente nelle decisioni che lo riguarda.

Ciò significa che ogni minore deve essere percepito e trattato come tale, al di sopra del suo status: cittadino, straniero o non accompagnato; tutti i minori hanno diritto ad essere trattati senza discriminazione.

Per questo motivo il controllo dei confini, dei flussi migratori o della sicurezza pubblica, deve avere un'importanza secondaria rispetto alla protezione di un minore.

È fondamentale che le istituzioni debbano garantire loro l'accoglienza e la protezione da ogni forma di sfruttamento.

Per garantire la promozione del diritto di inclusione ed integrazione nel nostro tessuto sociale è necessaria una pianificazione della loro permanenza nel nostro territorio a lungo termine, che a sua volta permetta a ciascun minore di realizzare il suo progetto di vita in Italia se lo desidera.

Le pratiche dell'accoglienza e della protezione dei MSNA attuate nel periodo precedente al 2017, hanno spinto il legislatore ad avere una maggiore attenzione sulle numerose nuove questioni che si ponevano anche a causa del continuo aumento del numero degli arrivi.

Le questioni richiedevano una soluzione urgente principalmente su alcuni aspetti come il divieto di respingimento, il miglioramento dell'accoglienza e le questioni relative al rafforzamento della protezione dai pericoli¹²⁵ di questi soggetti.

La L. Zampa, attraverso l'introduzione di importantissime misure, ha rafforzato diritti e tutele, cerca di rimuovere alcuni ostacoli che i minori non accompagnati incontrano nell'accedere alle misura di protezione.

La nuova legge si muove in linea con quei standard normativi dettati dalle disposizioni internazionali, principalmente nelle fasi dell'accesso, dell'identificazione dell'accoglienza e dell'individuazione e promozione di soluzioni per garantire la loro permanenza nel territorio italiano anche dopo aver raggiunto la maggiore età.

¹²⁵ Pericoli a cui sono esposti i MSNA una volta che arrivati nel nostro territorio se non sono presi in carico dai servizi.

Le Camere, durante l'iter parlamentare¹²⁶ per l'approvazione della legge Zampa, hanno attuato una corposa istruttoria legislativa, sono state interpellate organizzazioni, istituzioni operanti nel settore ed esperti della materia, allo scopo di individuare tematiche e problematiche rilevanti, inerenti l'accoglienza e l'integrazione.

Le Commissioni Camerali, per trovare le strategie di intervento, hanno attuato anche un'indagine conoscitiva per comprendere i problemi più urgenti che limitassero l'applicazione dei diritti e che conseguentemente ostacolassero l'integrazione dei MSNA. Dall'istruttoria, alla fine, è emersa la necessità di affrontare alcune questioni, tra le altre il principio del respingimento e il tema dell'accoglienza sia nella prima che nella seconda fase.

Il legislatore grazie alle risultanze dell'indagine è riuscito ad apportare significative modifiche al sistema della protezione e dell'accoglienza dei MSNA.

Attraverso la nuova regolamentazione dell'accoglienza e dei nuovi sistemi di protezione, i MSNA possono accedere a nuovi servizi di accoglienza integrata nell'ambito delle strutture. Questo rappresenta l'inizio di un percorso d'integrazione socio lavorativo, perché partecipano a progetti finalizzati a creare lavoro e favorire l'integrazione .

Accoglienza, protezione ed integrazione dei minori non accompagnati, sono tematiche in relazione tra loro, legate da un filo conduttore : il permesso di soggiorno¹²⁷.

Gli argomenti appena accennate saranno approfonditi nei seguenti paragrafi che abbiamo suddiviso in tre tematiche principali:

- l'ingresso , il relativo divieto di respingimento e accoglienza
- la protezione e tutela in tutte le fasi
- l'integrazione a partire dai permessi di soggiorno.

2.1 L'ingresso e il divieto di respingimento

¹²⁶ Servizio studi della camera dei deputati pubblicato il 26 giugno 2020 consultabile in: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf>

¹²⁷ Il permesso per minore età è rilasciato al minore non accompagnato in modo residuo, in quanto semplicemente minore. In base alla legge tale permesso conserva validità fino al compimento della maggiore età (art. 10, lett. a). Mentre il permesso per motivi familiari viene rilasciato quando il MSNA è dato in affidamento ad una famiglia italiana o straniera, soggiornanti regolarmente nel nostro Paese

L'ingresso nel territorio dello Stato italiano dei minori non accompagnati è da sempre un fenomeno delicato e piuttosto complesso.

La complessità è concretamente determinata da moltissimi fattori che vanno dalla difficoltà dell'identificazione come minore, dal diverso modo di raggiungere il nostro territorio e dai modi attraverso cui il MSNA entra in contatto con le istituzioni italiane.

La complessità inoltre si accentua maggiormente con la varietà di status che essi rappresentano, infatti questi minori essendo un misto di appartenenze giuridiche ciascuno con un certo grado di vulnerabilità: minori, stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta.

Questa complessità non si attenua nelle diverse fasi di accoglienza, di protezione e di integrazioni.

Per quanto riguarda la modalità d'ingresso dei minori non accompagnati, avviene attraverso un'intercettazione in frontiera; precisamente il minore può entrare in contatto con le forze dell'ordine successivamente allo sbarco, se l'ingresso avviene dalle frontiere marittime, o non appena entra in Italia, nel caso in cui l'ingresso avviene attraverso le frontiere terrestri.

Sia nel primo che nel secondo caso si attivano le procedure finalizzate all'identificazione del minore.

Si può verificare però che l'intercettazione dei minori sul territorio non avvenga durante la fase di ingresso, può capitare anche che si disperdano sul territorio, dopo essersi allontanati dalle strutture di pronta accoglienza, senza che la procedura di identificazione sia stata completata.

In queste ipotesi, se non si perdono le tracce rimanendo invisibili definitivamente, i minori possono essere intercettati in un secondo momento in strada, nel corso di operazioni di contrasto della criminalità, se coinvolti o sfruttati in attività illegali (ad opera delle Forze di Polizia), o su presentazione spontanea presso la Questura.

In Italia per i minori stranieri che si trovano sul territorio privi di un adulto che abbia la loro rappresentanza legale, vige un sistema di protezione e tutela grazie al quale essi non possano essere né espulsi né allontanati, (salvo che per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza nazionale)

Quello del divieto di respingimento è un argomento molto delicato e come vedremo nel paragrafo delle testimonianze, la paura di essere espulsi dal nostro paese ha spinto in

passato, soprattutto prima della nuova legge, alcuni minori a fuggire non appena arrivati in Italia, prima di essere identificati o successivamente dopo.

Per questo motivo il legislatore, con l'approvazione della L. Zampa, ha voluto eliminare ogni dubbio sull'applicazione del principio del divieto di respingimento per i minori stranieri, dando una interpretazione autentica delle norme che riguardavano appunto il respingimento ed anche l'espulsione del minore.

La legge n.47/2017, ispirandosi ai principi internazionali di protezione e salvaguardia dei minori, prescrive all'art.3 il divieto assoluto di respingimento¹²⁸.

Con forte inciso il com. 1 bis dell'art.3 alla lettera a) dispone e prescrive¹²⁹ che in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati.

Sul punto la norma fa chiarezza dopo anni di dubbi interpretativi sorti sulla applicazione dell'art 19 del TUI (D. Lgs 286/1998): il divieto assoluto di respingimento oggi rappresenta il riconoscimento del diritto di permanere nello Stato nel suo Superiore Interesse, il diritto di non essere respinti e a ricevere una adeguata protezione per evitare per loro il rischio di danni irreparabili.

Il respingimento alla frontiera per definizione è un provvedimento di allontanamento dal territorio dello Stato, disposto dalla polizia di frontiera nei confronti dello straniero extracomunitario che è privo dei requisiti richiesti dalle norme. Le norme che regolano l'ingresso nel territorio nazionale degli stranieri sono contenute nel Testo Unico per l'Immigrazione; questa normativa dispone anche il minore straniero può essere respinto nell'eventualità che sia stato precedentemente espulso o perché venga considerato una minaccia per l'ordine pubblico.

La normativa sugli immigrati (D. Lgs n.286/89,TUI) individua le ipotesi dove non è possibile effettuare il respingimento, con precisione:

- gli stranieri richiedenti protezione internazionale

¹²⁸Il respingimento alla frontiera è un provvedimento di allontanamento dal territorio dello stato che può essere disposto nel momento in cui il soggetto è privo dei requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio Per entrare in Italia gli stranieri devono essere in possesso di un passaporto o di altro documento di viaggio riconosciuto valido da tutti gli Stati Schengen.

¹²⁹ Inserendo il comma 1bis nel corpus del Testo Unico.

- gli stranieri che possono essere oggetto di persecuzioni per motivi politici, di sesso, di religione ect...
- i minori stranieri non accompagnati.

Per i minori stranieri non accompagnati , prima della nuova legge, il divieto di respingimento sancito al primo comma dell'art. 19 TUI era in contrasto con il comma 2 bis dello stesso art. 19, il quale disponeva che essendo i minori appartenenti alla categoria dei soggetti vulnerabili per essi il "respingimento" doveva essere attuato con modalità compatibili alle sue specifiche condizioni personali.

Quindi, prima della riforma attuata dalla L Zampa, l'art.19 TUI aveva in se una contraddizione: al comma 1 dichiarava a favore dei MSNA il divieto di respingimento, al secondo ammetteva la possibilità che il respingimento poteva essere attuato con modalità compatibili alla loro condizione data la vulnerabilità del minore. La norma creava molta confusione, pertanto poteva capitare che, malgrado il divieto, il minore potesse essere respinto al confine.

La nuova legge, (L.n. 47/17) L.Zampa ha eliminato ogni dubbio interpretativo intervenendo direttamente nel corpo di legge dell'art. 19 del TUI, inserendo il com.1 bis, sancendo espressamente il divieto assoluto di respingimento dei minori non accompagnati alla frontiera .

La nuova legge, tuttavia, nel disporre il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, prevede una deroga ad essa, esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato. In ogni caso, il provvedimento di espulsione può essere adottato solo a condizione che non comporti "*un rischio di danni gravi per il minore*" (art.3 L. Zampa).

Il legislatore è intervenuto anche sull'art. 31 TUI, prevedendo che l'espulsione del minore sia disposta con provvedimento del Tribunale dei Minori¹³⁰ entro 30 giorni dalla richiesta del Questore.

Finalmente la tutela del minore prevale sulle ragioni di sicurezza interna.

Il divieto assoluto di respingimento dei minori rappresenta infatti un obiettivo importante, avere affermato il principio permette di rafforzare gli strumenti di tutela in favore dei

¹³⁰ E non dalla Direzione Generale Immigrazione che è un organo amministrativo

minori stranieri¹³¹ e di attuare il superiore interesse del minore, il cui perseguimento è prioritario rispetto a qualsiasi altra problematica.

2.2 Identificazione e accertamento dell'età

Al fine di garantire l'identità del soggetto come minore e garantire la tutela dei giovani migranti da ulteriori disagi o rischi di illegalità, la Legge 47/2017 dedica una particolare attenzione all'accertamento dell'età anagrafica, in questo settore emergono alcuni punti importanti.

Poiché il “momento” di effettuare gli accertamenti e perizie antropometriche, da sempre, rappresenta un punto critico. La Legge Zampa in merito ha chiarito alcuni dei dubbi.

L'art 5 com. 1 di questa Legge dispone che nel momento in cui il minore straniero viene in contatto con le autorità di polizia, servizi sociali o con rappresentanti degli Enti Locali oppure Autorità Giudiziaria, va fatto un primo colloquio conoscitivo da parte del personale qualificato della struttura di prima accoglienza, con la presenza del mediatore culturale, al fine di far emergere la storia personale e familiare.

Il comma 2 invece sancisce che nei casi di dubbi fondati sull'età dichiarata dal presunto minore, si applicano le disposizioni contenute al comma 3 e ss. il quale prevede che, l'identità del minore è accertata, dopo l'immediata assistenza umanitaria, dalle autorità di pubblica sicurezza, collaborati dai mediatori culturali e alla presenza del tutore provvisorio.

Indipendentemente della letterale formulazione della norma, appare preferibile, secondo una interpretazione logica, si attiva la procedura di accertamento dell'età tutte le volte che il soggetto straniero sia sprovvisto di documenti d'identificazione validi.

Determinare l'età è molto importante perché è la chiave di accesso o di esclusione di quelle misure di protezione o di tutela, ed è il fattore che determina la tipologia di percorso che deve essere promosso concretamente per l'integrazione di ciascun minore.

¹³¹ Ulteriori interventi normativi sono stati definiti con il D.L. n. 17/2017, con il D.Lgs. n. 220 del 2017, correttivo del cd. decreto accoglienza e, da ultimo, con il D.L. n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza e immigrazione).

Una volta accertata l'età si fa in modo che il percorso educativo e formativo (scolastico-lavorativo) idoneo individuato possa rappresentare per il MSNA l'unica scelta possibile giusta e sicura da seguire in alternativa a tutte le altre attività informali o illegali che si presentano durante la sua permanenza in Italia¹³², è un deterrente alla fuga dai centri di accoglienza. Così l'individuazione del giusto percorso, idoneo per quel soggetto con quella età, è fondamentale sia per proteggerlo durante il periodo della minore età, sia per garantire la sua permanenza ed integrazione nel nostro territorio al raggiungimento del diciottesimo anno.

In merito al metodo di determinazione dell'età del MSNA, a livello europeo si predilige, quello basato su una perizia medica; in Italia con la recente legge 47/17 il legislatore si avvale dell'approccio¹³³ misto.

Accantonando la complessa questione delle tecniche socio-sanitarie che riguardano l'accertamento dell'età dei MSNA, sinteticamente si individuano solo quelle procedure amministrative indicate dalla norma: l'accertamento dell'età può essere effettuata a mezzo di documento anagrafico anche senza fotografia, come per esempio certificato di nascita; si può avvalere della collaborazione delle autorità consolari, cercando di recuperare i documenti dal Paese di provenienza.

Queste ricerche nel paese di origine non sia attuano nel caso il soggetto abbia espresso la volontà di non avvalersi della collaborazione consolare, o nel caso abbia chiesto la protezione internazionale, oppure se si ritiene, dai colloqui svolti con l'interessato, che da essa possa derivare il pericolo di persecuzioni.

Se da queste attività i dubbi sull'età permangono, la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minori può disporre specifici esami socio sanitari; esso sarà svolto con approccio multidisciplinare in un ambiente idoneo e da professionisti adeguatamente formati, utilizzando modalità che siano meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta.

¹³² Quando sussiste una lacuna nella protezione, quando il minore si sente senza garanzia di un futuro certo che permetta un lavoro e quindi una permanenza in Italia, il minore cerca alternative per inserirsi in un contesto lavorativo senza valutare le conseguenze di uno sfruttamento che comunque non gli garantisce una permanenza legale in Italia dopo aver raggiunto la maggiore età.

¹³³ La Commissione Europea nel "piano d'azione sui minori non accompagnati 2010 -2014", auspicava la formulazione di migliori pratiche sull'accertamento dell'età.

I professionisti incaricati dovranno presentare una relazione finale, dove devono indicare obbligatoriamente i “marginii di errore”, inoltre devono comunicarla al soggetto interessato, a chi esercita i poteri tutelari nei confronti del presunto minore e al magistrato che ha disposto l'accertamento.

È assicurata, al soggetto in questione, la possibilità di reclamo avverso al provvedimento di accertamento dell'età ai sensi dell'art. 737e ss. c.p.c. (Codice Procedura Civile); nelle more della decisione ogni procedimento amministrativo o penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso.

Il provvedimento che decide sul reclamo è comunicato alle autorità di polizia ai fini del completamento delle procedure di identificazione.¹³⁴

Qualora persistono le incertezze sulla minore età, questa viene presunta ad ogni effetto di legge (per analogia ai sensi dell'art. 8 del Codice di procedura penale per minori).

Mettiamo infine in evidenza cosa costituisce l'accertamento dell'età in sintesi:

- 1) Presupposto per l'applicazione della stessa Legge Zampa o di altre leggi che li riguardano;
- 2) Elemento di discriminazione per l'applicazione di generali principi di diritto come per esempio la competenza giurisdizionale, la non imputabilità;
- 3) Presupposto per attivare o non attivare tutti quei procedimenti amministrativi e giurisdizionali nel superiore interesse del minore.

¹³⁴ D.lgs. 142/15, art. 19-bis, c. 9

2.3 L' accoglienza

In Italia il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati prima della riforma del 2017 presentava importanti criticità, come :

- la mancanza di procedure standardizzate di identificazione;
- accertamento dell'età dei MSNA;
- identificazione e assistenza specifica per i minori richiedenti asilo o vittime di tratta;
- condizioni di sovraffollamento;
- barriere nella comunicazione per l'insufficienza dei servizi di mediazione culturale e informazione legale;
- ritardi nei processi di regolarizzazione dello status del minore;
- l'accesso limitato ad opportunità lavorative.

A causa di questi limiti, il cui elenco non è esaustivo, i minori sentivano forte il disagio di un grave pregiudizio nei loro confronti, ma soprattutto veniva meno il diritto alla protezione.

Per queste principali criticità (emerse anche da indagini istituzionali durante l'iter dell'approvazione della legge) e a causa di rilevanti carenze nei controlli, molti dei minori si sono allontanati dalle comunità di accoglienza. Molti di loro fuoriuscivano dal circuito di accoglienza istituzionale, soprattutto spinti dall'urgenza di cercare lavoro, spesso per ripagare un debito.

Questi minori sono fortemente esposti a rischi di sfruttamento, soprattutto lavorativo e rischiano di essere coinvolti in attività illecite in Italia.

Il momento della prima accoglienza è la fase più importante per la protezione dei minori stranieri non accompagnati, perché all'arrivo sono particolarmente esposti ad una pluralità di rischi di abusi o sfruttamento. Essere privi del proprio ambiente familiare e di rappresentanza legale li pone in una posizione di estrema vulnerabilità. Ricordiamo inoltre che tra i minori non accompagnati vi sono un numero abbastanza rilevante, che oltre a cercare in Italia l'emancipazione sociale e lavorativa, cercano protezione perché fuggono da persecuzioni o conflitti.

Negli ultimi decenni moltissimi MSNA arrivano via mare , prediligono le coste meridionali dell'Italia , in modo più specifico l'isola di Lampedusa(Agrigento). All'inizio l'isola non era pronta alla gestione dei flussi sempre crescenti, infatti nel 2008 vi era un centro di soccorso e di prima accoglienza (CSPA) per soccorrere, assistere e per una

provvisoria identificazione delle persone sbarcate sull'isola, prima del trasferimento in altre strutture che la legge prevede:

- CARA, Centro assistenza a Richiedente asilo
- CDA, Centro di accoglienza
- CIE Centro per identificazione ed espulsione
- Le comunità alloggio per minori stranieri non accompagnati

Nel tempo il sistema di gestione di prima accoglienza, in generale, è migliorato via via fino ad arrivare alla legge Zampa. Questa legge ha determinato un modello di accoglienza basato sul soccorso, accoglienza e identificazione. Solo dopo l'identificazione si dispone il trasferimento di ciascuno dei migranti nelle apposite strutture dislocate sul territorio siciliano o di altre regioni.

La Legge Zampa con le proprie disposizioni ha voluto arginare i gravi rischi e le violazioni dei diritti dei piccoli migranti che potrebbero derivare dagli errori nella fase dell'identificazione, dal trattenimento nella prima struttura di accoglienza e del trasferimento nelle altre strutture.

Inoltre assicura il rispetto verso i loro diritti attraverso l'ascolto, l'informazione e la determinazione dello status, assistenza legale. Tutte attività che vanno fatte già nei centri di prima accoglienza appena arrivati.

In pratica i minori non accompagnati, quando arrivano in Italia, devono essere sottoposti a precise operazioni di pre-identificazione e devono essere registrati come minori, nel dubbio sulla loro età, come abbiamo già detto si attua la procedura che la nuova legge dispone per l'identificazione. Una volta identificati come tali devono essere inseriti in delle strutture di prima assistenza ed accoglienza per minori non accompagnati. L'identificazione ricordiamo è una fase importante dalla quale scatta la macchina operativa di protezione, tutela ed integrazione del minore

Il MSNA, una volta entrato all'interno dei confini italiani, acquisisce un vero e proprio diritto individuale che gli consente di godere di una serie di strumenti mirati alla sua tutela, all'assistenza, all'accoglienza, alla cura e all'integrazione sociale. La fase della prima accoglienza assume una fondamentale importanza nella protezione dei MSNA, perché essendo senza una protezione familiare rischiano di diventare vittima di violenza abuso e sfruttamento

Sicuramente sono due gli atti formali che, in seguito alla Legge Zampa, danno avvio al processo di protezione, assistenza e cura: 1) il rilascio del permesso di soggiorno per minore età ,(solo successivamente può essere modificato se ricorrono i requisiti per affidamento o per richiesta di asilo o per protezione specifica) 2)l'apertura della tutela pubblica con la nomina del tutore legale.

Una volta completata la fase della prima accoglienza e le procedure di identificazione, dopo un provvedimento di «non luogo a provvedere al rimpatrio», per il minore non accompagnato si apre la fase della seconda accoglienza dove assumono importanza gli Enti Locali attraverso il sistema SIPROIMI¹³⁵ (ex SPRAR).

Il minore sarà collocato in un luogo sicuro e le ipotesi successive sono due:

- 1) Potrà essere dato in affidamento ad una famiglia¹³⁶ oppure ospitato in una casa famiglia, e in questo caso il permesso per “minore età” verrà convertito in permesso di soggiorno “per affidamento”.
- 2) La seconda ipotesi opera quando non c'è affido il minore rimane con un permesso per minore età ed inserito nei progetti di accoglienza ex SPRAR¹³⁷, nello stesso tempo verrà nominato un tutore.

In questa fase è molto importante la collaborazione tra il Sindaco del Comune (generalmente delegato) e i Servizi Sociali che si occupano di alloggiare il bambino o il ragazzo e di garantire che abbia accesso ad istruzione e cure necessarie. Si occupa anche della futura integrazione lavorativa attraverso la formazione.

Proprio in riferimento all'alloggio e alla formazione il decreto 142/2015¹³⁸, facendo riferimento alle ex SPRAR, parla di strutture altamente specializzate per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; l'ampliamento ai minori non accompagnati con permesso per minore età è una innovazione importante perché manifesta un interesse sinergico delle autorità sui vari livelli di governo ad equiparare i minori non accompagnati indipendentemente della condizione e del tipo di permesso posseduto , cioè se sono

¹³⁵ Evoluzione del termine SPRAR dopo il Decreto Salvini.

¹³⁶ I minori possono essere affidati ad un cittadino straniero regolarmente soggiornante, che convivono con l'affidatario, vengono iscritti nel permesso di soggiorno del medesimo fino al compimento dei 14 anni e ricevono un permesso di soggiorno per motivi familiari al compimento dei 14 anni.

¹³⁷ Ricordiamo che il sistema SPRAR con la L. Zampa si è estesa ai minori non accompagnati.

¹³⁸ Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142. Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale(destinatari rifugiati e richiedenti asilo).

soggetti che hanno bisogno di una protezione internazionale o semplicemente minori non accompagnati anche se in possesso di un permesso per minore età si ritengono ugualmente bisognosi di essere tutelati ed accompagnati alla maggiore età. Si evita così la discriminazione tra minori.

I progetti SPRAR (in Italia a luglio 2018 sono 144 per minori non accompagnati) sono realizzati in collaborazione con gli enti locali elaborano sistemi di accoglienza e d'integrazione, i minori vengono avviati in un processo di autonomia, soprattutto tramite tirocini, lavori socialmente utili, lavori veri e propri.

Nella "Relazione sul funzionamento del Sistema di Accoglienza", presentata alla Camera dei Deputati, il 14 agosto 2018, il ministro Matteo Salvini definiva il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) "un ponte necessario all'inclusione", anche se lo stesso Ministro dell'Interno e il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, presentano un decreto legge sull'immigrazione conosciuto come Decreto Salvini (Decreto n.113 del 04/10/2018), approvato dal Consiglio dei Ministri. Esso ridimensiona il programma SPRAR, inizialmente destinato all'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo, successivamente dopo il Decreto Salvini prende il nome di SIPROIMI.

L'art. 12, comma 5-bis del citato Decreto Legge ha confermato la possibilità, anche per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo al compimento della maggiore età, di rimanere nel "Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati" (SIPROIMI) fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

Quest'ultima disposizione è stata meglio specificata dalla Circolare n. 22146 del 27 dicembre 2018¹³⁹. La circolare prevede, inoltre, che le strutture SIPROIMI potrà sviluppare ulteriormente come sistema di accoglienza e di inclusione dei minori stranieri non accompagnati che, necessitando di un supporto prolungato finalizzato al buon esito del percorso di inserimento sociale e lavorativo intrapreso, sono affidati ai servizi sociali

¹³⁹Adottata dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale dei Servizi per l'Immigrazione e l'Asilo – del Ministero dell'Interno che, al riguardo, ha disposto al paragrafo I), lett. B): "Le modifiche normative riservano l'accesso al Siproimi e ai relativi progetti diretti ad offrire assistenza e servizi di inclusione sociale e favorire il percorso di autonomia: a) [...]; b) ai minori stranieri non accompagnati, anche non richiedenti asilo. I minori richiedenti asilo, al compimento della maggiore età rimangono nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale, per il tempo riservato alla permanenza dei beneficiari".

anche oltre il compimento dei 18 anni e fino all'età massima di 21 anni, per effetto di un decreto adottato dal Tribunale per i minorenni ai sensi dell'art. 13 della l. n. 47/2017¹⁴⁰. Malgrado il positivo intento del legislatore di voler migliorare gli aspetti della prima accoglienza riducendo il periodo di 60 giorni a 30, riteniamo che l'attuazione di tutti i procedimenti burocratici in 30 giorni rappresenta una vera utopia; è un'utopia per le difficoltà operative legate ai tempi delle foto segnaletiche accertamenti sanitari, per il numero delle forze operative: la scarsità di risorse destinate ad affrontare tali emergenze non fanno che prolungare i tempi di permanenza dei ragazzi, i quali rimangono per mesi, 4 o 8 mesi e anche più. La maggiore criticità da rilevare, oltre la prolungata permanenza dei minori nelle strutture di prima accoglienza, è la generale indisponibilità dei posti sia in tali strutture che in quelli ordinari.

Una piccola riflessione per concludere l'argomento dell'accoglienza e dei drammi che discendono dalle disfunzioni del sistema, sul punto appare opportuno, anche se sinteticamente, mettere in evidenza che i minori che arrivano sono sempre più piccoli di età¹⁴¹.

Su questi minori, spesso con bisogni speciali a causa dei traumi che subiscono durante il viaggio, si dovrebbe intervenire immediatamente con azioni mirate per soddisfare i loro bisogni; inoltre occorre un' accoglienza adeguata al grado di tutela che chiedono le convenzioni internazionali.

Il rischio che si corre è alto, se non si interviene tempestivamente, di avere nella società e sul territorio, tra qualche anno, soggetti disturbati o adulti devianti o pericolosi.

Però per realizzare questo è necessario avere fondi risorse e personale preparato. Su questo punto la normativa non ha disposto nulla.

Sembra utile segnalare che in ambito giurisprudenziale, sono stati emessi alcuni provvedimenti volti a fornire una risposta alla questione relativa all'alta concentrazione dei minori stranieri non accompagnati nelle regioni del sud Italia. In particolare, il Tribunale dei minori di Palermo ha emesso dei decreti attraverso i quali ha nominato

¹⁴⁰ Consultabile in <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf> (11 maggio 2020).

¹⁴¹ Il fenomeno è dovuto anche al fatto che i più piccoli hanno una maggiore possibilità di integrazione.

alcuni Sindaci tutori provvisori¹⁴², stabilendo al contempo che gli stessi avrebbero dovuto trasferire in breve tempo i minori non accompagnati in altri comuni del territorio italiano, dopo aver nominato un tutore volontario, per garantire a ciascuno l'esercizio dei propri diritti.

Infine, un ulteriore punto che merita essere evidenziato riguarda uno spostamento di competenze per potenziare l'efficacia delle tutele nei confronti dei minori non accompagnati: la Legge n. 47/2017 ha modificato la competenza dell'organo deputato ad adottare i provvedimenti di rimpatrio assistito, trasferendola dal Ministero del Lavoro giustamente al Tribunale dei Minori, organo che può garantire di tutelare giuridicamente al meglio il bambino.

Esso decide anche in merito ai provvedimenti di espulsione (art. 8), ed impone immediata attivazione delle indagini familiari del minore e in caso di minori in stato di abbandono di gli Enti Locali il compito di formare affidatari per accogliere i minori, in modo da favorire l'affidamento familiare (art. 7)¹⁴³.

2.4 I MSNA e il Sistema SIPROIMI

Gli artt. 4 e 12 della L. n. 47/17, occupandosi proprio del tema dell'accoglienza, pone puntuali modifiche all'art. 19 del D. Lgs 142/2015.

Facendo una sintesi la norma dispone, innanzitutto, affinché venga attribuito ai MSNA un alloggio sicuro ed adeguato e che siano assicurati i servizi necessari di supporto.

All'art. 12 dispone l'accoglienza dei MSNA con permesso per minore età nell'ambito del sistema di protezione SIPROIMI¹⁴⁴ (ex SPRAR). In pratica ha esteso ai MSNA il sistema di protezione riservato ai richiedenti asilo e rifugiati. Tutto ciò per garantire al meglio, l'interesse superiore del minore ed il suo benessere.

Quest'ultima disposizione rappresenta una tra le più importanti novità introdotte dalla nuova legge.

¹⁴² Come risulta da un articolo pubblicato dal Garante dell'infanzia in <https://www.garanteinfanzia.org/news/minori-stranieri-non-accompagnati-il-428-sicilia-il-tribunale-di-palermo-incarica-i-sindaci-di> (11 settembre 2020)

¹⁴³In luogo del ricovero in una struttura di accoglienza un criterio di preferenza dell'affidamento alle famiglie rispetto al collocamento in comunità di accoglienza (art. 6).

¹⁴⁴Dal 2018, con il decreto 113/18, la rete SPRAR cambia denominazione, il nuovo acronimo è SIPROIMI (sistema di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati).

Lo SPRAR (oggi SIPROIMI), costituita nel 2002 come rete degli Enti Locali, nasce come sistema privilegiato per concretizzare progetti di accoglienza integrata, come già puntualizzato per i soli richiedenti asilo rifugiati e stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria. Con il sistema SPRAR non solo si è realizzata la migliore protezione, ma si è avviato anche un processo di integrazione nel territorio di questi minori.

Il legislatore pertanto estendendo la protezione prevista per minori rifugiati o richiedenti asilo ai MSNA, mira a costruire le basi per realizzare in un prossimo futuro, l'equiparazione della posizione giuridica delle due categorie di minori ai quali riconosce lo stesso grado di vulnerabilità. Per questo motivo permette ai MSNA di usufruire gli stessi servizi dei minori non accompagnati rifugiati o richiedenti asilo

Anche se la disposizione si è rivelata una ottima strategia per il raggiungimento dell'autonomia del minore e del suo accesso al lavoro dopo il raggiungimento della maggiore età degli stessi, attualmente i MSNA (con permesso per minore età) e i rifugiati o richiedenti asilo hanno una posizione giuridica differente: i MSNA con permesso per minore età non possono avere accesso al lavoro prima dei 18 anni, mentre i minori con permesso di asilo o richiedenti asilo possono accedere al lavoro precocemente a 16 anni. Anche il rinnovo del permesso di soggiorno a diciotto anni seguono percorsi diversi.

Riepilogando il sistema previsto dal D. lgs. 142/2015 prevede la gestione del fenomeno su due livelli di intervento o due fasi di accoglienza. Essi mirano a segnare un percorso e ad accompagnare il minore verso l'autonomia e l'integrazione sociale. Per questo le fasi sono tra loro collegati ed interdipendenti,

Appena arrivati approdano di passaggio in hotspot, dove i MSNA vengono identificati dalla Prefettura territorialmente competente che comunica i dati dei MSNA agli uffici interessati del Ministero dell'Interno che, a loro volta, ne dispongono il trasferimento secondo le disponibilità delle strutture di prima accoglienza

Nella prima fase è previsto l'inserimento nelle strutture governative di prima accoglienza per le esigenze di soccorso o protezione urgente, la norma prevede una permanenza non superiore a 30 giorni alla identificazione ed eventuale accertamento dell'età.

La norma all'art 4 l. 47/17 interviene sull'art 19 della l. 142/15 e detta due disposizioni: 1) riduce i termini da 60 a 30 nelle strutture di prima accoglienza dei MSNA, dando anche un termine di 10 giorni per concludere le procedure di identificazione; 2) prevede

che le strutture governative di prima accoglienza devono essere destinate esclusivamente ai minori non accompagnati, escludendo la possibilità della loro permanenza in strutture miste considerate pericolose per eventuali contatti capaci di plagiare i minori e indurli a fuggire o a fidarsi di persone che promettono lavoro e di conseguenza cadere nelle reti dello sfruttamento lavorativo.

Durante tale fase, con non poche difficoltà, si cerca di garantire al minore tutti i servizi specialistici necessari e finalizzati al successivo trasferimento nei centri di secondo livello.

Spostando la nostra attenzione sulla seconda accoglienza, in questa seconda fase prevista nel sistema SIPROIMI (ex SPRAR) si programmano una serie di attività che hanno lo scopo di garantire al minore non solo la crescita ma anche, a piccoli passi e attraverso interventi mirati e progetti individuali, ad attuare una loro piena autonomia ed una integrazione nel tessuto sociale in cui vivono.

Infatti a predisporre le strutture di seconda accoglienza del sistema SIPROIMI sono i comuni, secondo un modello che privilegia l'accoglienza ospitale e l'integrazione.

Queste strutture sono a norma, cioè rispettano le normative nazionali e regionali in materia di strutture per minori. In mancanza di posti disponibili nella rete SIPROIMI i minori accedono in "comunità alloggio", attivati sempre dagli enti locali (art. 19 D. Lgs n. 142/15).

La Legge Zampa, come abbiamo sottolineato prima, estende ai MSNA il sistema di protezione (precedentemente riservata solo ai richiedenti asilo e rifugiati) e permette ai minori non accompagnati con permesso "per minore età" l'accesso ai servizi del Sistema, ciò indipendentemente se sono collocati nella rete SIPROIMI o nelle "comunità alloggio".

Dunque sono strutture di secondo accoglienza non solo quelle che fanno parte alla rete SIPROIMI ma anche le strutture autorizzate o accreditate dalla regione o dai comuni.

Tali progetti vengono finanziati con il Fondo Nazionale per le politiche ed i servizi d'asilo¹⁴⁵, a seguito della legge Zampa il fondo è stato ampliato da specifici programmi di accoglienza per i MSNA, un sistema di servizi un programma di accoglienza e di integrazione.

¹⁴⁵ Ai sensi dell'art. 1 septies d.l. 416/8 9

Grazie alla Legge Zampa le differenze sulle accoglienze incominciano a ridursi, perché ricordiamo che la situazione giuridica dei minori non accompagnati con permesso per minore età, è difforme rispetto agli altri dei minori che sono titolari di altri tipi di permessi e che godono di posizioni privilegiate rispetto ai primi. La difformità delle situazioni destava molta preoccupazione sia dal punto di vista dell'accoglienza (intesa come protezione del minore e quindi dalla capacità di proteggere dalle insidie dello sfruttamento) sia dal punto di vista dell'integrazione socio lavorativo. Questa è la vera motivazione che ha determinato la necessità di questa nuova norma, approvata proprio per far fronte a tali problematiche. Però, se la situazione dell'accoglienza vera e propria è stata risolta dalla norma che mostra di essere di eccellente valore , per quanto riguarda l'integrazione anche se dispone per garantire una piena integrazione socio lavorativa di tutti i MSNA, la stessa norma trova molta difficoltà a parificare la situazione giuridica dei MSNA con permesso di soggiorno per minore età rispetto a quella degli altri MSNA titolari di permessi differenti . La Legge Zampa infatti rinvia ad una ulteriore norma questa parificazione che sostanzialmente possa dare le stesse opportunità di lavoro a tutti MSNA sia durante la minore età , sia dopo aver raggiunto la maggiore età. Malgrado esista l'intenzione politica ad attuare, attualmente mancano le pari opportunità.

3. DIRITTI E TUTELE NEL RISPETTO DELL' INTERESSE DEL MSNA

3.1 Le indagini familiari ai fini del rimpatrio assistito.

Dopo l'entrata in vigore della Legge Zampa i minori non accompagnati arrivati nel nostro territorio, una volta identificati, sono soggetti ad un procedimento di determinazione del loro Superiore Interesse.

La ricerca dello stesso è avviata da gruppi di esperti multidisciplinare che coinvolgono il minore ed il suo tutore. La valutazione dell'interesse del minore caso per caso, cioè si basa sulla situazione riferita al soggetto specifico, ed essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare e di adottare le misure di protezione.

La decisione finale positiva sarà dichiarata in un documento che motiverà l'opportunità del rimpatrio nell'interesse del minore.

A questo punto non è superfluo ricordare e precisare che gli adulti, sono soggetti a provvedimenti di espulsione¹⁴⁶, mentre i minori possono essere rimpatriati solo e sempre nel loro Superiore Interesse¹⁴⁷, sottolineando la differenza tra espulsione e rimpatrio assistito.

Le indagini familiari sono proprio l'attività successiva alla prima accoglienza; l'art 4 della l. 47/17, stabilisce che gli MSNA devono essere accolti, per un periodo non superiore di 30 giorni (prima della nuova legge il periodo era di 60), in apposite strutture a loro riservate dotate di servizi adatti a rispondere alle esigenze dei minori entro questi 30 giorni vanno attivate e concluse le indagini familiari si estendono fino al paese di origine del minore. Una volta esaurita la prima accoglienza, dopo i risultati delle indagini, dovrà essere valutata l'opportunità di rimpatrio volontario od assistito¹⁴⁸.

In conformità a quanto previsto dall'art. 5 della Convenzione europea sul rimpatrio dei minori, nel corso della procedura il minore deve essere sentito personalmente.

Il rimpatrio assistito¹⁴⁹ presuppone l'adesione dell'interessato, alla procedura di ritorno nel Paese di origine o in un paese terzo.

¹⁴⁶ "Con espulsione si intende un provvedimento che comporta l'abbandono coattivo del territorio dello straniero che ha di fatto instaurato un collegamento con il territorio dello Stato e comporta l'impossibilità di rientrare nello Stato per un certo termine".

¹⁴⁷Nel decidere circa l'adozione del provvedimento di espulsione il Tribunale per i minori dovrà valutare e tenere nella dovuta considerazione sia la sussistenza dei motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, per i quali può disporre l'espulsione, nell'interesse del minore, quando ci sia una effettiva necessità valutando la congruità della misura, cioè qualora dalla sua adozione possa derivare una lesione del diritto all'unità familiare.

¹⁴⁸ Che si differenzia dall'espulsione in quanto questo è un provvedimento coercitivo di allontanamento dello straniero con il divieto di reingresso in Italia per 10 anni.

¹⁴⁹ L'articolo 1 comma, 4 del D.P.C.M. n. 535/1999 definisce l'istituto del rimpatrio assistito stabilendo che per "rimpatrio assistito" si intende: "l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al affidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento. Il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione". La Direzione Generale, sulla base delle informazioni ottenute all'esito delle attività di indagine familiare, può adottare, il provvedimento di rimpatrio assistito di cui all'articolo 7 del D.P.C.M. n. 535/99.

La procedura¹⁵⁰ deve svolgersi in condizioni tali da assicurare costantemente il rispetto dei diritti garantiti al minore dalle Convenzioni Internazionali, dalla Legge e dai Provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

Si deve assicurare altresì il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore, fino all'affidamento alla famiglia o alle autorità responsabili.

Il rimpatrio assistito, con la Legge Zampa, non viene più disposto dalla Direzione Generale, Autorità Amministrativa, ma dall'Autorità Giudiziaria una volta completata la fase della prima accoglienza e delle indagini nel paese d'origine che vengono svolte dall'Organizzazione non Governativa(ONG)¹⁵¹.

Anche nel caso in cui le indagini nel paese di origine non siano andate a buon fine, la situazione del minore va segnalata alla Magistratura che dispone il "Non luogo a provvedere al rimpatrio".

Il giudice competente dunque è il Tribunale dei Minori che decide sia sul rimpatrio che sulla permanenza in Italia, sempre nell'interesse del minore.

Ove non sia opportuno rimpatriare il minore nel proprio paese di origine e durante le indagini familiari siano stati rintracciati familiari che vivono nel territorio italiano idonei a prendersi cura del minore, sono affidati ad essi (dell'art.7). Questa soluzione è sempre da preferirsi al collocamento in comunità.

¹⁵⁰ Nel caso in cui ritenga che il rimpatrio non sia nel suo superiore interesse, il minore ha diritto di presentare appello per ottenere l'annullamento della decisione. In passato quando il rimpatrio era stato disposto dalla Direzione generale vi sono già stati diversi casi in cui il provvedimento di rimpatrio è stato annullato. Per la presentazione del ricorso, il minore può essere rappresentato dal tutore o dai genitori dal paese d'origine (in questo caso i genitori devono inviare al difensore una dichiarazione di procura effettuata presso un notaio locale, tradotta e legalizzata presso il consolato italiano).

¹⁵¹ I criteri in base ai quali il tribunale dei minori o i minori stranieri decide se il minore debba essere rimpatriato o restare in Italia non sono chiaramente stabiliti attraverso la legge, l'orientamento finora adottato è quello generale di ritenere che " il minore non può essere rimpatriato se il rimpatrio comporta gravi rischi": ad esempio se non si riescono a individuare né i familiari né autorità del paese d'origine disposte ad assumere l'affidamento del minore a seguito del rimpatrio, o se i genitori hanno tenuto comportamenti gravemente pregiudizievoli nei confronti del minore, o se il minore proviene da un paese in guerra o dove rischierebbe di essere perseguitato. Invece nel caso in cui il rimpatrio non comporti gravi rischi per il minore, anche se non è chiaro quali criteri debbano essere adottati, senza dubbio si devono rispettare i principi introdotti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo e considerare una serie di fattori, quali la volontà del minore (il minore ha infatti diritto di esprimere la propria opinione e che questa sia debitamente presa in considerazione, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità, la volontà dei suoi familiari, le opportunità (di istruzione, assistenza ecc.) disponibili nel suo paese, le condizioni di inserimento (scolastico, lavorativo, relazionale ecc.) del minore in Italia. Tali fattori dovrebbero essere tenuti in conto, per valutare caso per caso quale soluzione risponda maggiormente all'interesse del minore.

Quando il minore rimane in Italia, viene segnalato ai Servizi Sociali che si attivano per prendersene cura, essi verificano la possibilità di affidamento, valido strumento per realizzare la piena tutela ed integrazione del MSNA .

L'affidamento è l'Istituto giuridico che si può applicare a tutti i minori presenti in Italia che posseggono determinate condizioni.

Questo Istituto giuridico viene promosso e sostenuto dalla nuova legge a favore dei MSNA, precisamente all'art.7 della L. 47/17, il legislatore introduce la possibilità¹⁵² per gli Enti Locali (Comuni) di promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori non accompagnati, ai quali si applica la disciplina in materia di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono.

I vantaggi dell'affidamento familiare del MSNA sono tantissimi, primo fra tutti il rilascio di un permesso per affidamento al minore che gli permetterebbe, nell'immediato, una piena integrazione socio-lavorativa, cioè il minore, se vuole e se sussistono i requisiti richiesti dalla legge¹⁵³, ha facoltà di lavorare .

A questo privilegio si aggiunge la possibilità per i minori affidati, al raggiungimento della maggiore età, di convertire, in modo quasi automatico, il suo permesso di soggiorno per affidamento in altro permesso di soggiorno che può essere un permesso per lavoro , per studio o altro.

Oltre ai questi vantaggi sostenere l'Istituto dell'affidamento ha sicuramente benefici:

- sui costi di collocamento del minore in una famiglia sarebbero inferiori, piuttosto che l'inserimento in una struttura di accoglienza;
- sul benessere psico-fisico di vivere in un contesto familiare sarebbero di gran lunga superiori, piuttosto che in comunità.

Per il MSNA che non è affidato ad una famiglia rimane nelle strutture di seconda accoglienza con un permesso per minore età ,come abbiamo già accennato, diversamente dal MSNA affidato ad una famiglia, non è consentito di lavorare e per rinnovare il suo permesso alla maggiore età deve raggiungere dei requisiti e condizioni

¹⁵² La legge attribuisce carattere facoltativo a tali misure, le quali vengono rimesse all'ampia discrezionalità degli enti locali.

¹⁵³ Aver compiuto 16 anni e assolti gli obblighi scolastici.

previsti dalla legge. Questa condizione permane anche attualmente dopo la Legge Zampa.

In conclusione, si sottolinea come per tutto l'impianto normativo in esame, per l'attuazione della disposizione dell'affidamento appena esaminata non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, con gli enti locali che operano con poche risorse disponibili nei propri bilanci è facile prevedere un fallimento della previsione normativa di utilizzo dell'affido familiare dei MSNA.

Di conseguenza, nella maggior parte dei casi i MSNA saranno collocati nelle comunità di accoglienza senza alternativa.

Per quanto riguarda la procedura, tramite i Servizi Sociali il minore sarà collocato come abbiamo già detto, in un luogo sicuro¹⁵⁴, con la Legge Zampa questi minori sono collocati nei SIPROIMI(ex SPRAR), come è stato sottolineato in precedenza.

In questa fase è molto importante la collaborazione tra il Sindaco del Comune e i Servizi Sociali che si occupano di alloggiare il bambino e di garantire che abbia accesso all'istruzione e alle cure necessarie; insieme le due istituzioni programmano un piano educativo che deve tener conto soprattutto di un'integrazione sociale e di una integrazione lavorativa futura del ragazzo che raggiungerà solo dopo alla maggiore età.

3.2 L' intervento dell'Autorità Giudiziaria

Il ruolo dell'autorità giudiziaria, in tema protezione e di tutela dei diritti del MSNA, è di fondamentale importanza e anche di grande rilievo.

Per Autorità Giudiziaria si intende sia il Tribunale dei minori sia il Giudice Tutelare che rappresentano la garanzia della effettiva applicazione della legge per la protezione del

¹⁵⁴ Già il decreto 142/2015 indica delle SPRAR come di strutture altamente specializzate per l'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo e rifugiati. Inoltre prevede l'intervento degli Enti Locali e del lavoro sinergico delle Autorità sui vari livelli di governo.

minore. Essi intervengono principalmente, tutte le volte che lo Stato italiano deve assumere una decisione nel superiore interesse di tale minore. Per fare un esempio semplificato, l'autorità giudiziaria interviene in caso di un eventuale espulsione, che come abbiamo già detto può avvenire solo in determinati casi eccezionali legati alla pericolosità del minore (dal punto di vista della sicurezza) in questo caso il Tribunale verifica la pericolosità del soggetto; oppure interviene valutando il superiore interesse del minore nel caso del rimpatrio assistito . Ancora, nel caso dell'accettazione dell'età , nella nomina del tutore e così via il suo intervento viene individuato sempre dalla legge per garantire l'effettiva applicazione della legge nel interesse del minore..

Rientrano, infatti nella tematica delle tutele e protezione dei MSNA, i procedimenti giudiziari attivabili, delineati dall'art. 19, D.Lgs. 142/15.

Ai sensi del comma 5 di detto articolo, l'autorità di pubblica sicurezza dà *«immediata comunicazione della presenza di un minore straniero non accompagnato al giudice tutelare competente per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli artt. 343 e ss. c.c., al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali»* (art.19 co.5 D.Lgs 142/15) in quanto competente per il censimento e monitoraggio dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale.

L'invio doppio di ogni comunicazione da parte delle forze di polizia e degli Enti locale al giudice minorile e giudice tutelare ha sempre destato perplessità, in quanto ciò comporta l'avvio di un doppio procedimento presso due distinti uffici giudiziari, con la conseguenza del rischio di sovrapposizione dei due procedimenti, con un dispendio di energie e risorse e costi (soprattutto in un contesto di grave sofferenza degli uffici giudiziari, a corto di risorse e personale amministrativo).

La sequenza del procedimento è pertanto la seguente:

– L'autorità amministrativa (forze di polizia, Ente locale, prefettura, ecc.) segnala immediatamente il minore al Giudice Tutelare ed al P.M.¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Il Pubblico Ministero spesso abbreviato PM o P.M. nell'ordinamento giudiziario italiano è un organo dell'amministrazione della giustizia ripartito in più uffici è dell'ordinamento giudiziario, è attribuito il compito di vigilare sull'osservanza delle leggi e alla tutela dei diritti dello Stato e delle persone.

– Il Giudice Tutelare apre un procedimento di tutela ai sensi dell'art. 343 c.c., e procede alla nomina del tutore.

– Il P.M. minorile accerta il soggiorno del minore nella struttura di accoglienza, avanza ricorso al Tribunale per i minorenni con richiesta di ratifica delle misure di accoglienza. Nel caso in cui il minore non sia stato collocato in alcuna struttura, oppure se ne sia subito dopo allontanato il P.M. non inoltrerà alcun ricorso al giudice minorile ma procederà ad archiviazione della segnalazione

– Ricevuto il ricorso del P.M., il giudice minorile procederà a verificare le condizioni di accoglienza del minore, emettendo il provvedimento di ratifica (eventualmente dopo aver disposto l'ascolto del minore, diretto o delegato).

Se il giudice minorile ritenga insufficienti e quindi non accettabili le misure di accoglienza predisposte, non emette il provvedimento di ratifica, onerando l'Ente Locale di provvedere alle necessarie integrazioni.

Dopo la convalida della misura di protezione, il procedimento viene chiuso direttamente dal Tribunale per i minorenni.

Nel frattempo il giudice tutelare avrà nominato il tutore che può essere l'Ente Locale, oppure può essere scelto tra i «tutori volontari», figura introdotta dalla nuova legge Zampa.

I due procedimenti, quello del Tribunale Minorile e quello aperto presso il Giudice Tutelare, possono di fatto sovrapporsi, creando interferenze reciproche, ma soprattutto non apporta alcun beneficio concreto alla tutela del minore straniero non accompagnato. Mentre si apprezza molto l'intervento della magistratura, in alcune fasi del procedimento di accoglienza, che ha sostituito l'Autorità Amministrativa, in quanto l'Autorità Giudiziaria svolge un'attività di protezione che rafforzano le garanzie di tutela del Superiore Interesse.

3.3 Rafforzare i diritti e le tutele dei MSNA.

Come evidenziato, anche nei primi commenti, la Legge Zampa (legge n. 47/17) non dispone più per tamponare una situazione di emergenza aspettando che il problema della migrazione minorile venga risolto dalla cessazione della migrazione stessa, ma rappresenta la chiara scelta del legislatore di tutelare il MSNA come soggetto vulnerabile e portatore di un superiore interesse.

La recente Legge, dunque, ha il pregio di aver dato una svolta non solo al sistema di protezione dei minori non accompagnati nell'ordinamento nazionale, ma ha cambiato anche la visione del ruolo del MSNA nella nostra società che non è più un soggetto di passaggio ma è destinato a rimanere nel nostro territorio.

Per questo motivo fin dal primo articolo della norma, emerge la necessità di eliminare ogni forma di discriminazione tra minori stranieri nel riconoscere la titolarità dei diritti e delle tutele, infatti sancisce l'equiparazione dei MSNA rispetto ai minori cittadini.

Il legislatore va alla ricerca del Superiore Interesse, rafforza le garanzie con l'intervento della magistratura, rafforza le tutele già esistenti nei confronti degli MSNA e mira a garantire un'applicazione uniforme delle norme sull'accoglienza in tutto il Paese.

In materia di protezione e tutele si sottolinea che, nella nuova norma, vengono sostenute a favore dei MSNA tutte le libertà fondamentali riconosciute dalla nostra Costituzione, la quale a sua volta dispone che tutti i diritti e le libertà sono garantiti a chiunque presente nel territorio, indipendentemente dall'età e dalla nazionalità.

Vengono altresì sostenuti dalla nuova disposizione, i diritti soggettivi della persona riconosciuti dalle Convenzioni Internazionali alle quali ha aderito l'Italia: tra queste, a solo titolo esemplificativo, è utile ricordare la Convenzione di New York del 1989 resa esecutiva con l. n. 176/91, la Convenzione di Strasburgo del 1996 resa esecutiva con Legge. n. 77/2003.

La L. Zampa ha introdotto nuovi aspetti ma, come abbiamo già detto, ha voluto rafforzare singoli diritti già riconosciuti ai MSNA. Come all'art. 14:

– Diritto allo studio (già gli artt. 38, d.lgs. n. 286/1998 e 45, d.p.r. n. 394/1999 in conformità dell'art.34 Cost., affermano il diritto del minore straniero ad accedere alle

strutture scolastiche di ogni ordine e grado, indipendentemente dalla titolarità o meno, da parte del minore stesso, di un permesso di soggiorno;

– Diritto di accesso alle prestazioni sanitarie (l'art. 35 co. 3, 4, 5 e 6, d.lgs. n. 286/1998 e l'art. 43 co. 2, 3, 4, 5 e 8, d.p.r. n. 394/1999, disciplinano l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno.

In particolare l'art. 35 co. 3, Testo Unico prevede che agli stranieri «irregolari» siano assicurate, nelle strutture pubbliche e private accreditate del Servizio Sanitario Nazionale, diverse prestazioni sanitarie.

L'art. 14, della L. Zampa ai commi 1 e 2, estende la garanzia dell'assistenza sanitaria ai MSNA anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno e immediatamente dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale.

– Diritto di accesso alle prestazioni sociali (l'art. 6 co. 2, l. n. 328/2000, richiamando gli artt. 22, 23 lett. c), d.p.r. n. 616/1977, pone a carico degli Enti Locali Territoriali – Comuni – gli interventi assistenziali a sostegno dei minori in difficoltà.

– A tutti i minori stranieri non accompagnati, infine, si riconosce l'applicazione, delle norme che disciplinano alcuni strumenti di protezione come gli istituti della tutela, dell'affidamento, dell'adozione¹⁵⁶.

L'art. 15 della legge Zampa introduce una novità, il diritto all'ascolto dei MSNA con diritto all'assistenza affettiva-psicologica assicurata, in ogni procedimento amministrativo e giurisdizionali che riguarda il MSNA, dalla presenza di persone idonee di comprovata esperienza nel settore e iscritti in un apposito albo o registro.

Infine gli viene riconosciuto il diritto all'assistenza legale e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello stato in ogni stato e grado del procedimento.

Rafforzare i diritti e le tutele è espressione di un cambiamento di rotta del nostro Paese verso una politica migratoria più accogliente che mira a promuovere una adeguata

¹⁵⁶ Poiché i minori stranieri non accompagnati sono persone di età minore entrate nel nostro Paese da sole, prive di visto o autorizzazione, l'unico iter legislativo possibile è quello richiamato dal co. 5 dell'art. 33, che a sua volta rinvia all'art. 37 bis, l. n. 184/83, secondo il quale «*al minore straniero che si trova in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza*».

crescita del minore per avviarlo verso una vera autonomia personale, renderlo meno vulnerabile e creare le occasioni per una vera integrazione socio lavorativa.

Alcuni diritti come quello allo studio e alla formazione servono per dare al minore strumenti e maggiori garanzie d'ingresso nel lavoro, così come il riconoscimento di tutti gli altri diritti e tutele è prioritario e necessario affinché l'inclusione sociale e l'integrazione possa essere veramente attuata nella sostanza.

Il processo di integrazione iniziato dalla Legge Zampa si è fermato, anche a causa della Pandemia mondiale e di tutte le conseguenze che derivano dall'emergenza sanitaria, manca ancora l'attuazione di quella parità di trattamento sostenuta dall' art.1 della L. Zampa , almeno in due punti : riconoscimento del diritto al lavoro anche dei minori con permesso di età e nella procedura del rinnovo del permesso quando questi raggiungono la maggiore età. Per questi soggetti l'integrazione socio-lavorativa è più difficile malgrado il rafforzamento delle tutele.

Possiamo però dire che a proposito di ciò, un disegno di legge è approvato in Parlamento in attesa di essere dibattuto e valutato dalle Camere.

4 L' INTEGRAZIONE SOCIO-LAVORATIVA PER UNA MAGGIORE PROTEZIONE DEI MSNA.

Il confronto delle norme giuridiche e l'analisi delle interviste fatte ai MSNA¹⁵⁷, ha condotto questo studio ad evidenziare dei limiti nelle fasi dell'accoglienza, nei periodi precedenti alla Legge Zampa.

¹⁵⁷ La maggior parte delle interviste sono state fatte nel periodo precedente alla emanazione della Legge Zampa. successivamente l'emanazione della legge le interviste, per quanto possibile e con molta fatica sono state integrate con soggetti arrivati dopo il 2017. La difficoltà ad attuare nuove interviste è dipeso principalmente dal fatto che sono stati chiusi i vari centri di accoglienza, i minori sono transitati negli SIPROIMI già esistenti nella città di Agrigento o anche fuori dalla città. Dai centri SIPROIMI come abbiamo detto sono delle strutture dove i minori sono più protetti hanno meno possibilità di stare in giro per la città sono più impegnati nelle attività scolastiche e di formazione, insomma sono sottoposti a maggiori controlli e difficilmente li incontri per strada.

Le criticità, per lo più riferite all'inidoneità delle strutture, delle procedure di accoglienza e dell'insufficienza del personale addetto, emergevano sia nella prima che nella seconda fase di accoglienza.

Queste disfunzioni hanno interferito negativamente sulla tutela e protezione dei piccoli migranti, oltre che sull'integrazione socio lavorativa degli stessi¹⁵⁸.

Infatti il primo effetto negativo, come conseguenza delle criticità prima specificati, è la scomparsa di un elevatissimo numero di minori dalle strutture di accoglienza. Un fenomeno preoccupante, poiché molti minori si sono allontanavano dai centri di accoglienza si privavano della tutela e protezione, prima o dopo l'identificazione, esponendosi a diversi rischi tra cui anche a quello dello sfruttamento lavorativo.

Facendo sempre riferimento al periodo precedente alla riforma attuata con la L. Zampa, i centri di seconda accoglienza proponevano l'integrazione dei MSNA attraverso le attività socio-educative, l'alfabetizzazione, inserimento scolastico e la formazione al lavoro. Dimostrando da un punto di vista formale la ricerca di attività propositive utili per l'integrazione dei minori, tuttavia valutando queste attività dal punto di vista pratico mancavano di qualcosa che impediva la realizzazione dell'obiettivo finale, cioè la vera integrazione.

Principalmente mancava la comunicazione e l'informazione sia sui percorsi di formazione sia sugli aspetti legali.

Infatti tutti i minori intervistati¹⁵⁹ riferiscono che non erano stati mai informati sulle possibilità dei percorsi da intraprendere e come integrarsi nella società italiana per rimanere nel territorio anche dopo i 18 anni.

I giovani intervistati non erano a conoscenza delle normative e dichiarano che sulla tipologia di formazione da intraprendere non hanno fatto una scelta consapevole e non erano sicuri, anzi avevano dubbi, che i corsi di formazione intrapresi potessero veramente agevolarli nell'inserimento socio-lavorativo.

Il mancato coinvolgimento nelle scelte oltre la mancanza di informazioni e comunicazione è stato un errore che ha influenzato il loro percorso formativo e

¹⁵⁸ Queste criticità insieme ad altre hanno spinto il legislatore ad intervenire con l'emanazione di una nuova legge cioè con la Legge Zampa.

¹⁵⁹ Ci riferiamo alle interviste effettuate prima dell'entrata in vigore della L. Zampa.

l'inserimento socio-lavorativo, oltre ad aver gravato negativamente sulla garanzia del rispetto del Superiore Interesse del minore.

Questi aspetti con le relative problematiche sono stati affrontati e migliorati con l'emanazione della legge Zampa che ha posto al centro dell'attenzione di ogni decisione che riguarda il minore il suo Superiore Interesse.

È corretto affermare, comunque, che ciò che condiziona maggiormente il percorso d'inserimento socio lavorativo dei minori non accompagnati è la politica migratoria¹⁶⁰ sostenuta dal paese ospitante.

In Italia la politica migratoria in questi trent'anni a volte è stata restrittiva nei confronti dei MSNA, a volte si è mostrata più favorevole a concedere più tutele e garanzie, in pratica dipende dal tipo di maggioranza parlamentare che appoggia il " Governo".

Quando la politica migratoria minorile è stata restrittiva ha contribuito a rafforzare la loro condizione di vulnerabilità.

In tutti questi anni di immigrazione minorile si sono così susseguiti periodi di un trattamento restrittivo nei confronti dei MSNA e periodi di una politica migratoria più aperta.

La legge Bossi- Fini è un esempio di una legge espressione di una politica migratoria restrittiva. Essa è pesata sulle sorti dei piccoli migranti non accompagnati con permesso per minore età, inseguito alla quale si è introdotto, esclusivamente per loro, il divieto dell'inserimento lavorativo durante la minore età. Questo trattamento discriminatorio li ha esposti maggiormente alle reti dello sfruttamento lavorativo e della criminalità.

Dopo tale legge, per un periodo abbastanza lungo, c'è stata poca attenzione nei confronti dei MSNA, fino alla recente normativa, la Legge Zampa, dalla quale emerge una volontà legislativa ad eliminare gli ostacoli che si frappongono alla tutela del loro superiore interesse, alla protezione, all' integrazione e alla loro permanenza nel territorio italiano dopo il raggiungimento della maggiore età.

Malgrado la politica migratoria degli ultimi anni è stata più aperta alla accoglienza ed all' integrazione dei MSNA e con la Legge Zampa, si è fatto un gran passo avanti verso questa direzione occorre fare ancora di più, perché è evidente che l'obiettivo di eliminare

¹⁶⁰ Quando si parla di politica migratoria si fa riferimento all'insieme di norme che regolano il diritto all'istruzione, alla formazione, ai diritti sociali e al diritto al lavoro

gli ostacoli che si frappongono al decollo del processo di integrazione, si raggiunge eliminando in primis la discriminazione tra le varie tipologie dei MSNA e iniziare concretamente il processo di equiparazione, attraverso un regolamento di applicazione della nuova legge 47/17 (L. Zampa).

Al Parlamento italiano sono ferme alcune proposte di attuazione della Legge Zampa, favorevoli all'integrazione ma il lavoro di approvazione è stato rallentato dall'emergenza Covid19. Gli odierni dibattiti parlamentari riguardano proprio i due aspetti che pongono i MSNA con permesso per minore età in una posizione differente rispetto agli altri MSNA:

- l'inserimento nel mondo del lavoro dei minori, ai sensi della legge del lavoro minorile, senza esclusione alcuno;
- la prevenzione delle posizioni di irregolarità dei MSNA neomaggiorenni.

I ragazzi, intervistati, ai fini della nostra ricerca, esprimono con forza l'esigenza di avere un lavoro subito. Tutti ritengono il lavoro come uno strumento importante e necessario per la loro integrazione nel nostro territorio. Anche gli esperti ascoltati in occasione della formazione del disegno di legge e dalla Commissione Parlamentare per l'approvazione della Legge Zampa, hanno messo in evidenza che l'integrazione socio lavorativa, rafforza e protegge il minore dalla vulnerabilità e dalle insidie dello sfruttamento.

Attualmente la L.Zampa rappresenta, dunque, l'input per l'equiparazione di tutti i minori presenti in Italia, ma le prospettive d'integrazione dei MSNA ancora differiscono a seconda del permesso di soggiorno posseduto:

a. chi gode di protezione internazionale (con permesso di asilo o richiedente asilo) oppure protezione speciale (per protezione di tratta o sfruttamento), la condizione giuridica di questi soggetti è più stabile e permette la costruzione di un percorso di inclusione sociale totale; tuttavia vivono una condizione di precarietà maggiore coloro che sono in attesa dell'esito della richiesta di asilo soprattutto di fronte al rischio che la loro domanda venga rifiutata dopo il compimento dei diciotto anni, però durante il periodo di attesa possono accedere al lavoro.

b. i minori in affidamento familiare i quali sono equiparati ai minori italiani, quindi anche possono lavorare in età precoce a sedici anni ed il loro permesso di soggiorno è agevolmente rinnovabile al diciottesimo anno di età.

c. MSNA che hanno un permesso per minore età; vivono in condizione di precarietà assoluta rispetto agli altri perché il permesso dura fino ai 18 anni, non hanno accesso al

lavoro, e possono rimanere in Italia dopo la maggiore età solo se sussistono le condizioni richieste dalla legge.

Poiché il processo d'inclusione socio- lavorativo dipende dai permessi di soggiorno che determinano lo status giuridico, occorre intervenire sulla strategia di integrazione socio lavorativo, occorre altresì eliminare la discriminazione tra minori causata dallo status giuridico determinato dai permessi di soggiorno e garantire, indipendentemente del tipo di permesso , una pari opportunità nell' accesso alle misure poste dalla politica attiva del lavoro, presupposto fondamentale dell'integrazione.

Lo status giuridico determinato dai permessi di soggiorno incide non solo sul processo di inserimento lavorativo ma anche sull'inclusione sociale e in taluni casi porta alla frustrazione dovuta alla precarietà e alla sensazione di essere bloccati in determinate situazioni.

Guardando proprio la precarietà generata dallo status giuridico, le prospettive di vita dei MSNA differiscono tra chi

A) gode di protezione internazionale e chi ha un permesso di affidamento, essi vivono una maggiore stabilità e possono progettare la costruzione di un percorso di vita personale e di inclusione sociale;

B) coloro che hanno un permesso per minore età vivono la condizione di precarietà maggiore soprattutto vivono con molta ansia guardando il futuro poiché il rinnovo del permesso di soggiorno dopo il compimento dei diciotto anni è un enorme incognita poiché dipende da diversi fattori.

4.1 Il permesso di soggiorno

Al minore straniero non accompagnato che arriva in Italia, poiché gli è riconosciuto il diritto di ottenere un "permesso di soggiorno", può farne richiesta presso la Questura territorialmente competente.

Il permesso di soggiorno, in generale, è un documento rilasciato da un'amministrazione dello Stato (Questura) ad un straniero extracomunitario.

Con il connesso titolo si consente al cittadino di uno Stato estero, non appartenente alla comunità Europea, di trattarsi nel territorio nazionale per un tempo superiore a quello normalmente concesso da un Visto.

In materia di permesso di soggiorno dei MSNA la Legge n. 47/17, confermando la disciplina prevista dal Testo Unico sull'immigrazione (D. Lgs n.286/98), ha semplicemente messo ordine al settore senza rinnovare.

Con l'art.10 la nuova legge ha disposto espressamente due novità.

La prima riguarda la possibilità dei MSNA a richiedere il permesso personalmente¹⁶¹, essendogli stata riconosciuta una legittimazione straordinaria per questa finalità;

la seconda novità riguarda la previsione espressa di solo due tipi di permesso di soggiorno, precisiamo che non fa cenno ai permessi per asilo e per protezione umanitaria dei MSNA la cui regolamentazione è riservata alla Legge n.142/2015.

Precisamente la L. Zampa distingue :

1) il permesso di soggiorno per affidamento o semplicemente detto permesso per affidamento 2) il permesso per minore età

Dunque al MSNA, a seconda dei casi, potrà richiedere l'uno o l'altro tipo di permesso di soggiorno.

Il permesso di soggiorno "per affidamento" il rilascio ai MSNA è previsto nei seguenti casi,:

1. quando è affidato a un cittadino italiano
2. quando è affidato a un cittadino straniero regolarmente soggiornante (art. 4 della legge 184/1983)
3. quando è affidato "di fatto" a parente entro il quarto grado (art. 9, c. 4 della legge 184/83)
4. quando il MSNA è convivente con il tutore.

Il MSNA, che ha convertito il permesso per minore età per motivi familiari o affidamento, potrà non solo lavorare dopo aver compiuto sedici anni ma , al compimento dei 18 anni, potrà anche ottenere con facilità un nuovo permesso di soggiorno per motivi di studio, di attesa occupazione, di lavoro autonomo o subordinato, per motivi sanitari o di cura.

Dopo aver raggiunto la maggiore età, dunque, a differenza dei minori con permesso per minore età possono ottenere la conversione del permesso di soggiorno senza necessità di soddisfare i requisiti relativi :

- al parere della Direzione Generale Immigrazione;
- alla permanenza in Italia da tre anni ;

¹⁶¹ Lo può chiedere anche attraverso il tutore provvisorio responsabile della struttura di accoglienza.

- alla partecipazione a un progetto di integrazione per due anni¹⁶².

Secondo le previsioni previste all'art. 28 del DPR n. 394 del 1999 (regolamento di attuazione del testo unico in materia di immigrazione) il permesso di soggiorno per minore età è un documento dato solo quando, il minore straniero MSNA non ha diritto ad altro titolo di soggiorno, questo permesso attualmente non permette di svolgere una attività lavorativa. Ha una validità fino al compimento dei diciotto anni.

I MSNA, con permesso per minore età, come abbiamo già visto, rimangono nel nostro paese quando ciò corrisponda al suo Superiore Interesse. Ricordiamo però che prima della riforma, attuata con la Legge Zampa, il minore che rimaneva in Italia aveva un diritto di soggiornare solo temporaneamente, un diritto che si interrompeva bruscamente o quasi non appena il minore raggiungeva la maggiore età.

L'applicazione di questa normativa disincentivava i minori, con tale permesso di soggiorno, a seguire i corsi d'integrazione, soprattutto quei minori entrati in Italia dai sedici anni di età in su, perché in base alla legge non avrebbero potuto mai raggiungere i requisiti richiesti dalla legge per la brevità degli anni che rimanevano al raggiungimento dei diciotto anni¹⁶³. Cioè mancava a loro la prospettiva di ricevere una conversione del permesso di soggiorno.

Il rischio principale come conseguenza dell'applicazione della legge era l'esclusione dai percorsi formali di protezione ed inclusione di questi minori, inoltre una maggiore esposizione al rischio di sfruttamento o coinvolgimento in attività illegali o irregolari. Un'altra conseguenza di questa norma fu l'abbassamento dell'età dei piccoli migranti che arrivavano in Italia.

Con la maggiore età, ai sensi dell'art. 32, commi 1-bis e 1-ter del Testo Unico sull'immigrazione (decreto legislativo n. 286/1998) si può ottenere la cosiddetta "Conversione del permesso di soggiorno per minore età" per motivi di studio o accesso al lavoro, questa conversione si attua solo se il neomaggiorenne è in possesso di determinati requisiti:

- essere arrivati in Italia 3 anni prima del compimento dei 18 anni;

¹⁶² D.lgs. 286/98, art. 32, co. 1.

¹⁶³ Ricordiamo che occorrono tre anni di residenza in Italia, di conseguenza chi arriva a sedici anni non possono conseguire questo requisito.

- essere stati ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile di almeno 2 anni;
- essere sottoposti a tutela;
- abbia ottenuto un parere positivo da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione;

Il 24 febbraio 2017 la Direzione Generale del Ministero del Lavoro dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione ha adottato le nuove “*Linee Guida*” dedicate al rilascio dei “*pareri*” per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età.

Le Linee Guida mirano a rendere uniforme sul territorio italiano l'attuazione dell'art. 32, comma 1 bis del d.lgs. 286/1998 (Testo Unico sull'Immigrazione), in particolare per quanto concerne il rilascio del parere positivo da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al compimento del diciottesimo anno di età.

La più volte citata legge n. 47 del 2017, successiva alle Linee Guida, con l'articolo 13 novella l'articolo 32 del testo unico sull'immigrazione, regolando tre aspetti importanti. In primo luogo, prevede che il mancato rilascio del parere richiesto non legittima il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno, ha così codificato la prassi secondo cui il parere della Direzione Generale del Ministero del Lavoro riveste carattere obbligatorio ma “non vincolante” ai fini dell'adozione da parte della Questura territorialmente competente del provvedimento relativo al rilascio del permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno d'età.

In secondo luogo è il così detto il “*Prosieguo amministrativo*” disposto con l'art. 13, comma 2, della Legge n. 47/2017 “*Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo*” prevede, che “*quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il Tribunale per i minorenni, anche su richiesta dei servizi sociali del Comune che ha in carico il minore, con decreto motivato può disporre l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età*”.

Infine per l'ultimo aspetto per l'ultimo aspetto rende applicabile anche al procedimento di conversione del permesso di soggiorno l'istituto del "silenzio-assenso" previsto dall'articolo 20, commi da 1 a 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Va infatti ricordato che il comma 4 dello stesso articolo 20, prevede che l'istituto non si applicava, tra gli altri, ai procedimenti riguardanti l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza. Ma con la citata novella legislativa, nell'ipotesi di silenzio da parte dell'amministrazione competente al rilascio del provvedimento amministrativo della conversione del permesso di soggiorno, la domanda si intende accolta decorso il termine di 30 giorni (o un termine diverso, se previsto)

Questo disposto, estremamente positivo, posto per facilitare la permanenza del neomaggiorenne straniero nel territorio italiano, tuttavia è stato travolto dalle nuove disposizioni del d.l. n. 113/2018, Decreto Salvini, con il quale sono state apportate alcune modifiche sostanziali proprio su questo punto, in particolare si evidenzia che l'art. 1, co. 1, lett. n-bis) ha abrogato le ultime disposizioni dell'art. 32, co. 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998, che disponeva: "*il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si applica l'articolo 20, commi 1, 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni*", riferendosi al "*silenzio assenso*" nel procedimento amministrativo di rilascio del parere previsto dall'art. 32 del T.U. dell'immigrazione; pertanto l'inattività dell'amministrazione è considerata come "rifiuto della richiesta".

Gli effetti di quest'ultima modifica sarà la mancata conversione del permesso per minore età di numerosi neomaggiorenni a causa dell'impossibilità da parte dell'amministrazione di rispettare i tempi per esaminare le migliaia di pratiche e per esprimere altrettanti pareri. Per la conversione del permesso di soggiorno, i MSNA che compiono 18 anni, si riscontrano altre criticità¹⁶⁴ principalmente dovute a fattori come il ritardo della nomina del tutore che determina l'impossibilità di iniziare il percorso di integrazione, necessario alla conversione del permesso di soggiorno.

Altra criticità può essere individuata nella difficoltà ad ottenere il passaporto. Le ambasciate richiedono documentazioni che nella generalità dei casi è difficile da reperire

¹⁶⁴Commissione d'inchiesta relazione 19 luglio 2017 di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate.

per il neo maggiorenne nel proprio Paese di origine, in quanto in molti Stati non esistono adeguati uffici di anagrafe; infine al complesso iter burocratico si aggiunge un elevato costo per il rilascio del passaporto.

In moltissimi casi i minori non accompagnati tentano a garantirsi una permanenza regolare sul territorio italiano richiedendo una protezione internazionale.

4.2 Il lavoro, vero obiettivo di integrazione sociale .

L'integrazione dei MSNA, come quello degli immigrati in generale, è un fenomeno complesso e rappresenta il nucleo centrale delle politiche migratorie minorili. La sua analisi implica una conoscenza concettuale del termine che individua almeno i suoi tratti fondamentali.

Come per tutti i fenomeni complessi non è possibile dare ad essa una definizione universale o univoca del concetto, però possiamo affermare che l'Italia come ogni altra nazione di accoglienza ha sviluppato in se un modello di integrazione.

I vari modelli di integrazione sono strutturati da diversi aspetti quali ad esempio dall'accesso al lavoro, dalla conoscenza della lingua, dall'accesso alla casa, alla sanità.

L'Italia, inoltre, si avvale di un sistema di indicatori e di indici statistici per misurare questi aspetti e quindi lo stato di integrazione della categoria d'immigrati che si studia.

Si capisce dunque come la complessità dell'integrazione è determinata concretamente da numerosi variabili oggettivi e soggettivi che incidono sull'effettiva integrazione del migrante minore.

I fattori oggettivi per esempio come le regolamentazioni normative, le condizioni ambientali e territoriali della società di accoglienza che interferiscono sull'inserimento lavorativo, sociale, culturale e relazionale.

Comprendono altresì fattori soggettivi come l'approccio individuale al contesto ambientale in cui è arrivato, le aspettative nei confronti della società di accoglienza, la propria cultura e i propri progetti personali.

Con il termine integrazione però non si fa riferimento solo allo status, cioè alla condizione dei soggetti individuati, ma anche al processo di integrazione che aiuta ad arrivare alla condizione, che rappresenta il traguardo del processo stesso.

A livello comunitario¹⁶⁵, come quello nazionale¹⁶⁶ è stato dato un maggiore peso all'integrazione come processo più che come status. Si è lavorato molto sul processo d'integrazione perché è stato ritenuto necessario e prioritario per il raggiungimento della integrazione reale e concreta.

Lo Stato italiano esprime la sua volontà di promuovere il processo d'integrazione a piccoli passi, attraverso norme di protezione dei MSNA che rappresentano la base per costruire un sistema omogeneo capace di inserire ed integrare tali minori nel tessuto sociale italiano.

A tal proposito, esempio di norme in questa direzione è la Legge Zampa (7 aprile 2017 n. 47) intitolata "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori non accompagnati". Questa norma dispone l'equiparazione dei minori stranieri presenti in Italia ai minori cittadini e sottolinea la necessità di considerarli prima di tutto minori piuttosto che stranieri. Pertanto ciò implica fundamentalmente la loro tutela fin dal primo istante del loro arrivo, durante la crescita fino alla loro piena autonomia ed integrazione. Tuttavia la strada per realizzare l'integrazione dei MSNA è appena iniziata con la Legge Zampa ed il percorso legislativo non è concluso, anche perché mancano ancora alcune norme di attuazione.

L'emanazione della legge Zampa era necessaria per creare una rete di protezione e per costruire percorsi in prospettiva di un inserimento al lavoro, in Parlamento è stato

¹⁶⁵ Secondo i *Principi Fondamentali Comuni per la Politica di integrazioni degli immigrati nell'UE* (Documento del Consiglio dell'UE 14615/04) l'integrazione è " un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri" che da una parte " implica il rispetto dei valori fondamentali dell'UE e dall'altra, la " salvaguardia della pratica di culture e religioni diverse" per favorire un tale processo si segnala che è cruciale l'accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni privati e pubblici, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio"

¹⁶⁶ Anche a livello nazionale predomina l'integrazione come processo che implica la partecipazione. Ad esempio l'art.4 bis del testo unico sull'immigrazione definisce l'integrazione come "quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economico sociale e culturale della società"

presentato recentemente un disegno di legge per equiparare gli effetti giuridici del permesso per minore età al permesso per affidamento.

L'approvazione di questo disegno di legge¹⁶⁷, darebbe la possibilità al minore titolare di permesso per minore età ad accedere al lavoro in età precoce come prevede la normativa italiana del lavoro minorile. Questo rappresenta un modo efficace per inserirli nella società, ridurre i tempi per acquisire la lingua, sottrarli allo sfruttamento lavorativo o allo sfruttamento delle organizzazioni criminali.

La norma è il primo gradino per arrivare ad una equiparazione totale anche sotto l'aspetto concreto.

La Legge Zampa dispone sui permessi di soggiorno dei MSNA, ma come abbiamo già commentato non ha sostanzialmente modificato la posizione giuridica dei minori che hanno il permesso di soggiorno per età, rispetto al diritto al lavoro ma ha lasciato spazio ad una prossima uniformità del percorso d'integrazione, indipendentemente dal permesso di soggiorno, e una parità di trattamento e di opportunità.

Nel corso di questo capitolo individuiamo le differenze di percorso d'integrazione attraverso il lavoro tra i MSNA che hanno diversi permessi di soggiorno e analizzeremo la Legge Zampa che rappresenta la base delle politiche di accoglienza, protezione e di integrazione dei MSNA di cui si attende una evoluzione.

5.RITORNANDO ALLA CLASSIFICAZIONE, CHI DEI MSNA HA UNA INTEGRAZIONE SOCIO-LAVORATIVA?

Partiamo dalla stessa classificazione iniziale dei minori, che abbiamo già anticipato nel capitolo precedente, cioè irregolari e regolari. Ora, come novità, introduciamo in questo schema come accedete al lavoro, poiché ci sono differenze tra loro segue una classificazione dei MSNA per chiarire come attualmente varia la loro posizione giudica in base al permesso di soggiorno.

¹⁶⁷ Il disegno di legge è ancora fermo alla Camera dei Deputati, il dibattito è rallentato dallo stato di emergenza causata dalla pandemia Covid 19.

IRREGOLARI	Accesso al lavoro 16 anni/18 anni	REGOLARI	Accesso al lavoro 16 anni/18 anni
Minori in transito Sfuggono all'identificazione fin dal loro arrivo in Italia per raggiungere altri paesi. Generalmente vittime di tratta e sfruttamento.	Non hanno un permesso di soggiorno. Non possono lavorare legalmente né a 16 né dopo aver raggiunto 18 anni.	Minori rifugiati con diritto d'asilo	Con permesso di asilo Piena equiparazione della condizione giuridica rispetto ai minori Italiani può accedere precocemente al lavoro a 16 anni. Il loro permesso è automaticamente convertibile a 18 per motivi di lavoro.
Minori Irreperibili Scompaiono dopo l'identificazione e l'assegnazione ad una comunità di accoglienza	Non hanno un permesso di soggiorno. Non possono lavorare legalmente né a 16 né dopo aver raggiunto a 18 anni.	Richiedenti asilo Vittime di tratta e sfruttamento sottratti da questa condizione	Questi soggetti sono in possesso di un permesso di soggiorno che attribuisce Piena equiparazione della condizione giuridica rispetto ai minori Italiani, può accedere precocemente al lavoro a 16 anni. Il loro permesso è automaticamente convertibile a 18 per motivi di lavoro.
Tutti i minori che arrivano e rimangono in Italia in clandestinità che non chiedono un permesso di soggiorno.	Non hanno un permesso di soggiorno. Non possono lavorare legalmente né a 16 né dopo aver raggiunto 18 anni.	Affidati a una famiglia	Permesso per affidamento Piena equiparazione della condizione giuridica rispetto ai minori Italiani può accedere precocemente al lavoro a 16 anni. Il loro permesso è convertibile

	<p>automaticamente a 18 per motivi di lavoro</p> <p>Non affidati a famiglie, ma sotto tutela degli Enti locali</p> <p>Permesso per minore età Riconoscimento della tutela ma non può accedere precocemente al lavoro a 16 anni. Il loro permesso non è convertibile automaticamente a 18 per motivi di lavoro ma occorrono il raggiungimento dei requisiti previsti dalla legge.</p>
--	--

Fonte:elaborazione propri

Questa classificazione mette in evidenza una molteplicità di tipologie tra MSNA, tratte dalle norme sull'immigrazione che disciplinano l'ingresso e la regolarizzazione dei minori nel territorio. La norma riconosce a ciascuno, esplicitamente o implicitamente, una posizione giuridica che incide anche sulla loro integrazione socio-lavorativa.

La prima distinzione tra MSNA è quella che distingue in minori regolari, a cui viene concesso un permesso di soggiorno ed irregolari in quanto ne sono privi. I primi hanno uno status disegnato dalla normativa in termini di condizione giuridica; ai secondi sono riconosciuti solo i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle Convenzioni e dai principi internazionali. All'interno della categoria dei MSNA regolari distinguiamo quei minori che vengono inseriti in un contesto familiare (con permesso per affidamento) e minori che rimangono nei centri di accoglienza (con permesso per minore età).

Sulla scorta di tali precisazioni, appare fondamentale porsi il problema della diversa disciplina che sta alla base e che regola le diverse posizioni, soprattutto in materia di lavoro. Il lavoro assume diversi significati per ciascuna categoria di soggetti, infatti il lavoro può essere mezzo di integrazione sociale o mezzo per regolarizzare la propria posizione quando si raggiunge la maggiore età, oppure ancora può significare sfruttamento economico quando i minori non possono accedere legalmente all'attività lavorativa e sviano dai percorsi virtuosi di integrazione.

La normativa sull'immigrazione disciplinando l'ingresso e la regolarizzazione dei minori stranieri influisce sull'accesso al lavoro e non sempre il diritto di lavorare dei minori non accompagnati è garantito, ciò incide sul grado della loro vulnerabilità.

A volte le vulnerabilità sono accentuate dalle disposizioni inidonee a far fronte alle esigenze di protezione, integrazione sociale ed emancipazione, come quando escludono dal diritto al lavoro taluni soggetti o categorie. Ciò, oltre a determinare una discriminazione, spinge questi soggetti verso circuiti lavorativi e sociali pregiudizievoli a rischio sfruttamento e che difficilmente potranno nel futuro integrarsi nel territorio italiano.

Di seguito analizzeremo la situazione giuridica di ciascuna categoria individuata nella classificazione per mettere in evidenza i soggetti che avranno maggiore difficoltà all'integrazione socio-lavorativa.

5.1 I minori non accompagnati senza permesso di soggiorno ovvero in situazione d'irregolarità.

I minori non accompagnati in situazione di irregolarità sono tutti i minori irreperibili categoria che comprende sia i minori in transito sia le vittime di tratta e di sfruttamento, di cui abbiamo già parlato nei precedenti capitoli.

In Italia per avere il polso della situazione dei MSNA presenti nel nostro territorio, possiamo consultare il “ Report di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali”, pubblicato semestralmente, registra il numero ufficiale dei minori stranieri non accompagnati che arrivano in Italia.

In esso risultano registrati anche i minori che, fuoriuscendo dalle strutture di accoglienza, fanno perdere le proprie tracce (cosiddetti irreperibili) per proseguire il viaggio da soli oppure per seguire soggetti adulti che promettono lavoro che alla fine la maggior parte delle volte si rivelano veri e propri sfruttatori.

Alle presenze accertate dal monitoraggio si aggiungono i minori non accompagnati che fuggono prima di essere identificati, arrivano in clandestinità fuori dal controllo dell'autorità. Di questi non si conosce neanche il numero,

Il numero dei minori in tale condizioni risulta approssimativo perché questi soggetti emergono e sono visibili solo dopo le segnalazioni di minori non accompagnati appunto non identificati e rispetto ai quali non era stato rilasciato nessun permesso di soggiorno.

Dopo che vengono rintracciati dalle forze dell'ordine si procede alla loro identificazione, escono dalla invisibilità e parte la macchina di protezione e tutela. Loro incominciano ad esercitare i propri diritti cominciando dal chiedere un permesso di soggiorno.

Sulla sorte di quei ragazzi che rimangono fuori dalla tutela, sia i cosiddetti irreperibili sia i ragazzi non identificati, non si hanno informazioni precise, però lo scopo, di coloro che lasciano il centro di accoglienza in cui si trovano dopo alcuni giorni o poche settimane, è raggiungere un'altra città o un altro Stato Europeo per portare a termine un progetto migratorio.

Alcuni, magari non lo fanno volontariamente ma perché subiscono una forte pressione da parte di persone adulte, si allontanano o non si fanno identificare, per ricercare un lavoro che gli permetta di saldare un debito.

A volte invece sono, fin dall'origine cioè dalla partenza dal proprio paese, vittime di tratta. Oppure i piccoli migranti vengono individuati direttamente nelle strutture di accoglienza e sfruttati nel mercato della prostituzione o del lavoro nero, lavorando in maniera poco consona alla loro età sfruttati nei cantieri edili o nei campi.

Questi ragazzi vivono in una situazione molto precaria e molto pericolosa, priva di quelle tutele e protezione che il nostro Paese può offrire loro come lavoratori e come bambini o ragazzi che vivono nel territorio italiano.

Tutti coloro che invece proseguono il viaggio generalmente non si muovono da soli si affidano ad organizzazioni specialiste di questi traffici. Ovviamente questi minori quando decidono a proseguire il viaggio lo fanno contraendo nuovi debiti che per assolverli lavorano, accettano qualsiasi attività, rischiando a volte anche la vita.

Tra i ragazzi irreperibili, detti anche invisibili, vi sono anche quelli che decidono volontariamente di lavorare, per questo motivo lasciano autonomamente le strutture per vivere in una situazione di precarietà che indipendentemente se hanno o meno un permesso di soggiorno, sono destinati a vivere in futuro in modo irregolare. Questi soggetti sono vulnerabili, in balia di possibili soprusi degli adulti.

I ragazzi irreperibili sono un numero incredibile. Per esempio per dare qualche numero ufficiale pubblicato nel Report di Monitoraggio del 31 dicembre 2019 nel paragrafo 5 intitolato le segnalazione di allontanamento dichiara che nel corso del 2019 le autorità competenti hanno segnalato alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali l'allontanamento di 2.676 minori stranieri non accompagnati.

Un così alto tasso di abbandono si aggiunge quello degli altri anni precedenti ci fa capire che è un grosso problema a cui non si può rimanere indifferenti, se si pensa che molti di questi minori sono sfruttati anche nelle attività illegali, come spaccio, furti, borseggi e accattonaggio

La condizione di questi minori è connotata dall'irregolarità, intesa principalmente come presenza nel territorio in maniera illegale, non inseriti in percorsi preordinati, sommersi e non visibili per i quali non è previsto alcun genere di accoglienza temporanea o sostegno

formale. In poche parole la suddetta categoria esistente nella realtà, non è contemplata giuridicamente. Di conseguenza non è destinataria di alcuna norma posta a tutela o servizio per il soddisfacimento dei bisogni primari.

5.2 I minori rifugiati non accompagnati con diritto di asilo, i minori richiedenti asilo e minori vittime di tratta o sfruttamento richiedenti protezione.

Il diritto di asilo è uno dei diritti fondamentali dell'uomo che la Costituzione italiana riconosce all'art. 10, com. 3.

Si fa una differenza tra minori ai quali è stato riconosciuto lo status di rifugiato e quindi hanno diritto d'asilo e minori a cui il diritto ancora non gli è stato ancora riconosciuto, però hanno fatto richiesta di diritto d'asilo. In quest'ultimo caso per concedere il diritto di asilo la commissione deve riconoscere lo status di rifugiato cioè, in sintesi, deve essere accertato che nel proprio paese gli viene negato l'esercizio delle libertà democratiche.

Ad entrambi soggetti è riconosciuta la protezione internazionale per questo motivo è concesso il permesso d'asilo a chi detiene lo status di rifugiato e un permesso per richiesta d'asilo a chi ne fa richiesta.

Poi vi sono quei soggetti che non possono chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato, pertanto, non potendo richiedere il diritto di asilo, chiedono una protezione sussidiaria o speciale perché vittime di tratta o sfruttamento. Ad essi viene riconosciuta la protezione speciale e il loro permesso si identifica proprio come permesso per vittima di tratta o sfruttamento

Tutti i permessi sotto il profilo del lavoro sono equiparati: i minori possono lavorare a 16 anni se hanno assolto all'obbligo scolastico.

I presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale o speciale, la normativa vigente prevede che la Commissione territoriale riconosca:

a) lo status di rifugiato: ove ritenga che il richiedente abbia un fondato timore di essere perseguitato nel Paese d'origine per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica;

b) la protezione sussidiaria: ove ritenga che, pur non essendovi i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato, sussista un rischio effettivo che il richiedente asilo subisca un grave danno in caso di ritorno nel Paese d'origine, intendendosi per danno grave: tortura, minaccia grave, la condanna a morte

c) la protezione speciale: ove ritenga che, pur non essendovi i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, tra queste forme di persecuzione contro l'infanzia e l'adolescenza, sono incluse: la tratta di minori, le più gravi forme di lavoro minorile, come la schiavitù, il lavoro vincolato alla restituzione di un debito e altri tipi di lavoro forzato, attività illecite, quali ad es. il traffico di stupefacenti, o ancora il lavoro pericoloso che metta a rischio la salute fisica e/o mentale del minore e la sua crescita (es. lavori svolti in ambiente insalubre, con orari prolungati ecc.); l'arruolamento minorile

L'accoglienza dei minori non accompagnati che chiedono asilo si articola in due fasi, nella prima accoglienza, che serve sostanzialmente per il completamento delle diverse operazioni come l' identificazione e la presentazione della domanda di asilo.

La seconda accoglienza è attuata, fin dal 2002, dai progetti SPRAR(Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) rinominato SIPROIMI con il Decreto Salvini (D.L. 113/2018) e, da ultimo con il D.L. 130 del 2020 (art. 4, co. 3-4) è definito SAI "Sistema di accoglienza e integrazione".

Il finanziamento dei progetti di accoglienza e integrazione sono a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189. In questo Fondo confluiscono sia assegnazioni del "Fondo europeo per i rifugiati" sia risorse nazionali.

Il fondo è molto importante non solo per finanziare i progetti di seconda accoglienza, per assicurare vitto e alloggio, ma anche per garantire il raggiungimento dell'autonomia individuale; tra le attività a questo scopo rientrano progetti per l'acquisizione della lingua italiana, la formazione, l'orientamento e l'inserimento lavorativo.

Ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo viene applicata una complessa disciplina giuridica, perché la loro posizione è in parte regolata dalle norme relative ai

flussi migratori, in parte dalla normativa dei minori ed infine dalle disposizioni¹⁶⁸ che riguardano il riconoscimento del diritto di asilo o la revoca dello status di rifugiato.

La tutela sancita dalla norma in materia di asilo si aggiunge alla tutela generica prevista per i minori

Le procedure per ottenere asilo è quella ordinaria per tutti i richiedenti ma in caso di minore non accompagnato l'autorità che riceve la domanda avvisa immediatamente il Tribunale per i minori territorialmente competente.

Ovviamente la procedura è più o meno lunga ma viene rilasciato subito un permesso di soggiorno temporaneo per richiesta d'asilo, questo permesso abilita allo svolgimento delle attività lavorativa dopo due mesi dalla presentazione della richiesta di asilo. In questa fase assumono un' enorme importanza le strutture di accoglienza . I minori non accompagnati richiedenti asilo possono dunque iscriversi nelle liste dei disoccupati nei centri per l'impiego come gli italiani, anche se risiedono nei centri di accoglienza.

Però, i richiedenti asilo ospitati dalle strutture di accoglienza che vogliono lavorare devono tenere conto, per continuare a vivere nei centri di accoglienza, del limite relativo al reddito totale che possono percepire, oltre il quale devono cercare un nuovo alloggio a proprie spese.

Alla fine del procedimento, quando sarà riconosciuto il diritto, il permesso per richiedente asilo si converte in permesso di asilo. Questo permette di continuare l'esercizio di tutti i diritti riconosciuti ai richiedenti asilo, per un periodo di cinque anni. Il permesso di asilo è rinnovabile.

I minori non accompagnati vittime di tratta e sfruttamento, fortunatamente sottratti alla violenza e ai condizionamenti delle organizzazioni criminali , possono accedere nel sistema di protezione speciale di assistenza ed integrazione.

Lo stato ha istituito, ex art. 13 della L 228 /2003, un Fondo speciale per garantire principalmente alloggio, vitto, assistenza alle vittime dei reati di riduzione in schiavitù e di tratta.

Questi programmi sono attuate dagli Enti Locali e da privati convenzionati e sono finanziati per il 70 % dallo Stato e 30% dagli Enti Locali.

¹⁶⁸ D.Lgs n.142/2015

Ogni percorso sociale è studiato a rispondere alle esigenze e ai bisogni del singolo minore che deve rielaborare l'esperienza traumatica e il suo progetto migratorio.

Questi minori possono essere inseriti in famiglie che fanno parte di una rete di volontariato o sono inseriti in una unità abitativa struttura autogestita, di solito quest'ultima situazione per quei soggetti che hanno terminato un progetto individuale, che usufruiscono una borsa lavoro o che sono in attesa di essere assunti.

5.3 I minori stranieri non accompagnati affidati alle famiglie

Durante il percorso di accoglienza, che abbiamo appena individuato, dopo la fase di raccolta di informazioni, documentazioni e valutazione, effettuata dalla Questura, dal Tribunale per i Minori e gli assistenti sociali, può verificarsi l'individuazione di parenti o di connazionali che chiedono l'affido del minore.

Precisiamo però che in ordine di priorità si cerca di inserire il minore in un contesto familiare, di conseguenza la prima ricerca si orienta sull'esistenza di una rete parentale e amicale nel frattempo se la missione è impossibile la ricerca si allarga verso le famiglie italiane.

Nell'ambito degli affidamenti dei MSNA i casi più ricorrenti sono minori che vengono ospitati da parenti o connazionali che si presentano in Questura per la regolarizzazione della loro posizione.

In questo caso è disposto un affidamento giudiziale¹⁶⁹ dal Tribunale dei minori che si contrappone dall'affidamento consensuale o amministrativo che viene disposto dal giudice tutelare ai minori che vengono presi in carico dal comune ed inseriti nei centri di accoglienza.

Il MSNA può essere affidato di fatto a parenti entro il quarto grado ai sensi dell'art. 9, co.4 della legge 184/1983 a connazionali che siano regolarmente soggiornanti, idonei a provvedere alla sua educazione ed istruzione.

¹⁶⁹ Ai sensi della Legge 184/83.

In seguito ad un provvedimento giudiziale per affidamento familiare viene rilasciato dalla Questura un permesso per affidamento che equipara la sua posizione lavorativa a quella di un minore italiano.

Infatti il permesso per affidamento è valido per l'inserimento lavorativo precoce ed è convertibile facilmente in permesso per lavoro al compimento del diciottesimo anno di età.

5.4 I MSNA non affidati a famiglie, con permesso per minore età in carico dei servizi sociali.

Tutti i minori stranieri non accompagnati che arrivano alla frontiera dell'Italia sono inespellibili, hanno diritto di essere accolti e di ottenere un permesso di soggiorno.

Per il semplice fatto di essere minore ha diritto al permesso per minore età, però durante la permanenza se ne sussistono le condizioni, lo può convertire in altro permesso, come per esempio per affidamento familiare.

Se non sarà possibile convertire in altro permesso il minore rimarrà con il permesso per minore età che non solo non gli permetterà di svolgere attività lavorativa in età precoce cioè a sedici anni, ma il processo di integrazione è complesso e lungo. A diciotto anni il suo permesso non si convertirà automaticamente in altro permesso di soggiorno, perché la legge chiede il raggiungimento da parte dei MSNA di determinati requisiti già nel paragrafo precedente, sempre in questo capitolo, individuati.

La materia dei MSNA oggetto della recente Legge Zampa (L. n. 47/17), alla cui analisi per gli aspetti che abbiamo ritenuto importanti non ci si è sottratti, ha subito in quest'ultimi anni una evoluzione in positivo. La norma ha dettato norme generali di tutela e protezione della categoria dei minori stranieri non accompagnati, per poi comunque soffermarsi sulla questione dei permessi di soggiorno, statuendo che ai MSNA sono riconosciuti due tipi di permesso di soggiorno, uno è quello per minore età l'altro per affidamento. Pertanto la norma implicitamente si riferisce a questi due categorie di MSNA, mentre la disciplina dei minori non accompagnati con permesso di asilo,

richiedenti asilo e con permesso speciale riconosciuto alle vittime di tratta e sfruttamento, è lasciata ad altre leggi.

La legge Zampa non contempla i minori irregolari, salvo quando diventano visibili e cioè :

- a. quando spontaneamente prendono contatto con i servizi sociali;
- b. quando accompagnato dalle forze dell'ordine, privati cittadini;
- c. quando è rintracciato sul territorio dalle forze dell'ordine;

Dopo il contatto del minore con i servizi sociali territoriali si attiva quella macchina dell'accoglienza e di tutte quelle azioni di tutela protezione dettate dalla Legge Zampa.

La nuova legge ha però il merito di contrastare l'irregolarità, predisponendo delle misure volti a tutelare, controllare al massimo ai MSNA e a garantire la loro permanenza nei centri di accoglienza, con l'auspicio di riduzione di allontanamento dalle strutture .

La legge Zampa rappresenta quel piccolo passo in avanti di quella politica d'integrazione buona, promettente che parte dall'accoglienza e protezione per raggiungere l'obiettivo dell'integrazione socio-lavorativo di tutti i MSNA senza discriminazione.

6. ASPETTI POSITIVI DELLA NUOVA LEGGE CHE CONSENTIRANNO L'INTEGRAZIONE SOCIO-LAVORATIVA.

La Legge Zampa non ha disposto nulla sulla materia di lavoro dei MSNA, attualmente la loro condizione giuridica è rimasta invariata rispetto a prima.

Però la nuova norma anche se non ha disposto nulla direttamente, essa influenza in modo trasversale l'inclusione e l'integrazione al lavoro di questi MSNA attraverso il riconoscimento formale di alcuni diritti, promuovendo l'integrazione anche attraverso la tutela e la protezione.

Inoltre, la disposizione contenuta nell'ultimo art. 22 sull'adeguamento secondo cui “ *Il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535....*”

ha lasciato uno spiraglio aperto affinché la condizione giuridica dei MSNA con permesso per minore età possa cambiare nel prossimo futuro e acquisire le stesse opportunità d'integrazione degli altri MSNA .

La normativa contenuta nella L. Zampa riguarda tutti i MSNA, tuttavia quando essa enuncia sulla parità di trattamento è ovvio che si rivolge in modo particolare ai MSNA che sono in possesso di un permesso di soggiorno per minore età, perché sono gli unici con una condizione giuridica diversa rispetto a tutti gli altri MSNA¹⁷⁰ i quali per moltissimi aspetti tra cui l'accesso al lavoro sono equiparati ai cittadini italiani già prima della nuova normativa.

La concreta parificazione della condizione giuridica dei minori sicuramente potrebbe agevolare l'integrazione attraverso il lavoro dei MSNA con un permesso di soggiorno per minore età.

Anche se quest'ultimi soggetti ancora oggi non possono accedere al lavoro precocemente, cioè prima dei diciotto anni, l'attuale legislazione influenza positivamente l'integrazione attraverso il lavoro questi minori, ma per comprendere come, necessita confrontare l'esperienza e le prospettive di vita tra i soggetti che sono arrivati prima della legge Zampa con quella dei minori che sono arrivati dopo la Legge.

I minorenni arrivati prima (intervistati prima della riforma) , non sono contenti del sistema di seconda accoglienza e neanche del sistema di integrazione. Essi si sentono abbandonati dalla società e dallo Stato di accoglienza. Sono convinti che i percorsi intrapresi non li aiuteranno a trovare lavoro. Per questo sono alla ricerca continua di veloci guadagni, sia per colmare il debito contratto dalla famiglia e sia nel tentativo di garantirsi un futuro per sé in Europa.

Per questi ragazzi vi è una alta probabilità di rimanere impigliati nella rete dello sfruttamento, in alternativa accettano proposte di lavoro nero e a volte svolgono attività illegali come lo spaccio di stupefacenti, il furto, etc.

Al raggiungimento dei 18 anni qualcuno non ha potuto convertire il proprio permesso di soggiorno ed è rimasto in Italia in modo irregolare continuando quello che faceva prima senza più una tutela. Qualcuno tra i più fortunati è riuscito a convertire il proprio

¹⁷⁰ Ci riferiamo ai MSNA con permesso di asilo , richiedente asilo(permessi protezione internazionale) e in affidamento la loro condizione giuridica è equiparata a quella dei cittadini italiani: possono lavorare in età precoce e convertire il permesso a 18 anni con facilità, oltre a godere di una politica di integrazione lavorativa favorevole.

permesso di soggiorno, perché ha seguito un percorso di formazione valido e alla fine è riuscito a trovare il lavoro. Ma sono molto pochi quei neomaggiorenni che riescono a trovare un vero lavoro in Agrigento, dove il tasso di disoccupazione giovanile è molto alto e dalla quale molti giovani cittadini emigrano proprio per motivi di lavoro.

La situazione per questi minori al nord Italia è molto diversa perché ci sono più possibilità di inserirsi nelle fabbriche, medie e grandi aziende dove possono fare dei veri tirocini e dopo i diciotto anni possono essere assunti.

I ragazzi che, invece, sono arrivati dopo il 2017 sono più protetti dallo sfruttamento lavorativo perché sono maggiormente sorvegliati nelle strutture SIPROIMI (ex SPRAR), perché ricordiamo che gli SPRAR, riservati prima della legge Zampa ai rifugiati e ai soggetti che chiedono protezione umanitaria, con la Legge è stato disposto l'apertura delle strutture SPRAR anche ai minori non accompagnati per usufruire dei servizi di accoglienza.

Questi ultimi vivendo in un ambiente più sicuro in un clima di ascolto, con la presenza di figure adulte, hanno molta fiducia nel futuro accettano di buon grado il percorso di formazione e d'inserimento predisposto per loro. I più piccoli sono disposti anche ad aspettare per avere un vero lavoro sono molto motivati in tutto e principalmente al superamento delle barriere sociali e linguistiche. I più grandi sull'aspetto dell'integrazione al lavoro anche se stanno lavorando in questa direzione, qualcuno però confessa non sempre si sentono fiduciosi per il futuro, qualcuno dice che, se avesse la possibilità, nel frattempo vorrebbe svolgere qualche attività anche saltuaria perché gli farebbe economicamente comodo e perché lo aiuterebbe ad avere più fiducia in se stesso e nel nostro Paese.

La nuova legge ha effettivamente provveduto a proteggere di più i MSNA, rispetto al passato, a tutelare i suoi diritti e a promuovere l'inserimento sociale, però quello che è emerso, non solo dalle storie raccontate dai minorenni ma anche dalle testimonianze di chi opera in questo settore nei centri di accoglienza (che per primi si accorgono delle loro necessità), come questi ragazzi vivono, ancora in maniera precoce una condizione di piena di responsabilità, una condizione assimilabile a quello di un adulto.

Per questo dopo lo stress legato principalmente al viaggio e all'aver lasciato il proprio contesto di vita, poi il disagio di sentirsi rinchiusi in un centro e a non potere tornare indietro prima di aver estinto il debito contratto dalla propria famiglia, vivono in continua

paura di una mancata “riuscita” economica che permetta a se stessi e al proprio nucleo di origine, la realizzazione dei loro progetti motivo del viaggio.

Tale situazione di stress e paura si accentua quando si avvicina il passaggio alla maggiore età, esso rappresenta l’inizio di un periodo di ulteriori incertezze e instabilità per i MSNA con un permesso di soggiorno per minore età.

Ma la nuova legge attualmente può dare la speranza a realizzare quello che è il progetto di tutti i minori stranieri non accompagnati cioè quello di ricominciare a vivere e poter lavorare?

La legge Zampa ha sostanzialmente prodotto norme positive a favore dei MSNA perché mira alla parificare della loro condizione giuridica a quella del cittadino italiano, tale intenzione il legislatore la esprime chiaramente all’art. 1.

Questo articolo insieme agli altri fa presumere l’apertura del legislatore, di cui parlavamo all’inizio del paragrafo, affinché tutti i minori stranieri non accompagnati possano avere le stesse opportunità d’integrazione socio lavorativa .

Per questo motivo tra i principi più importanti che il legislatore ha voluto riaffermare è il divieto assoluto di respingimento del MSNA che arriva nei nostri confini.

Nel suo arrivo al confine incomincia la sua tutela, proprio lì lo Stato italiano assume l’impegno di prendersene cura, assicura la tutela e l’applicazione dei diritti internazionali, con le stesse attenzioni che darebbe al minore cittadino italiano, incominciando dall’accoglienza.

In tema di accoglienza, oltre alla fondamentale procedura per l’identificazione che costituisce la base per l’accertamento dell’età (molto importante per l’applicazione delle misure di protezione ai MSNA), ricordiamo un’altra importantissima novità quella dell’apertura del sistema di protezione internazionale (SPRAR poi SIPROIMI) ai minori non accompagnati, questo ha permesso un controllo maggiore sui minori. Controllando le interferenze esterne, si rende molto più difficile le fughe dalle strutture di accoglienza e i minori risultano maggiormente tutelati dalle organizzazioni criminali. Con questa disposizione lo Stato inizia una lotta anche contro lo sfruttamento lavorativo dei MSNA. La norma per favorire sempre l’assistenza e la protezione promuove l’affidamento familiare al posto del ricovero in una struttura. Anche in questo caso non solo si avrebbe una maggiore protezione ma anche il percorso di inserimento lavorativo è più facilitato.

Infine ricordiamo che alcune disposizioni hanno la finalità di rafforzare i singoli diritti come l'assolvimento dell'obbligo scolastico formativo che potrebbe essere utile all'inserimento lavorativo.

Infine, all'art. 22 la Legge dispone l'adeguamento della precedente normativa alle nuove norme ed esorta di provvedere al più presto attraverso le disposizioni attuative. Questo fa ben sperare ancora a delle modificazioni sostanziali che realizzino la piena parificazione dei MSNA soprattutto in tema di permessi di soggiorno per dare a tutti le stesse opportunità.

Questa speranza è in realtà qualcosa di più perché al Parlamento dopo l'approvazione della legge Zampa, nell'ambito delle politiche d'integrazione e dell'accoglienza dei MSNA il Parlamento è intervenuto diverse volte sulla disciplina delle tutele dei diritti, in particolare di recente è stato presentato uno schema di regolamento, in attuazione dell'art 22 della nuova Legge, proprio su due punti fondamentali che noi abbiamo già messo in evidenza relativamente al permesso per minore età e sul rilascio o conversione dei permessi di soggiorno per i MSNA che raggiungono la maggiore età

In questo schema di regolamento che è presentato recentemente al Senato (novembre 2020), in fase di dibattito, si muove nella direzione della parificazione dei diritti come dispone l'art.1 L. Zampa. Con esso si chiede al Parlamento di modificare l'attuale disposizione art. 14, co 1 del DPR394/1999 mediante l'inserimento di una lettera c-bis, che preveda “ il permesso di soggiorno per minore età ugualmente al permesso per affidamento consentano di svolgere attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al lavoro nel rispetto delle norme sul lavoro minorile”

La mancanza della possibilità di accedere al lavoro anche precocemente, probabilmente malgrado una maggiore attenzione verso di loro attuata proprio con la L. Zampa, spinge ancora molti ragazzi a non rimanere nei percorsi legali e a non aderire alle opportunità date loro dall'istituzioni.

Per questo motivo il dibattito politico ancora non si placa, una parte sostiene la necessità di eliminare questa discriminazione tra minori e garantire a tutti gli stessi diritti e opportunità.

Probabilmente garantire il diritto al lavoro anche ai minori non accompagnati con permesso per età favorirebbe la risoluzione al problema dello sfruttamento lavorativo di moltissimi minori non accompagnati.

7.LA TERRA PROMESSA: L'ARRIVO IN ITALIA, È MEGLIO FARSI ACCOGLIERE O ANDARE VIA?

Alla luce della analisi della L.Zampa , si ritiene interessante riportare qui in sintesi ciò che emerge dalle testimonianze raccolte in occasione della nostra indagine sul campo , in relazione al momento di arrivo dei MSNA¹⁷¹ e della loro permanenza nel territorio.

I ragazzi hanno accettato di rispondere alle domande sul momento dell'accoglienza, sul loro stato d'animo, sulla protezione o trattamento ricevuto durante l'arrivo, le attività svolte durante la loro permanenza nei centri e sulle attività ricreative o lavorative fuori dai suddetti centri.

Hanno così contribuito a fornire un quadro diversificato di esperienze dei minori non accompagnati sul momento della accoglienza e sui loro effettivi percorsi d'integrazione. I minori, dopo terrificanti e pericolosi viaggi, hanno incontrato altre difficoltà anche dopo l'arrivo, cioè nelle fasi dello sbarco, dell'identificazione e del loro collocamento nelle comunità dei minori non accompagnati ed anche in quelle attività di integrazione.

Il momento della partenza e dell'arrivo è raccontato in modo quasi identico da tutti gli intervistati, però si notano nella narrazione, differenze di modalità di accoglienza e di percorsi di vita tra i ragazzi arrivati in Italia nel periodo precedente alla Legge 47/17 e quelli arrivati successivamente.

In particolare emerge una differenza di esperienza vissuta tra i soggetti sia al momento immediatamente dopo lo sbarco in Italia sia successivamente quando sono stati inseriti nei centri di accoglienza.

È perfettamente percepibile le maggiori difficoltà incontrate dai minori arrivati prima della legge Zampa, in tutte le fasi che li riguardano.

Tutti gli intervistati raccontano viaggi incredibili pieni di difficoltà e pericoli, ma una volta superato il viaggio e arrivati a Lampedusa, descrivendo proprio il momento dello sbarco, confessano il disorientamento. Questo stato d'animo è attribuito, molto probabilmente, a tutto ciò che era successo durante il viaggio. Lo smarrimento però è

¹⁷¹ La maggior parte delle interviste sono state fatte prima dell'entrata in vigore della Legge Zampa.

durato pochissimo per quasi tutti gli intervistati che raccontano una serie di emozioni positive susseguite una volta sbarcati.

Tutti gli intervistati, sia quelli arrivati prima che dopo la legge 47/17, dicono di essersi sentiti, per la prima volta dopo tantissimo tempo, al sicuro nel momento che è intervenuta quella macchina organizzativa che si è presa cura di tutte le esigenze primarie di cui avevano bisogno.

A. Testimonianze dei MSNA arrivati prima dell'approvazione della L.Zampa

Prendendo per prima in considerazione le testimonianze dei ragazzi che sono arrivati prima della Legge Zampa, essi descrivono i momenti della accoglienza in modo alternato positivo e negativo insieme; positivo perché sono stupiti dell'attenzione e gentilezza ricevuta al momento dell'arrivo, negativo perché ricordano le difficoltà a comprendere cosa gli succedesse attorno, avevano la sensazione di essere stati per molti giorni ignorati non ascoltati, ciò succede anche con l'inserimento nei centri di seconda accoglienza.

Questi ragazzi hanno più esperienze negative da raccontare anche se a volte invece di parlare di se stessi parlano dei compagni di viaggio e delle loro disavventure causate dalle incertezze della nostra legge o dalla precarietà dei centri di accoglienza. Infatti raccontano di molti loro amici che hanno deciso di allontanarsi dai centri accoglienza¹⁷² che comunque garantiscono vitto e alloggio, la scuola dell'obbligo e sistemi di integrazione.

Già al momento dell'arrivo raccontano la paura, la paura che per prima provano dopo un faticoso viaggio è quella di farsi identificare e di essere espulsi.

Confidano apertamente che nel periodo in cui sono arrivati loro, era molto diffuso il pericolo di essere espulsi dall'Italia. Alla domanda perché questa paura dato che in Italia vige il divieto di espellere il minore, loro ribadiscono che il pericolo di essere espulsi era reale perché era successo a dei loro amici.

Ritenevano che contribuisse il fatto che tutti erano senza documento di riconoscimento, moltissimi cercavano di farsi identificare come minorenni (anche se molti erano maggiorenni) per avere più diritti, le autorità nelle identificazioni, anche se seguivano delle procedure, poteva sbagliare ad attribuire loro un'età diversa e poteva succedere che un minore fosse espulso e un maggiorenne no.

¹⁷² Questi centri di accoglienza dopo la L. Zampa poco a poco sono stati chiusi perché i nuovi arrivi sono inseriti nelle strutture SIPROIMI(ex SPRAR)

Ci soffermiamo proprio su questa testimonianza, perché si ritiene veritiera dato che queste ipotesi sono state sollevate dalle organizzazioni umanitarie. Il legislatore in occasione della legge Zampa ha trovato una soluzione per affermare il diritto del minore a rimanere nel territorio, sia riaffermando il divieto di espulsione dei minori stranieri arrivati in Italia, sia indicando le procedure uniformi in tutto il territorio dello Stato per l'accertamento dell'età, ma questo lo abbiamo già visto proprio in questo stesso capitolo.

La mancanza di informazioni e di ascolto nelle procedure di accoglienza prima del 2017, era un altro aspetto negativo che produceva in loro un maggiore disorientamento e sfiducia generale che a sua volta generava in loro una volontà a fuggire dalle strutture. Secondo le testimonianze raccolte, infatti l'abbandono a se stessi è stata la ragione per cui molti di loro si sono allontanati dai centri di accoglienza per lavorare o anche per raggiungere altre mete europee.

I ragazzi che rimangono nelle strutture vivono diverse difficoltà nelle scelte sia nelle decisioni quotidiane che in quelle più importanti che riguardano il loro futuro. Mostrano idee confuse ed esprimono moltissime contraddizioni in relazione ai percorsi di formazione importante per la loro integrazione socio-lavorativa.

Il loro obiettivo è lavorare a tutti i costi anche se sono consapevoli che il loro permesso di soggiorno non lo permette.

Infatti, alcuni pur rimanendo sotto la tutela della rete istituzionale organizzata per la loro crescita educativa, scolastica e di formazione, decidono di integrare le attività svolte nel centro di accoglienza con altre attività, che nella maggior parte delle volte sono di accattonaggio, di lavori in nero o, come risulta dalla cronaca, attività illegali di diverso genere. Integrare le attività svolte al centro significa cioè che svolgono contemporaneamente le attività trovate per conto proprio e tutte le attività programmate nell'ambito dei centri di accoglienza.

Se chiediamo il perché della scelta di trovare un'attività, che loro chiamano di lavoro perché è un'attività che remunera, ciascuno, anche se esprimono un bisogno economico danno una giustificazione diversa: qualcuno perché non ha fiducia nel futuro ed hanno un bisogno di lavorare immediatamente soprattutto per la famiglia lasciata nel loro paese d'origine; altri perché non sono sicuri che il percorso creato per loro o che stanno portando a termine siano utili per la costruzione del loro futuro, e quindi cerca di guadagnare qualcosa per un'autonomia economica anche per dopo (quando diventeranno

maggioresni e dovranno mantenersi da soli); infine qualcuno si è ritrovato in un giro di attività irregolari o illecite da cui non sono capaci sottrarsi.

A tal proposito la maggior parte dei ragazzi sono consapevoli che il primo contatto avuto, è stato fondamentale per loro facendo dei paragoni con altri ragazzi che hanno percorso strade diverse: dalle testimonianze emerge che in certi casi sarebbe stato sufficiente che, prima o durante il viaggio oppure all'arrivo, fossero stati intercettati dalle organizzazioni controllori dei circuiti del traffico illegale, che il loro percorso avrebbe preso una piega difficile, cioè dalle forme di accoglienza predisposte per loro dalle leggi italiane.

La consapevolezza di ciò traspare dai racconti di quasi tutti i ragazzi intervistati, tutti mostrano di gradire tantissimo il fatto di essere accolti e tutelati, perché percepiscono il pericolo. Sono soddisfatti di non aver fatto l'esperienza di qualche compagno di viaggio che si è allontanato dai centri di accoglienza, reclutati con una promessa di lavoro.

B. Testimonianza dei MSNA arrivati dopo la L. Zampa

Dall'esame delle testimonianze i ragazzi arrivati dopo la legge Zampa, abbiamo riscontrato le stesse esperienze di viaggio dei minori arrivati prima la L. Zampa, ma all'arrivo, questi minori raccontano un'accoglienza diversa, c'è molta attenzione nei loro confronti risultano essere maggiormente protetti dall'esterno. In conseguenza di ciò, non solo hanno una minore possibilità di fuggire dai centri di accoglienza ma loro esprimono anche una volontà a rimanere sotto protezione nelle strutture. Questo cambiamento sarà sicuramente un effetto positivo della Legge Zampa.

I minori intervistati sono informatissimi delle opportunità, conseguentemente sono più consapevoli delle loro scelte, hanno idee chiare e mostrano atteggiamenti positivi già fin dal momento dell'inserimento nei centri di prima accoglienza. Essi mostrano soprattutto una fiducia incondizionata nell'operato delle Istituzioni (Questura, forza dell'ordine, tutori assistenti sociali e di tutti coloro che lavorano per nei centri di accoglienza). Anche questo aspetto è migliorato con la L. Zampa, infatti grazie alla applicazione delle nuove disposizioni di legge all'interno dei centri di accoglienza i ragazzi mostrano una maggiore serenità, vissuta fin dal primo momento dell'arrivo a Lampedusa. I ragazzi parlano di un clima di accoglienza ottimo, descrivono personale

preparato e professionale ma nello stesso tempo con atteggiamento protettivo, si sono sentiti ascoltati, compresi e rassicurati dalle paure fin dal primo momento.

I primi ad accoglierli sono il personale delle forze dell'ordine (guardia di finanza e della polizia di Stato...), successivamente dal personale addetto nei centri tra cui i mediatori linguistici che aiutavano a tradurre i dialoghi, mostrando molta disponibilità, li hanno informati dei percorsi a breve termine e quelli possibili a lungo termine determinate in generale, inoltre vengono informati sulle possibilità di intraprendere e di accedere a dei programmi di educazione creati appositamente per loro, in base alle attitudini di ciascuno. Molti aspetti messi in evidenza da questi minori non li abbiamo riscontrati durante l'intervista dei minori arrivati prima della legge Zampa come per esempio la figura del mediatore linguistico appena arrivati nei centri di prima accoglienza. I ragazzi li descrivono come persone molto gentili sempre a loro disposizione se volevano comunicare qualcosa, ma soprattutto quando volevano essere rassicurati.

La Legge Zampa introduce la novità dell'inserimento nelle strutture ex SPRAR¹⁷³(dopo la legge 47/17 SIPROIMI¹⁷⁴) anche dei minori non accompagnati, anche se non presentano domanda di asilo¹⁷⁵.

Gli intervistati sono molto contenti delle strutture di accoglienza perché provvedono alla definizione di un progetto di assistenza che riguarda fondamentalmente la formazione linguistica, l'istruzione e la formazione professionale, la cura della salute e la socializzazione primaria.

Infatti la nuova normativa potenziando tutte le tutele ha disposto sul diritto dei MSNA di accedere al sistema di istruzione e formazione, al servizio sanitario nazionale, possono avere un sostegno nella definizione del proprio status legale che è differente a seconda del permesso di soggiorno loro concesso (permesso di soggiorno per minore età,

¹⁷³ SPRAR acronimo Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. I minorenni soli richiedenti asilo e rifugiati vengono affidati al Sistema Nazionale di Protezione dello SPRAR (dopo la legge 47/17 SIPROIMI) è costituito dalla rete degli enti locali che per realizzare i progetti di accoglienza integrata accedono al fondo nazionale per la politiche e i servizi dell'asilo, inseriti in una struttura di accoglienza che sia adatta a garantire loro la protezione, la tutela e un progetto socio-educativo.

¹⁷⁴ SIPROIMI acronimo di Sistema di Protezione per Titolari di Protezione Internazionali e per Minori stranieri non accompagnati.

¹⁷⁵ Garantisce in tal modo al minorenne alla pari dei minori rifugiati ogni forma di protezione e tutela nel suo superiore interesse, con interventi di accoglienza integrata che supera la semplice distribuzione di alloggio e vitto come era precedentemente, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza, orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio economico

domanda di asilo in corso) e del riconoscimento dei titoli di studio e di tante altri parametri per cui possono usufruire di forme di orientamento al lavoro e inserimento socio-professionale a tale riguardo, da ricordare le iniziative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali circa le “doti” e anche le borse lavoro¹⁷⁶.

Dai racconti è emersa una descrizione di formalità e modalità di svolgimento delle procedure diversa tra i ragazzi arrivati prima e quelli arrivati dopo ma approfondendo le modalità ci accorgiamo che la procedura e le formalità in seguito alla legge 47 /17 sono migliorate moltissimo e i ragazzi sono maggiormente tutelati nei diritti.

B. I minori arrivati prima della legge Zampa , soggetti molto vulnerabili .

Tra i ragazzi che sono arrivati prima del 2017, sono molto numerosi quelli prossimi alla maggiore età, qualcuno svolge parallelamente le attività secondo un programma stabilito per loro, delle attività lavorative non autorizzate ma molti sono quelli che abbandonano la scuola e i percorsi per lavorare come tuttofare, all'interno delle cucine dei ristoranti, negli autolavaggi, scaricando cassette al mercato, raccogliendo frutta nelle campagne, a volte percependo di essere sfruttati dal proprio datore di lavoro a volte no.

Succede spesso di ritrovarli a gruppi abbastanza numerosi presso le stazioni dei treni o autobus. Siamo riusciti a contattare qualcuno di loro e a farci raccontare anche il loro vissuto.

È accaduto che sono andati via dai centri, sfuggiti dalla presa in carico dei servizi sociali, si tratta di minorenni definiti “irreperibili”, coloro i quali sono stati accompagnati in una struttura alloggiativa, dalla quale però si sono allontanati senza dare traccia di sé.

¹⁷⁶ Di solito questi tipi di intervento vengono gestiti direttamente dagli operatori delle strutture dove i minorenni sono alloggiati, sotto il coordinamento del Servizio Sociale territoriale, che, generalmente, è il tutore legale del minorenne. Apparentemente le due posizioni tra i minorenni che chiedono asilo e coloro che non lo chiedono sembrano uguali in realtà le due posizioni si differiscono non solo al raggiungimento della maggiore età.(vedremo in seguito nel prossimo capitolo), ma anche durante il percorso del progetto di assistenza in cui è inserito poiché non solo, molto spesso, non avverte la garanzia della continuazione della sua presenza in Italia dopo il raggiungimento della maggiore età, ma in molti casi perché il progetto educativo si scontra con le aspettative del minorenne e con il desiderio di lavorare, esigenza a volte dettata dalla necessità di rimborsare i debiti contratti per il viaggio o di inviare a casa motivo per cui in molti casi si è emigrati. Aspettative che non sono solo del minorenne ma spesso anche della sua famiglia, con la quale rimane in contatto costante attraverso i new media e applicativi di comunicazione via internet tramite social network.

Come i due ragazzi già maggiorenni incontrati casualmente in un viaggio in treno, raccontano la loro esperienza in Italia in modo diverso da tutti gli altri.

Essi dopo aver approdato nella costa siciliana ed essere stati presi in cura dai centri di accoglienza, decidono di allontanarsi volontariamente perché erano sicuri di riuscire a trovare un lavoro nel nord Italia dove vivevano alcuni connazionali che li avrebbero aiutati a trovare un lavoro.

Raccontano come è stato semplice fuggire dal centro di accoglienza, loro sono arrivati nel dicembre del 2016 a Lampedusa, ricordano il numero elevato di ragazzini arrivati insieme oltre a quelli arrivati nei giorni precedenti e successivi; il centro di prima accoglienza era stracolmo, c'era molta confusione e ricordano i momenti di lunghissima l'attesa.

Fremevano per avere notizie soprattutto aspettavano di sapere cosa sarebbe successo nei giorni successivi, nessuno li ascoltava o parlava con loro se non tra di loro e ognuno esprimeva la propria speranza.

Dopo alcuni giorni è arrivato il turno del loro trasferimento a Porto Empedocle e successivamente a Pozzallo. Il Centro dove erano stati trasferiti era ben organizzato, ma poichè la loro intenzione fin dalla partenza era raggiungere Lodi (una città del Nord Italia) lì ben presto decidono di eludere la vigilanza e fuggire.

Questa decisione fu rafforzata anche dal fatto che nessuno si prendeva cura di loro, sapevano solo che non avevano il diritto di lavorare. Sentivano il peso del bisogno economico, dovevano aiutare le proprie famiglie, aggravata dalla incapacità di comunicare a causa della lingua, nessuno adulto li ha accompagnati in quel momento di grande confusione.

Quando erano fuggiti erano inconsapevoli di tutte quelle difficoltà che avrebbero incontrato successivamente.

Raccontano i vari momenti di intenso lavoro, la necessità di sopravvivere che li ha spinti ad accettare lavori pericolosi e ovviamente lavori in nero. Non sono riusciti a raggiungere il nord del Paese perché quei connazionali, che avevano promesso aiuto, non potevano più aiutarli.

Ora hanno paura di subire controlli sul loro permesso di soggiorno durante i viaggi perché, ormai, maggiorenni e il loro permesso per minore età non è più valido. Su questo punto hanno consapevolezza che attualmente secondo la norma vigente non possono

rinnovarlo perchè non avendo seguito i percorsi legali non hanno raggiunto i requisiti richiesti dall'art 32 TUI, per la trasformazione del permesso di soggiorno. Rischiano, infatti, di essere espulsi dall'Italia in quanto irregolari.

Ritengono entrambi di aver fatto una scelta sbagliata sia per la loro salute, perché sono sottoposti a lavori disumani, ma anche per le difficoltà che incontreranno nel futuro per regolarizzare la loro posizione in Italia .

La storia di questi due ragazzi ci evidenziano il fallimento di una politica migratoria poco aperta verso i minori non accompagnati con permesso per minore età, soggetti che hanno bisogno di maggiore tutela ed una protezione adeguata.

Sempre nel periodo precedente alla legge 47/17 si sono verificati casi in cui ragazzi non hanno mai avuto accesso alle strutture di accoglienza, perché non sono stati mai identificati come minorenni o perché sfuggiti a ogni controllo alla frontiera.

Questi ragazzi¹⁷⁷ sono sfuggiti dai canali legali perché non sono sicuri che questo li porti ad avere un futuro una regolarizzazione della loro posizione in Italia al raggiungimento della maggiore età e a casa nel proprio paese non possono rientrare.

Per questo motivo era necessaria una nuova legge che principalmente doveva contrastare lo sfruttamento e gli abusi.

¹⁷⁷ Per molti di questi ragazzi, oggi ormai maggiorenni , è stata sospesa qualsiasi regola tipica di uno Stato di Diritto hanno imparato presto a sperimentare quotidianamente la violenza e la sopraffazione .

CAPITOLO IV

LA NEGAZIONE DEL DIRITTO AL LAVORO AD ALCUNI MSNA .

1. LE TEMATICHE PRECEDENTI SONO PREMESSE FONDAMENTALI .

Anche se gli aspetti trattati ed esaminati in precedenza apparentemente sembrano argomenti eterogenei, essi rappresentano in realtà le imprescindibili premesse alle tematiche che affronteremo da adesso.

Ripercorrendo le tappe del lavoro, il percorso è iniziato analizzando l'aspetto antropologico del fenomeno migratorio minorile, così allo scopo di evidenziare le spinte motivazionali della partenza dal paese di origine dei MSNA e le loro priorità. Insomma si è dato avvio ad una indagine esplorativa che potesse testimoniare con un riscontro immediato delle risultanze della nostra ricerca.

Avendo coinvolto in questa indagine un dato numero di minori stranieri non accompagnati residenti ad Agrigento che raccontano la loro esperienza, in ogni capitolo si ascolta il punto di vista dei protagonisti, soprattutto per rilevare i principali ostacoli che influenzano la realizzazione del bisogno economico di questi soggetti.

La soddisfazione delle esigenze dei MSNA dipende da molti fattori, principalmente dalla condizione giuridica attribuita dalla legge dello Stato.

I giovani migranti durante le interviste, individuano il lavoro come il bisogno di maggiore interesse e la ragione di vita. Con il lavoro, infatti, pensano di riscoprire una nuova identità e di ottenere un riconoscimento formale della loro presenza nel nostro Paese.

Il bisogno di guadagnare è sentito fin da subito, nell'immediatezza del loro arrivo in Italia. Ciò induce i piccoli migranti ad andare alla ricerca di qualsiasi lavoro, sono disposti a svolgere un'attività non regolare o anche attività illecite. La necessità è giustificata dai debiti e dalla povertà estrema dei parenti lasciati nel proprio Paese.

Questa premessa consente di comprendere che il problema del lavoro dei MSNA va seriamente affrontato non solo per una questione, tra l'altro fondamentale, di riconoscimento del diritto e di protezione dei minori dallo sfruttamento lavorativo, ma occorre farlo anche per mettere in evidenza la possibile deviazione sociale di questi

soggetti in attività illegali o illecite che possono essere prese in considerazione, quando non viene garantito nel presente o nel futuro, un' opportunità di un lavoro.

In relazione al fatto che l'Italia è un paese che accoglie un numero molto elevato di MSNA, occorre conoscere le conseguenze della politica migratoria attuata e preoccuparsi dell'efficacia delle misure assunte in materia di lavoro.

Il quadro normativo italiano, come abbiamo visto nei precedenti capitoli, è ispirato completamente ai principi fondamentali di carattere internazionali ed europee, soprattutto in materia di protezione e della tutela della categoria dei MSNA.

Abbiamo avuto anche modo di sottolineare la diversa condizione giuridica di quei minori titolari del permesso per minore età; una tipologia di permesso che discrimina chi ne è titolare rispetto a chi ha un permesso come per affidamento, per asilo o come richiedente asilo. I vari permessi di soggiorno attribuiscono diverse condizioni giuridiche e attribuisce diversi percorsi di realizzazione del loro progetto migratorio.

Invece per la costruzione dell'identità dei minori non accompagnati con permesso per minore età, come vedremo nel corso del capitolo, il legislatore ha privilegiato l'educazione e la formazione. Punta sull'accesso alle opportunità formative e ai tirocini professionali, escludendo invece la possibilità per loro di accedere al lavoro precocemente. Mentre l'accesso "al lavoro" è rinviato alla maggiore età.

Questa distinzione tra minori non è condivisibile perché limita le pari opportunità ed è discriminatorio tra le categorie di MSNA.

Le discriminazioni, tra l'altro poste in violazione dei principi sovranazionali, potrebbe comportare delle ricadute sull'integrazione sociale o quantomeno un ritardo nell'integrazione¹⁷⁸.

Infatti, anche se per tanti minori l'educazione con l'inserimento scolastico è un privilegio che non hanno vissuto nel loro paese e malgrado rappresenti uno strumento fondamentale per fornire ai giovani migranti quelle competenze necessarie che potranno favorire l'ingresso nel mondo del lavoro dopo i diciotto anni, il divieto al lavoro in età precoce, per alcuni di essi, rappresenta la spinta ad accettare lavori al nero o a svolgere attività illecite, con inserimenti in circuiti lavorativi non controllabili.

¹⁷⁸ Nel precedente capitolo abbiamo analizzato ampiamente i benefici del lavoro per questi soggetti sia dal punto di vista dell'integrazione sia dal ridurre al minimo il rischio di sfruttamento lavorativo della categoria dei MSNA con permesso per minore età, soggetti più vulnerabili perché legalmente non possono avere un lavoro regolare.

La negazione al lavoro legale per i MSNA preoccupa perché potrebbe comportare l'aumento del lavoro nero, invisibile o sfruttato.

È necessario, nelle scelte legislative e di una politica migratoria adeguata, lo Stato tenga in considerazione che un buon numero di minori che arrivano hanno fretta ad inserirsi nel mondo del lavoro e che i tempi di attesa rappresentano per essi spesso un' interruzione del loro progetto di vita, che provoca frustrazione e ulteriori conseguenze.

Con la L. Zampa, ispirata ai Principi Internazionali della non Discriminazione e del Superiore Interesse del minore, sono stati fatti grandi passi avanti soprattutto quando il legislatore riconosce formalmente ai MSNA la titolarità di tutti i principi sanciti dai Trattati Internazionali e quando garantisce, per le tutele applicabili, la sostanziale equiparazione del minore straniero non accompagnato ai minori italiani e comunitari.

Tuttavia la nuova legge ha perso l'occasione, non solo di riunire i permessi di soggiorno in uno solo e di garantire la stessa condizione giuridica a tutti i minori stranieri, ma ha perso anche l'occasione di eliminare quella specifica discriminazione, di cui soffre il MSNA con permesso per minore età aspirante lavoratore.

Essendo il lavoro un fattore principale dell'integrazione del minore straniero nel territorio ospitante, impedire l'accesso al lavoro potrebbe significare non fare il suo superiore interesse e potrebbe compromettere il suo futuro se si pensa che possono entrare in circuiti lavorativi in modo illegale.

Per questo motivo approfondiremo il tema del diritto al lavoro partendo proprio dalla normativa internazionale ed europea che sta alla base del riconoscimento del diritto al lavoro dei minori e che mette in evidenza il diritto di essere tutelati nell'ambiente lavorativo.

Le norme sovranazionali, attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro minorile e le limitazioni entro cui è concesso, svolgono la funzione di combattere lo sfruttamento lavorativo.

Dalle interviste infatti, emerge che i MSNA con permesso per minore età, non potendo accedere legalmente al lavoro, diventano spesso vittime predilette dello sfruttamento e del lavoro sfruttato, inconsapevoli che questo li danneggia nella salute fisica e psicologica in modo irreversibile.

A) Il lavoro dei MSNA e le fonti normative

Le fonti normative che andiamo ad analizzare sono quelle essenziali per individuare il quadro giuridico applicabile nell'ambito territoriale italiano. Molto importanti sono i principi di protezione e sostegno, i diritti garantiti e il trattamento giuridico del minore straniero come lavoratore o aspirante lavoratore.

Poiché il diritto di accesso al lavoro dei minori risulta regolato da norme di livelli diversi, prima di affrontare, la tematica relativa al rapporto tra MSNA e il lavoro e le varie problematiche sottese, ci soffermiamo sulle disposizioni internazionali, europee e nazionali allo scopo di individuare gli standard minimi necessari per la tutela del minore e tutte quelle disposizioni poste in essere per fronteggiare lo sfruttamento, le forme di lavoro nero o sommerso.

Il diritto al lavoro dei minori esiste solo nei limiti sanciti dalle disposizioni, dunque possiamo affermare che il diritto al lavoro non esclude la tutela di altri diritti quali alla salute, alla formazione e all'istruzione che sono dei diritti imprescindibili e rispettati per prima rispetto al diritto del lavoro.

Nell'applicazione dei diversi diritti devono essere presi sempre in considerazione i due principi fondamentali del superiore interesse dei minori e il divieto di discriminazione.

Nella prima parte del capitolo sono individuate quelle norme di carattere internazionale e di rango costituzionale.

Queste norme si applicano a tutti i minori presenti in Italia e sono fondamentali non solo perché mette in evidenza l'applicazione sui soggetti minori a prescindere dalla nazionalità, ma sono anche di estrema importanza perché sono posti essere per evitare che ognuno possa subire forme di sfruttamento lavorativo. Cioè la violazione o la non applicazione delle norme relative potrebbe permettere, nell'ambito lavorativo, lo sfruttamento del minore.

Per esempio un minore che ha compiuto 16 anni ed ha adempiuto agli obblighi scolastici che non può accedere legalmente al lavoro, solo per motivi di titolarità di un particolare permesso di soggiorno, potrebbe comunque accettare un lavoro al nero, con la conseguenza che nessuno controlli le condizioni del lavoro, la paga, le ore di lavoro e così via. Questo vale soprattutto se il minore è uno straniero e se è non accompagnato, cioè molto vulnerabile perché privo di riferimenti di adulti che ne abbiano responsabilità e cura.

Nel corso di questo capitolo non solo emergerà il ruolo importante di determinate norme strategiche sugli aspetti negativi del lavoro dei MSNA¹⁷⁹, ma emergerà anche che le norme che escludono il diritto al lavoro dei MSNA con permesso per minore età, violano ancora oggi i principi internazionali della non discriminazione e del superiore interesse. Le norme che hanno in pratica attuato la violazione dei suddetti principi è la circolare ministeriale n. 300/2000 e tutte le norme che hanno confermato il contenuto di questa circolare che ha cambiato la condizione giuridica di quei MSNA titolari del “permesso di soggiorno per minore età”. Questa circolare, dal momento in cui è stata emessa, ha determinato una differenza tra i minori stranieri, sia in relazione al lavoro e sia alle modalità di integrazione.

Detto ciò si comprende come lo studio sul lavoro dei minori stranieri è assai complesso, in quanto riguarda, principalmente le generali questioni di tutela del lavoro, le varie problematiche giuridiche ed etiche che riguardano alla sfera della salute dello sviluppo, dell’educazione e della formazione del minore. Poi vi sono tutte quelle questioni relative allo sfruttamento, su cui vige una particolare attenzione dal punto di vista sociale, sui minori stranieri non accompagnati in quanto facili vittime e ritenuti soggetti più deboli¹⁸⁰. Nello studio del lavoro minorile il primo problema è di carattere giuridico- metodologico, esso attiene proprio alla nozione stessa del lavoro minorile. Per intenderci e per fare un esempio: il lavoro domestico che può essere prestato all’interno delle strutture di accoglienza è considerato lavoro? È evidente infatti che le caratteristiche del fenomeno lavorativo cambiano a seconda che si includono o si escludono dalla nozione di lavoro minorile, oltre il lavoro domestico anche l’attività di sfruttamento o le attività lavorative criminali¹⁸¹.

Un altro aspetto che la legge, la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato negli anni, è il concetto di lavoro pericoloso. Si considera tale non solo il lavoro quando nuoce alla salute del minore e quando gli impedisce lo sviluppo psichico e morale, ma anche quando

¹⁷⁹ Nel senso che spingono i MSNA a sfuggire dai circuiti legali per accedere alle forme di lavoro nero o a cadere nelle maglie del lavoro sfruttato.

¹⁸⁰ COFFERATI S., presentazione A PAONE G. E TESELLI A. (a cura di), “*Lavoro e lavori minorili. L’inchiesta Cgil, in Italia*”, Ediesse, Roma, 2000, pag.10 .

¹⁸¹ TAGLIAVENTI M.T. *Per un alfabeto comune: bambini e preadolescenti che lavorano, minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, Questioni e Documenti n. 7, Istituto degli innocenti, Firenze 1999, pag 9.

il lavoro impedisce al minore di frequentare la scuola dell'obbligo e conseguentemente di maturare dal punto di vista della cultura e della formazione professionale.

Nei confronti dei lavoratori minorenni, trovano applicazione le norme inderogabili poste a tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti, contenute in numerose disposizioni contenuti in ordinamenti su diversi livelli. Le fonti disciplinatrici che qui prendiamo in considerazione si distinguono in disposizioni internazionali, europee e disposizioni secondo la disciplina italiana.

2. LA TUTELA GIURIDICA DEL LAVORO MINORILE. IL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA NELL'ACCESSO AL MERCATO DEL LAVORO NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE, EUROPEA E NELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

Il lavoro minorile è quel fenomeno generalmente riscontrabile in quei contesti sociali in cui il bisogno economico spinge alla ricerca di occasioni di guadagno. La posizione del contraente particolarmente debole specialmente per la sua età, implica la necessità di una disciplina sul lavoro minorile il cui principale scopo, attraverso una accurata previsione di divieti, è quello di salvaguardare la salute psicofisica del minore, per evitare lo sfruttamento sul lavoro e infine per assicurare l'istruzione scolastica, la formazione professionale volta al pieno inserimento nel mercato del lavoro¹⁸² del minore lavoratore.

L'esigenza di prestare a favore dei minori idonee garanzie hanno radici lontane, già alla fine del 1800 proprio con l'inarrestabile industrializzazione che cominciò ad incidere in modo drammatico sulle condizioni di lavoro e delle tutele dei minori.

La comunità internazionale cominciò a muovere i primi passi per la tutela dei lavoratori minori fino ad assumere impegni sempre più importanti al fine di proteggere l'infanzia e sottrarli alle peggiori forme di lavoro minorile.

¹⁸² SPAGNOLO VIGORITA L. La tutela giuridica del lavoro minorile in Riv. Infort, 1971, pg. 648.

La rilevanza internazionale ed europeo della materia è testimoniata da numerose normative. L'attenzione per il fenomeno è cresciuta notevolmente anche dal versante nazionale, infatti è stata prevista una regolamentazione del lavoro dei fanciulli per garantire e tutelare la salute della forza lavoro ritenuta più debole. La necessità di una comune e generale salvaguardia di questi soggetti trova ispirazione e fondamento nella carta fondamentale della Costituzione Italiana.

2.1 Il lavoro minorile nell'ONU e nell'OIL

La Convenzione OIL n.138/ 1973 concernente l'età minima per l'assunzione all'impiego

Quando nel 1982 questa Convenzione entra in vigore, in Italia opera un cambiamento nella visione del lavoro minorile, si pone una maggiore attenzione per la salute, la formazione scolastica e professionale dell'adolescente¹⁸³.

Con essa gli stati aderenti si impegnano a perseguire una politica nazionale che assicuri l'abolizione del lavoro dei fanciulli ed elevi l'età di ammissione al lavoro in modo da consentire agli adolescenti di raggiungere il più completo sviluppo fisico e mentale.

Nella Convenzioni possiamo intravedere tre gruppi di norme¹⁸⁴:

Il primo determina l'età minima di avviamento al lavoro in funzione dei settori produttivi e delle specifiche attività cui i minori possono essere impiegati.

La Convenzione, dopo aver previsto l'abolizione del lavoro infantile ha specificato che l'età minima indicata "non dovrà essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, né in ogni caso inferiore a quindici anni". Successivamente, ha individuato la possibilità di deroghe per i così detti lavori leggeri cioè non dannosi per la salute e lo sviluppo dei minori¹⁸⁵.

Il secondo gruppo di norme ha come oggetto le comuni limitazioni che sono alla base della tutela dei minori che si avviano al lavoro, come per esempio la riduzione dell'orario lavorativo e le mansioni cui il minore può essere adibito.

¹⁸³ ANELLI A. BUFFA F. CARACUTA F. , *Il lavoro minorile: problematiche giuridiche*, Halley Editrice, Matelica 2005, pg 28.

¹⁸⁴ SAULLE M.R. *La convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, ed. ESI, Napoli 1994.

¹⁸⁵ Art.2, comma 3, della Convenzione OIL n. 138/1973.

Il terzo gruppo riguarda la protezione dei minori attraverso la previsione di visite mediche preventive e periodiche che accertino la presenza, ma soprattutto il perdurare, della idoneità fisica e mentale.

Scopo fondamentale della Convenzione 138 è quello di obbligare gli Stati che vi aderiscono ad impegnarsi per l'abolizione del lavoro infantile, ad aumentare progressivamente l'età professionale per consentire agli adolescenti e ai bambini di raggiungere il più completo sviluppo fisico e mentale¹⁸⁶.

Tale documento stabilisce l'età minima all'accesso al lavoro a 15 anni. Specifica altresì che nessun bambino deve essere impiegato in alcun tipo di lavoro prima di aver compiuto l'età prescritta, per consentire il completamento dell'istruzione scolastica obbligatoria.

Lo strumento di applicazione della Convenzione è la Raccomandazione n. 146, la quale traspare chiaramente tendenzialmente la volontà di elevare l'età professionale ai sedici anni; la disposizione contenuta nell'art. 3 della citata Raccomandazione, eleva il limite di quindici anni a diciotto in relazione a qualsiasi tipo di impiego e lavoro, che per sua natura o per le circostanze in cui è svolto sia pregiudizievole per la salute, l'incolumità o la morale dei giovani. Tuttavia non mancano possibilità di deroga nel senso che le autorità possono abbassare a sedici anni l'età di svolgimento di tutte quelle attività a rischio per i minori a condizione che la salute, l'incolumità o la morale dei giovani siano pienamente protette¹⁸⁷.

L'art. 7 dispone che le legislazioni nazionali possono autorizzare l'impiego in lavori leggeri di giovani di età dai tredici ai quindici anni; l'esercizio di tali attività possono essere autorizzate solo a condizione: che non danneggino la loro salute e il loro sviluppo; che non siano di natura tale da pregiudicare la loro frequenza scolastica o la loro partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale.

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia¹⁸⁸.

¹⁸⁶ L'art. 1 dispone che: "Ciascuno Stato per il quale è in vigore la presente Convenzione si impegna a perseguire una politica interna tendente ad assicurare l'abolizione effettiva del lavoro infantile e ad aumentare progressivamente l'età minima per l'assunzione all'impiego o al lavoro ad un livello che permetta agli adolescenti di raggiungere il più completo sviluppo fisico e mentale".

¹⁸⁷ Art.2, comma 3, della Convenzione OIL n. 138/1973.

¹⁸⁸ Approvata dall'assemblea generale delle nazioni unite il 20 novembre 1989 ratificata in Italia con L.176/91

Il 20 Novembre 1989 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite all'unanimità approvava solennemente il testo della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, con esso ha dato vita al più avanzato e completo atto giuridico internazionale in materia di tutela dei minori. La Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia, muovendosi sulla linea tracciata dalle solenni dichiarazioni dei diritti¹⁸⁹, ha ricevuto più adesioni¹⁹⁰ da parte degli Stati.

Si tratta di un documento normativo come abbiamo avuto modo di dire che riconosce il bambino quale soggetto attivo titolare di una pluralità di diritti economici, sociali e culturali, gli riconosce e riafferma tutti i diritti fondamentali. In tale convenzione sono determinati i limiti del *child labour* (lavoro sfruttato) cioè impone in sostanza agli Stati aderenti la individuazione degli standard minimi di tutela del minore lavoratore. Si chiede agli Stati di riconoscere al fanciullo il diritto di essere protetto dallo sfruttamento e di non essere costretto a un lavoro che comporti rischi.

Il documento offre un'ampia panoramica delle condizioni giuridiche soggettive che caratterizzano la vita di tutti gli individui da 0 a 18 anni¹⁹¹. L'art. 32 della Convenzione impone agli Stati di riconoscere il diritto del minore ad essere protetto dallo sfruttamento economico, il diritto a non essere adibito ad alcun lavoro che comporti rischi, che metta a repentaglio l'educazione, che possa nuocere alla salute, allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Per attuare gli scopi e gli interventi previsti ex art. 32 n. 2, la Convenzione sembra voler adottare una soluzione che abbia una duplice prospettiva.

Da un lato fissa un'età minima di ammissione al lavoro, regolamentando gli orari e le condizioni di impiego e stabilendo pene e sanzioni appropriate. Suggerisce, anche agli Stati aderenti, di determinare in modo puntuale delle tipologie di misure adottabili che riguardino l'ambito legislativo, amministrativo, sociale ed educativo.

Dall'altro lato, sostenendo il pensiero secondo cui solo attraverso una sinergia in settori differenziati ma interdipendenti sia possibile dare attuazione alle direttive del testo internazionale.

¹⁸⁹Prima tra tutte la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 nonché la Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo del 1959.

¹⁹⁰ L'Italia ha ratificato la Convenzione nel 1991, con la legge n. 17/1991.

¹⁹¹ ASSANTE G, GIANNINO P, MAZZIOTTI F, *Manuale di diritto minorile*, ed. Laterza, Bari 2000.

Infatti ai sensi dell'art. 32 n.2 *“Gli Stati parte adottano misure legislative, amministrative, sociali ed educative per garantire l'applicazione delle disposizioni del presente articolo”*. A tal fine e in considerazione delle disposizioni pertinenti degli altri strumenti internazionali e degli Stati” la Convenzione sostiene altresì che *“ L'interprete dovrà fare particolare attenzione alla disposizione, comune a tutti i trattati sui diritti umani, che la Convenzione non pregiudica disposizioni più favorevoli ai diritti del fanciullo che possano figurare, oltre che nella legislazione interna, nel diritto internazionale in vigore per lo Stato interessato”* (art. 41).

Gli Stati contraenti nel rispetto della Convenzione ONU sono chiamati ad adottare tutte le misure legislative a stabilire l'età minima di ammissione all'impiego, una adeguata regolamentazione degli orari di lavoro e le condizioni di impiego, di prevedere altresì pene e sanzioni ai fini di garantire l'attuazione effettiva della disciplina.

Convenzione OIL 182/1999 sulle peggiori forme di lavoro minorile¹⁹².

È una Convenzione molto importante perché ha delineato i lavori pericolosi, le forme di schiavitù e quelle assimilabili, ha individuato anche i programmi di azione contro le forme di sfruttamento dei minori.

La disciplina internazionale tende a individuare tutte le forme di schiavitù in qualsiasi forma si manifesta, come il reclutamento di minori in eserciti ed il loro impiego nei conflitti, l'ingaggio nella prostituzione e di materiale pornografico, l'impiego di minori in attività illecite. Insomma qualsiasi lavoro che per la loro natura rischia di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del bambino.

La Convenzione OIL n.182 definisce lo sfruttamento minorile e il lavoro pericoloso ritenendo che siano tali quelle occupazione a tempo pieno in età precoce, elevato numero di ore o di attività, indebita pressione fisica, sociale o psicologica, vita per le strade in condizione di degrado, paga inadeguata, eccessiva responsabilità, oppure lavoro che impedisce di ricevere istruzione, compromettere lo sviluppo fisico, sociale e psicologico. Durante la Sessione della Conferenza Internazionale del lavoro, tenutasi il 18 giugno del 1996, è stato dimostrato come il problema del lavoro minorile coinvolga anche i Paesi

¹⁹² Adottata dalla conferenza Internazionale del lavoro nella sua 87° sessione, Ginevra, 17 giugno 1999; eseguita in Italia co L. 148/2000.

che si definiscono civili, così il fenomeno venne analizzato per garantire più leggi che vietano lo sfruttamento dei bambini, focalizzando l'attenzione sulle così dette forme più intollerabili di lavoro minorile.

In quella occasione venne denunciato il lavoro sommerso quale ostacolo primario per le autorità nell'accertamento della reale consistenza del lavoro minorile.

Il 17 giugno 1999 l'OIL ha adottato a Ginevra, all'unanimità dei rappresentanti dei 174 Paesi aderenti, la Convenzione n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile (*worst forms*) e all'azione immediata per la loro eliminazione¹⁹³.

La convenzione non è vincolante in modo automatico, ma rappresenta un importante punto di riferimento¹⁹⁴. Si tratta di un nuovo strumento normativo che oltre a definire chiaramente quali sono le forme peggiori e quindi inaccettabili di lavoro minorile, impegna i Governi che ratificano la convenzione, ad una maggiore cooperazione e assistenza internazionale allo scopo di dare attuazione concreta alla stessa Convenzione del 1973 e alla Raccomandazione n. 190.

Il corpus normativo della Convenzione, composto da sedici articoli, si riferisce ad ogni soggetto minore di diciotto anni. Il nucleo centrale della Convenzione è l'individuazione delle forme intollerabili di lavoro minorile che l'art. 3 individua in:

- tutte le forme di schiavitù e le pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita e la tratta di minori, la servitù per debiti e l'asservimento, il lavoro forzato o obbligatorio, compreso il reclutamento forzato o obbligatorio di minori ai fini di un loro impiego nei conflitti armati (lett. a);
- nell'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore ai fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico di spettacoli pornografici (lett. b);
- nell'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore ai fini di attività illecite, quali, in particolare, quelle per la produzione e il traffico di stupefacenti, così come sono definiti dai trattati internazionali pertinenti (lett. c);
- qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura o per la circostanze in cui viene svolto, rischi di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore (lett. d).

¹⁹³ R. Nunin , *Il lavoro minorile nell'era della globalizzazione: riflessione a margine di una recente convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, in ILLeJ, vol. , n. 5 ,1999.

¹⁹⁴ In Italia , con la legge 25 maggio del 2000, n. 148 , è stata autorizzata la ratifica della Convenzione e della Raccomandazione n. 190, intervenuta il 7 giugno del 2000.

La strategia operativa imposta agli Stati membri è riassunta nella disposizione dell'art. 7 in cui si stabilisce che gli Stati sono impegnati non solo a stabilire sanzioni e pene ma anche ad adottare misure effettive per prevenire l'impiego dei minori nelle attività individuate come intollerabili e rimuovere gli stessi da queste ultime promuovendo la riabilitazione e l'integrazione sociale.

La Convenzione ritiene indispensabile per una concreta attuazione delle disposizioni, che i Paesi membri prendano le opportune iniziative per la reciproca assistenza, attraverso il rafforzamento della cooperazione, assistenza internazionale e attraverso misure di sostegno allo sviluppo economico-sociale, volte ad eliminare la povertà e a promuovere un'istruzione universale (art. 8). Si tratta di impegni importanti quindi, che aspettano da parte degli Stati risposte significative che dimostrino nei fatti una presa di coscienza dell'intollerabilità di una situazione che coinvolge milioni di bambini.

Molti paesi nel mondo stanno vivendo condizioni di estrema povertà, guerre, cambiamenti climatici che costringono a fuggire in altri paesi cercando un futuro più sicuro. In questo contesto, secondo i dati del dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UN DESA) il numero stimato dei minori che vivono fuori dalla nazione in cui sono nati sono aumentati da 28,7 milioni dalla stima del 1990 è passato a 37,9 milioni nel 2019. Anche il numero dei migranti dalla fascia di età dai 15 ai 24 anni da 22,4 del 1990 sono 30,9 milioni nel 2019.

Si tratta di soggetti che in molti casi sostengono le economie dei paesi di origine attraverso le rimesse che inviano alle famiglie. I primi paesi che ricevono sono India, Cina e Messico. I paesi che inviano rimesse al primo posto sono gli Stati Uniti, seguiti dagli Emirati Arabi e dall'Arabia Saudita.

La proporzione e il numero di bambini e di giovani migranti cambia in continuazione, la percentuale di giovani migranti non accompagnati è aumentata a dismisura. Anche se non si dispone di informazioni certe circa la dimensione del fenomeno, possiamo dire, che è un fenomeno mondiale e per dare un dato certo, al confine tra Stati Uniti e Messico dove alla frontiera USBP ha arrestato circa 69 mila bambini non accompagnati nel 2014, 40 mila nel 2015 e 60 mila nel 2016. Nel 2016, il 61% dei minori non accompagnati arrestati proveniva dal El Salvador e Guatemala (USBP 2016).

l'International Migration Outlook facendo il punto sui recenti sviluppi dei flussi migratori nei Paesi Ocse nel 2018, relativamente alle prospettive di lavoro denuncia che i giovani con scarsa istruzione continuano ad avere difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro legale.

Conclusioni: è necessario un ulteriore intervento da parte dell'organizzazione internazionale.

L'UNICEF¹⁹⁵ nel 2017 stima 535 milioni di minori, cioè uno su quattro nel mondo, costretti ad abbandonare il proprio paese. Di questi, anche se il numero reale si ritiene sia molto più alto, stima circa 300 mila minori non accompagnati registrati in 80 paesi tra il 2015 e il 2016 un numero che oggi si ritiene in aumento.

Questi dati dimostrano, insieme ai dati già messi in evidenza nel paragrafo precedente, che il fenomeno dei minori non accompagnati non è solo europeo¹⁹⁶ ma è un fenomeno a livello mondiale dove gli Stati Uniti detiene il primato.

Le migrazioni dei MSNA sono quasi esclusivamente per motivi di lavoro, infatti anche se inizialmente possono essere migrazioni forzate per motivi di sicurezza o di libertà perché sfuggono da guerre o persecuzioni, una volta stabilita la loro residenza in un Paese cercano un lavoro per una stabilità economica. Per questa ragione il vero problema del fenomeno della migrazione dei MSNA rimane la condizione del lavoro e le relative tutele¹⁹⁷.

Le convenzioni OIL trattano le problematiche del lavoro minorile in base "all'accezione dell'età" ed estendono tutti i diritti e le garanzie di tutela a tutti i minori lavoratori e quindi implicitamente compresi ai MSNA; impongono agli stati di mantenere la stessa attenzione sia sui minori aspiranti lavoratori cittadini e sia stranieri basandosi sul principio di non discriminazione.

¹⁹⁵ <https://www.caritas.it> > ddt42_balciani2018 e <https://www.unicef.it> > programmi > protezione-infanzia Dossier con dati e testimonianze, numero 42 dicembre 2018 a cura della Caritas Italiana.

¹⁹⁶ L'Europa accoglie MSNA dal continente africano ed asiatico.

¹⁹⁷ I minori che provengono dall'Asia e dall'Africa spesso sono legati alla "Kafala", che lega a doppio filo i lavoratori migranti ai datori di lavoro, rendendoli maggiormente vulnerabili ed esponendoli continuamente a varie forme di ricatto e sfruttamento. La Kafala è un istituto giuridico del diritto islamico attraverso il quale un giudice affida la protezione e la cura di un minore (makfoul) ad un soggetto (kafil)

Trattare in modo generale il fenomeno del lavoro minorile, impedisce di porre una diversa attenzione verso quelle categorie di minori come i MSNA che invece richiedono una maggiore tutela a causa della loro maggiore vulnerabilità. In altre parole si ritiene che il carattere generale delle attuali normative internazionali non siano sufficienti nella capacità effettivamente di tutelare adeguatamente i MSNA, per garantire le libertà fondamentali, le pari opportunità e per tutelarlo dallo sfruttamento lavorativo¹⁹⁸.

Si ritiene fortemente che la specificità, la mondialità del fenomeno e l'attualità delle problematiche relative alla questione dei MSNA, richiederebbe invece una immediata tutela, da parte delle Autorità Internazionali, non solo contro ogni possibile abuso ma soprattutto interventi verso l'occupazione, tutela della loro salute, della sicurezza sul lavoro, sulla istruzione e formazione.

Dato che l'osservatore internazionale non deve sottrarre l'attenzione necessaria a costruire una effettiva corrispondenza tra i diritti riconosciuti e il loro rispetto si auspica al più presto un aggiornamento delle Convenzioni Internazionali che tenga conto degli attuali bisogni sociali dalla quale oggi emergono le specifiche problematiche che riguardano questa categoria di minori. Per essi è necessario promuovere opportunità di lavoro dignitoso e garantire assistenza agli Stati per l'eliminazione dello sfruttamento lavorativo a cui sono soggetti.

Il fenomeno dei MSNA, con i relativi problemi di protezione, è mondiale. Esso richiede di essere affrontato a livello mondiale per una migliore tutela di questa categoria. Il mancato riferimento nelle Convenzioni Internazionali ritengo sia una grave lacuna che si dovrebbe assolutamente colmare viste le gravi violazioni dei diritti e a volte la mancanza di ogni protezione. La genericità delle convenzioni OIL non soddisfano l'esigenza di tutelare a pieno la categoria dei MSNA che attualmente nel sono vittime di gravi abusi.

2.2 Il lavoro minorile e il suo riconoscimento dal Consiglio D'Europa

¹⁹⁸ Per esempio tutelarlo dall'intermediazione illecita della manodopera , soprattutto in agricoltura.

Il problema del lavoro minorile è stato affrontato anche in ambito europeo dove la tutela dei minori si colloca con carattere di specialità nel contesto delle norme generali. Il fenomeno dello sfruttamento legato al lavoro minorile esiste e preoccupa seriamente ancora oggi. Si ritiene che le drammatiche dimensioni del problema non sono state sorrette da azioni concrete da parte del mondo politico, che possa essere una prevenzione oppure un controllo efficiente.

Per questo motivo è sorta l'esigenza di un'analisi obiettiva della situazione nazionale ed europea per comprendere la natura, la reale vastità del problema per la finalità di poter migliorare le legislazioni protettive ed evitare il pericolo che ci si possa abituare ad una convivenza con questo problema.

Il documento europeo fondamentale che si occupa del problema del lavoro minorile è la Carta Sociale Europea, adottata dal consiglio d'Europa, sottoscritta a Torino il 18 ottobre 1961 ed entrata in vigore il 25 febbraio 1965.

Si tratta di uno strumento normativo adottato dal Consiglio d'Europa sul riconoscimento dei diritti del lavoratore che ha profondamente influenzato la normativa comunitaria e ha anticipato i principi contenuti nelle Convenzioni Internazionali.

Alcuni diritti considerati dalla Carta sono inerenti all'assenza di discriminazione e al divieto di lavoro forzato. L'art. 7 della Carta rappresenta il fulcro centrale in cui sono sancite le disposizioni dedicate ai minori di 18 anni. Inoltre anticipando le disposizioni internazionali stabilisce tassativamente che i minori ancora sottoposti all'obbligo scolastico non devono essere impiegati in attività che ne pregiudichino l'assolvimento. A questo proposito sancisce il principio di compatibilità della durata della prestazione dei giovani al di sotto dei sedici anni con le esigenze dello sviluppo e della formazione professionale.

Nell'articolo 7 si fa puntuale riferimento all'orario di lavoro e ai riposi dei minori, fissa la regola di protezione speciale, contro i pericoli fisici e morali derivanti dal lavoro e quella dell'età minima, stabilisce il principio della necessaria computabilità come lavoro effettivo delle ore dedicate agli adolescenti, con il consenso del datore di lavoro, alla formazione professionale durante la giornata lavorativa.

La Carta pone un divieto assoluto di lavoro notturno imponendo la limitazione dell'orario di lavoro sotto i sedici anni in conformità con le esigenze dello sviluppo e

della formazione professionale del minore, ferme restando le eccezioni stabilite dalla legislazione nazionale per determinati lavori.

Nel documento è stabilito il diritto degli adolescenti e degli apprendisti ad una giusta remunerazione affinché sia evitato lo sfruttamento economico e sia disincentivato il ricorso al lavoro minorile come manodopera a basso costo. Infine è prevista la visita medica di controllo e il diritto di fruire di almeno quattro settimane di ferie retribuite. Alla luce di queste disposizioni gli Stati contraenti si impegnano a garantire una speciale protezione agli adolescenti contro i pericoli fisici e morali ai quali sono sottoposti.

In questo quadro normativo, l'educazione è messa in primo piano, nella speranza soprattutto di poter offrire ovunque un'istruzione primaria e secondaria gratuita. Proprio a tal fine, gli Stati si impegnano ad adottare le misure più appropriate per assicurare l'assistenza, l'educazione e le forme necessarie per superare la negligenza, la violenza e lo sfruttamento dei minori.

2.3 La protezione dei giovani sul lavoro secondo la disciplina dell'Unione Europea.

La Direttiva n. 94/33 CE del Consiglio del 22 giugno 1994 relativa alla "Protezione dei giovani sul lavoro", rappresenta la prima disciplina organica vincolante gli Stati membri UE in materia.

Essa si applica a tutti i giovani di età inferiore ai 18 anni che hanno un contratto o un rapporto di lavoro in un paese dell'Unione Europea (UE).

È un documento che impegna gli Stati dell'UE a provvedere affinché l'età minima di ammissione al lavoro o all'impiego non sia inferiore all'età in cui cessano gli obblighi scolastici imposti dalle legislazioni Nazionali. In ogni caso non meno dei quindici anni (art.1, 2° parte del comma 1).

Si tratta di un documento con cui da un lato si vogliono mettere in atto azioni integrate che puntino alla prevenzione, investano sulla educazione e formazione, attivino sostegni economici e culturali alle famiglie, promuovano i diritti delle donne.

Dall'altro lato si invitano le parti sociali ad impegnarsi per definire codici di condotta per settori o per imprese, affinché siano rispettati i diritti umani fondamentali e sia eliminato lo sfruttamento del lavoro minorile.

Le norme internazionali ed europee non ammettono ai paesi ratificanti la possibilità di deroga, il mancato rispetto di esse espongono il minore al pericolo dello sfruttamento. Anche se l'obiettivo delle organizzazioni mondiale è quello di eliminare totalmente il lavoro minorile, attualmente si è costretti ad ammetterlo e a regolamentarlo per il controllo del fenomeno del lavoro sommerso.

Inoltre, l'introduzione di determinate normative sono fondamentali per evitare lo sfruttamento del minore. Per esempio equiparare il salario del lavoratore minore a quello del lavoratore adulto, impedisce di creare incentivi per le imprese che potrebbero assumere minori in alternativa agli adulti in quanto più conveniente economicamente. Ancora per esempio, fissare il limite di età a 16 anni ha lo scopo di garantire la tutela a quella fascia di minori che sentono la necessità di accedere al lavoro. Accedere legalmente ad un lavoro, con tutte le tutele lavorative che spettano, significa disincentivare la ricerca di un lavoro al nero che generalmente sono privi di tutele e pericolosi per la salute del minore.

2.4 Riflessioni finali sulla normativa internazionale e europea relativamente al lavoro minorile.

Sia a livello internazionale che a livello europeo non troviamo norme che si occupano specificatamente del lavoro dei minori non accompagnati, invece, troviamo disposizioni di carattere generale e quindi applicabili a tutti i minori.

In essi si individuano limiti entro i quali è ammissibile un lavoro minorile ma nello stesso tempo traspare la preoccupazione principale delle autorità che è quella di introdurre misure volte ad eliminare il lavoro minorile.

Ciò è nell'impegno degli stessi per il rispetto dei diritti umani.

Infatti, a livello internazionale l'OIL promuove lo sviluppo di programmi efficaci e limitati nel tempo per abolire le peggiori forme di lavoro minorile, mira a questo scopo attraverso la prevenzione, la tutela e la rieducazione.

La chiave per aprire la porta dei percorsi di successo sono

- l'accesso all'istruzione di base gratuita e di buona qualità
- alla formazione professionale per tutti i minori;
- la maggiore informazione sul lavoro minorile attraverso una maggiore efficace raccolta, analisi e diffusione dei dati,
- la sensibilizzazione relativamente al diritto dei bambini di essere tutelati contro lo sfruttamento economico;
- la necessità di un'azione prioritaria nei confronti delle peggiori forme di lavoro minorile

Volendo sintetizzare la normativa internazionale e quella europea in merito al lavoro minorile oggi ammesso, sostanzialmente dispongono concordemente che il lavoro minorile al di sotto dell'età minima sancita deve essere vietato. Determinano il limite di ammissione al lavoro che non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo.

I giovani che sono ammessi al lavoro hanno il diritto di beneficiare delle condizioni di lavoro adeguati alla loro età, hanno diritto ad essere protetti contro ogni forma di sfruttamento economico e contro ogni forma di lavoro che possa compromettere la salute, lo sviluppo fisico, psichico morale e sociale o ancora possa mettere a repentaglio la sua istruzione.

Alla domanda se tutti i minori sono tutelati da queste normative rispondiamo che le norme analizzate si basano sui principi di non discriminazione e di uguaglianza per una

applicazione equa, che disincentivi lo sfruttamento verso tutti i minori. Inoltre ammettere il lavoro dopo la scuola dell'obbligo anche se ancora minorenni si è ancora obbligati ad ammetterlo perché negare a quella età il lavoro in questo momento storico significherebbe perdere il controllo sulle attività di lavoro e incentivare il lavoro nero e sfruttato.

Lo scopo delle varie normative infatti è quello di fermare lo sfruttamento lavorativo e di aprire almeno al momento ad una tipologia di lavoro dignitoso per i minori in età dopo l'istruzione obbligatoria. Ciò perché lo sfruttamento al lavoro è un fenomeno ampiamente diffuso non solo nei paesi in via di sviluppo ma anche nei paesi industrializzati.

Dove caso mai la tendenza è nascondere e parlarne solo quando le situazioni di lavoro che pregiudicano l'infanzia o il loro potenziale la loro dignità e loro sviluppo fisico e morale, vengono denunciate.

In Italia lo sfruttamento verso i minori si presume esiste quanto sui minori cittadini quanto stranieri, anche se il problema maggiore dello sfruttamento economico e lavorativo dei minori è il mancato aggiornamento dei dati che solo essi possano rispondere alla domanda quali soggetti sono maggiormente colpiti. Dalla cronaca e dagli studi effettuati da organizzazioni come *Save The Children* risultano coinvolti moltissimi giovani che rientrano nella categoria di minori non accompagnati e nella maggior parte delle volte ne sono vittime i minori non accompagnati che hanno un permesso di soggiorno non valido al lavoro.

Se un modo per proteggere questi soggetti sarebbe quello di monitorare a livello istituzionale il fenomeno, dall'altra parte sarebbe necessario anche da parte delle organizzazioni ONU o OIL (dato che la presenza è molto diffusa nel mondo ed anche negli Stati Uniti di America) o ancora dalle Istituzioni europee che prendessero in considerazione la specifica tutela della categoria dei MSNA. Pertanto le norme internazionali ed europee risultano generali e non idonee a tutelare in modo adeguato questi soggetti molto vulnerabili.

2.5 Il diritto al Lavoro dei minori nella Costituzione italiana

La norma di apertura della Carta fondamentale¹⁹⁹ statuisce *“l’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro”* (Art 1 Cost.), per spiegare meglio il significato, per il nostro Paese, del termine “lavoro” usato nell’art 1 Cost. occorre ricordare un altro articolo della Costituzione l’articolo 4: il lavoro è *“la capacità di concorrere al progresso materiale o spirituale della società [.....] all’evoluzione della comunità alla quale appartiene”* (Art. 4, comma 2, Cost.).

Le due norme, art. 1 e art.4 com 2, vanno altresì lette alla luce dell’art 3 della Costituzione, la quale sancisce l’obbligo della rimozione degli ostacoli che inficiano le pari opportunità, fra i tanti ambiti, nell’accesso al lavoro e nel rapporto lavorativo.

Quando l’art. 3 chiede la rimozione degli ostacoli si rivolge alle Istituzioni, ma soprattutto ai tre poteri dello Stato, potere legislativo esecutivo e giudiziario, alla quale indica la strada attraverso una disciplina costituzionale del lavoro (Art. 35 e ss.), e principi fondamentali che rappresentano punti fermi a cui ispirarsi.

Il Costituente all’art. 35 ribadisce la generale tutela del lavoro, in tutte le sue forme ed applicazione, da parte della Repubblica. Anche la Corte Costituzionale²⁰⁰ sul punto ha precisato, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale che la tutela del lavoro è rivolta a tutti i lavoratori: lavoratori subordinati, non subordinati ma che traggono il proprio sostentamento dalla propria attività (manuale, intellettuale e subordinati atipici), tuttavia, fa salva la discrezionalità del legislatore ordinario di prevedere tutele differenti per le diverse forme di lavoro, come il lavoro minorile.

Un’altra norma di carattere generale che aiuta a riflettere ai fini del nostro studio è l’art. 36 *“il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite e non può rinunziarvi”*.

L’art. 36 Cost., con riferimento a tutti i lavoratori subordinati e in funzione promozionale e di assicurazione del minimo vitale, impone il Principio generale della proporzionalità e della sufficienza della retribuzione; ciò secondo un criterio oggettivo relativo alla quantità e qualità del lavoro e un criterio soggettivo per assicurare a sé e alla famiglia una esistenza

¹⁹⁹ La Costituzione è entrata in vigore il 1 gennaio 1948.

²⁰⁰ Cfr Corte Cost. sentt. nn.121 del 1972,55 del 1974, n. 129 del1976, n. 42 del1980, n.300 del 1985.

libera e dignitosa. Si aggiunge che la norma pone un limite salariale e permette di individuare forme di sfruttamento basate sulla insufficienza della retribuzione

Il carattere immediatamente precettivo del primo comma permette alla giurisprudenza di colmare le lacune legislative in materia di minimi salariali. Per esempio, il giudice può dichiarare la nullità della clausola retributiva stabilita nel contratto di lavoro e fissare una diversa retribuzione secondo equità, mediante l'art.2099, comma2, c.c. utilizzando come parametro del valore di mercato le tariffe salariali di fonte collettiva o, in assenza, del contratto collettivo stipulato per la categoria affine²⁰¹.

L'art. 37 della Costituzione al comma 3, ha ribadito il Principio di proporzionalità della retribuzione con riferimento ai minori. La Costituzione da una parte garantisce loro, a parità di lavoro, il diritto ad una parità di retribuzione, ma dall'altra parte, il costituente ha previsto la necessità di norme derogatorie rispetto a quelle generali con riferimento alla giornata lavorativa, al godimento dei riposi e delle ferie, in considerazione delle specifiche esigenze dei minori. La Carta fondamentale dunque riconosce ed appresta, in favore dei minori una tutela differenziata rispetto agli altri lavoratori, giustificata alla specifica condizione di vulnerabilità sociale ed economica oltre per le ridotte capacità di lavoro di tali soggetti.²⁰²

È evidente l'importanza notevole della disposizione costituzionale non solo quando introduce il Principio della parità di trattamento del minore rispetto agli altri lavoratori, ma soprattutto e principalmente quando sottolinea la necessità di prevedere norme specifiche volte alla tutela dei minori.

Tutto ciò in linea con i Principi di carattere internazionale (secondo l'art 10 Cost.), con l'obiettivo di tutelare la salute e la stessa capacità di lavoro dei minori dallo sfruttamento. Sempre a livello costituzionale, sono poi garantiti il diritto all'istruzione scolastica ed allo studio (art.34 Cost.). Questi diritti sono connessi con il riconoscimento della funzione educativa della famiglia (art.30 Cost.) e con l'affermazione dello sviluppo della personalità umana nelle formazioni sociali (art.3 Cost).

Si tratta comunque di disposizioni dalle quali emerge un approccio di protezione del minore, ma che per l'attuazione necessitano norme ordinarie.

²⁰¹ Cfr Corte cost. sent. n. 502 del 1987, Id., n.12872 del 1995 è un esempio di estensione indiretta dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo.

²⁰² GALANTINO L, *Diritto del Lavoro, ed Giappichelli*, Torino, 2001, pag. 215

Possiamo dire che in Italia, nello specifico, queste disposizioni costituzionali sono state ampiamente attuate, infatti sono state emanate norme che hanno introdotto significative novità nell'approccio giuridico al lavoro dei minori. Nella nostra Carta Costituzionale la tutela del minore trova un'adeguata affermazione già nel 1948, i cui principi cardine, notiamo con soddisfazione, ricorrono non solo nella Convenzione dell'ONU, attuata nel nostro paese con legge 27 maggio 1991 n. 17675, ma anche nella Convenzione di Strasburgo aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, il 25 gennaio 1996.

Il Costituente ha mostrato consapevolezza dell'esistenza del problema del lavoro dei minori, esso viene tutelato con speciali norme e la disciplina riguardante il lavoro minorile è inserita dal costituente in un vasto programma di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza che impegna la Repubblica a favorire gli istituti necessari a realizzarlo (art. 31), attraverso interventi specifici sul piano della garanzia della salute, dell'istruzione scolastica e professionale e del diritto allo studio.

La loro peculiare condizione di vulnerabilità o per semplice disparità contrattuale, sono riservate a loro speciali disposizioni previste, dal Costituente per garantire un piano minimo di eguaglianza sostanziale e garanzia di pari opportunità.

3. I PRINCIPI DI NON DISCRIMINAZIONE E DEL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE²⁰³

Da un punto di vista normativo, i minori non accompagnati sono titolari di tutte le norme previste dal diritto internazionale dei diritti umani.

²⁰³ Gli argomenti relativi a questo capitolo sono il risultato e il contributo di studio effettuato da me durante il percorso dottorale infatti sono stati temi di due pubblicazioni: la prima "la disapplicazione del principio di non discriminazione nell'integrazione lavorativa del minore straniero non accompagnato in Italia e in Sicilia" articolo pubblicato in "Migrantes Menores y juventud migrante en Espana y en Italia, edito da Comares granada 2018. La seconda "Discriminazioni nell'accesso al lavoro dei minori non accompagnati in italia" i è- Revista Internacional de la Proteccion Social.....

In particolare, tutte le decisioni che riguardano i minori devono basarsi sul rispetto dei diritti del fanciullo così come affermato nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1989²⁰⁴, fonte di maggiore rilievo.

La Convenzione del 1989 riconosce a tutti i minori senza alcun tipo di discriminazioni, i principali diritti sociali ed economici e il diritto alla protezione da possibili abusi, maltrattamenti o sfruttamento.

In diverse occasioni l'Organo Assembleare ha sottolineato l'importanza di garantire, soprattutto ai minori non accompagnati, il godimento dei suoi diritti immediatamente, cioè fin dal suo ingresso nel territorio dello Stato che lo accoglie.

In questo paragrafo appare opportuno preliminarmente individuare le principali fonti normative, sovranazionali e nazionali, che vengono in rilievo in merito ai Principi di Non Discriminazione e del Superiore Interesse del Minore, principi che sono descritti e ritenuti essenziali per la tutela dei diritti fondamentali dei minori non accompagnati.

3.1 Il Principio di non Discriminazione

Per tutelare i principali diritti dei minori non accompagnati, occorre far riferimento alle norme di diritto internazionale che in tema di trattamento degli stranieri, comprese quelle più specifiche sui minori migranti, hanno subito negli anni notevoli cambiamenti dovuti, in gran parte, al forte impatto che ha esercitato la tutela dei diritti umani sulla disciplina. Questo comporta l'espansione delle norme sui diritti umani, con la conseguente sostituzione graduale delle norme relative agli stranieri, che tendono a rimanere residuali.²⁰⁵

Per questo è importante, ai fini del nostro studio, partire dai Principi Internazionali di "Non Discriminazione e del Superiore Interesse del Minore", e dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.

²⁰⁴ Convention on the Rights of the Child, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, Internet: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.asp>. visionato il 10 Ottobre 2019

²⁰⁵ FOCCARELLI C.; *Lezioni di Diritto Internazionale* Ed. Cedam, Padova 2008. pag 326.

Quest'ultimo è il trattato che stabilisce il maggior numero di norme relativamente ai minori stranieri, pur non essendo un testo specifico, i diritti in esso contenuti vengono estesi a tutti gli individui al di sotto dei 18 anni, senza discriminazione alcuna.

Secondo la Convenzione, tutti i diritti e qualsiasi aspetto della vita dei minori vanno tutelati dallo Stato in cui vivono a prescindere dalla loro provenienza o dalla loro cittadinanza.

In parole povere, qualsiasi servizio, diritto o protezione che viene concesso ai minori cittadini di un determinato Stato, nel rispetto del principio di non discriminazione sancito dalla Convenzione di New York, è automaticamente concesso a tutti i minori presenti sul territorio dello Stato, quindi anche ai minori stranieri.

Poiché il principio del riconoscimento dei diritti è un principio astratto, lo Stato è obbligato ad ottemperare quanto ratificato nella Convenzione.

I principi fondamentali, oltre che dalla Convenzione, sono riconosciuti da diversi documenti o atti, in particolare in materia di MSNA ricordiamo i due commenti adottati dal Comitato dell'ONU, come guida a beneficio degli stati impegnati per dare una corretta attuazione ai diritti proclamati sui diritti del fanciullo; risultano rilevanti il Commento²⁰⁶ Generale n. 6, su "Il trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine" (2005) e il Commento²⁰⁷ Generale n. 14 su "Il diritto dei minori ad veder garantito il loro migliore interesse" (2013).

Il Commento Generale n. 6 richiama l'attenzione degli Stati sulla situazione particolarmente vulnerabile dei MSNA, dei bambini soli o separati dalle loro famiglie, fornendo loro suggerimenti sulla protezione, la cura e il trattamento adeguato dei bambini non accompagnati, sulla base di quanto sancito dalla Convenzione del 1989 e con particolare riferimento ai "principi di Non Discriminazione e Interesse Superiore del Minore".

L'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale è uno degli obiettivi della Convenzione Internazionale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1965 entrata in vigore il primo aprile 1969 e ratificata in 176 paesi, fra cui l'Italia, con l'articolo 1 la Convenzione definisce la discriminazione razziale: "*ogni distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale*

²⁰⁶ Comitato sui diritti dell'infanzia, CRC/GC/2005/6 trentanovesima sessione.

²⁰⁷ Comitato sui diritti dell'infanzia, CRC/C/GC/14.

*o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica*²⁰⁸ " .

Il Principio di non discriminazione è sancito anche nell'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite e nella Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Nell'Unione Europea. I principi e i diritti sul fanciullo proclamati a livello internazionale dalla Convenzione di New York, trova formale riconoscimento con la Carta di Nizza, che all'art. 24 ribadisce il legame del principio di non discriminazione con l'essenzialità del principio del superiore interesse del minore quale principale, criterio di valutazione con riguardo a tutte le decisioni che riguardano il minore in qualunque contesto, al fine di garantire una sostanziale uguaglianza di trattamento rispetto a tutti.

Inoltre, un altro documento di grande importanza è *la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, un documento che precisa i diritti di cui cittadini e residenti dell'unione sono beneficiari. L'importanza di questo documento è stato rafforzato dal Trattato di Lisbona, con esso la Carta ha cessato di essere semplicemente una dichiarazioni di principi ed ha incominciato ad assumere valore giuridico vincolante²⁰⁹.

L'Italia infine, con il riconoscimento del principio dell'uguaglianza tra le persone e la tutela delle diversità, previsto dall'Art. 3 della Costituzione, ha costruito le basi fondamentali per una normativa nazionale rivolta al rispetto del godimento dei diritti inviolabili e di tutti quei diritti che un paese democratico garantisce come per esempio il divieto di discriminazione razziale²¹⁰.

²⁰⁸ Art.1 Convenzione Internazionale, sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale 1965.

²⁰⁹ GRADILONE, S., *L'attenzione in merito alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'Unione*. 2017. Europea. Recuperato in data 1 giugno 2018
https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3793
<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Europa/Unione-europea-una-questione-di-diritti-177090>.visionati 10 ottobre 2019

“La Carta garantisce quei diritti basilari già tutelati dai principi costituzionali comuni agli stati membri e dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), riguardanti le sfere, della libertà, dell'uguaglianza, della dignità della cittadinanza della solidarietà, , della giustizia.

²¹⁰ La Sentenza n. 306/2008 “la violazione dell'art. 3 Cost. implica spesso il divieto di discriminazione, riferito anche al diritto internazionale consuetudinario (ex art. 10,com1 cost.), in quanto le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute “*rientrano fra quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona, indipendentemente, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato*”

Il riconoscimento del principio di uguaglianza, comunque permette di contrastare tutte le forme di discriminazione e conseguentemente permette a tutte le persone presenti nel territorio nazionale di godere dei diritti civili ed umani.

Si contribuisce così favorevolmente ai processi di integrazione di tutti gli stranieri, perché lo scopo del divieto di discriminazione è quello di garantire a tutti gli individui di accedere in modo paritario alle opportunità offerte dalla società o quando meno quello di non negare solo ad alcune categorie di individui i diritti irrinunciabili della persona umana che principalmente poter godere dello stesso trattamento.

3.2 Il Principio del Superiore Interesse.

Il principio del Superiore Interesse è una espressione che traduce la frase inglese “*best interests of the child*”, per la prima volta formulata nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1959.

La clausola del Superiore Interesse da criterio ispiratore è diventato principio generale nel sistema internazionale a tutela del minore e l’interpretazione del concetto del superiore interesse ha subito una evoluzione nella prassi giudiziaria e dottrina parallelamente all’evoluzione della posizione del minore nel tessuto sociale e giuridico.

Quando si parla di individuazione del superiore interesse di un minore si fa riferimento da una parte al criterio interpretativo dei diritti specifici nella materia dell’ordinamento minorile, dall’altra parte il superiore interesse diventa principio generale di portata autonoma che in concreto si realizza con la protezione dei suoi diritti fondamentali

La traduzione del principio nella lingua italiana non è letterale ma utilizza il termine “superiore” al posto di “maggiore”.

Ciò fa presumere, come sostenuto da molti autori, al momento della decisione, il termine superiore indica la necessità di attuare un bilanciamento degli interessi del minore e non cercare il più importante.

L'espressione dal punto di vista teorico contiene, in effetti un concetto molto vago tanto da meritare la definizione di "*nozione magica*"²¹¹.

Malgrado gli sforzi della dottrina, il termine mantiene un certo grado di indeterminatezza e discrezionalità che rischia di alimentare confusione ed ambiguità nell'applicazione del principio stesso.

Potrebbe infatti verificarsi che la discrezionalità con cui viene inteso il superiore interesse si traduca a livello statale in disposizioni normative incapaci di mantenere il vero interesse del minore con la conseguenza di ripercussioni pericolosi per il futuro dei minori non accompagnati che vogliono rimanere in Italia.

Può verificarsi ancora che i minori non accompagnati hanno condizione giuridiche diverse a seconda dello stato europeo in cui risiedono, perché ciascun Paese ha parametri propri per individuare l'interesse del MSNA.

Nella diversa valutazione del superiore interesse oggi succede che, come in Italia, i MSNA hanno diritto a differenti tipologie di permessi che offrono garanzie diverse e possibilità differenti di essere convertiti in altro permesso di soggiorno e a volte il diritto di rimanere nello stato non è garantita al MSNA, diversamente ad altri minori stranieri creando vere e proprie discriminazioni .

Le differenze di valutazione del superiore interesse del minore si riscontrano anche tra paesi europei

Per esempio il Report 2018 di EMN²¹² elaborando i dati di vari Paesi fra il 2014 ed il 2017 ha messo in evidenza che la maggioranza dei Paesi UE ritiene compatibile il rimpatrio del minore con il suo supremo interesse, inoltre, che molti minori che non sono stati rimpatriati viene concesso un permesso temporaneo, non garantendo alcuna possibilità di integrazione. Questi soggetti al compimento della maggiore età nella maggior parte dei casi è oggetto di provvedimenti di rimpatrio.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del superiore interesse che riguarda i minori stranieri presenti sul territorio italiano, la fonte principale è il Testo Unico n. 286 del 1998. , la disciplina che si riferisce espressamente al soggetto minorenne non

²¹¹ CARBONNIER J., , *La famille, les incapaces*. Droit civil I., 2 tome, Paris1969 : PUF, p. 370.

²¹² Annual Report on Migration and Asylum 2018 in <https://ec.europa.eu> consultato il 21 /07/2021

accompagnato e all'interpretazione della clausola dell'interesse del minore, è contenuta nel titolo IV del suddetto TUI, espressamente dedicato al "Diritto all'unità familiare e tutela dei minori", in particolare la nostra attenzione va agli artt. 28 e 32 e alle norme in tema di permessi di soggiorno e la sua conversione e sul diritto di permanere nel territorio nazionale in virtù dell'interesse del minore non accompagnato.

L'articolo 28 del decreto legislativo, n. 286/98 (Testo Unico sull'Immigrazione "Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero") codifica il principio del "superiore interesse del minore", già in precedenza sancito dalle fonti sovranazionali, a partire dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 luglio 1991, n. 176.

Tale principio è stato, da ultimo, ribadito all'articolo 18 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, con riferimento all'applicazione al minore straniero delle misure di accoglienza. Il primo corollario di tale principio, per quanto attiene ai minori stranieri, è quello della non espellibilità del minore e dell'integrazione sociale.

Il principio dell'interesse superiore del bambino deve essere considerato, come uno strumento interpretativo, infatti, qualora una disposizione di legge dia possibilità a più di una interpretazione, deve preferirsi quella che, ai sensi della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei due Protocolli opzionali, possa garantire il miglior interesse del minore. L'interesse del minore, qualunque sia la sua nazionalità, è un parametro spesso invocato dalla Corte di Strasburgo contro quei provvedimenti la cui ragione sono rispondenti all'interesse dello stato al controllo o sicurezza del proprio territorio.

La Corte in questi casi chiede che le decisioni siano comparativamente valutate alla luce dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, al fine di evitare che la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale si possa tradurre nella violazione dei diritti fondamentali²¹³.

Condivido quanto afferma Elisabetta Lamarque²¹⁴ in merito alla peculiarità del principio in Italia che qui riportiamo :

²¹³ ANZALDI, A.; GUARNERI, T.: *Viaggio nel mondo dei minori stranieri accompagnati: un'analisi giuridica-fattuale*, Roma, Italia. ed. Fondazione Basso 2014

²¹⁴ LAMARQUE, E.: *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale* Milano, Italia ed. Franco Angeli, 2016 pg 16

“...La versione italiana originaria del principio del superiore interesse del minore, consiste nella difficile ma necessaria sintesi, nella ricerca del punto di equilibrio, tra le due opposte esigenze di rigidità e di flessibilità delle regole. Entrambe devono essere sempre tenute presenti, soppesate e infine poste in ragionevole bilanciamento tra loro e, di conseguenza, resta vietato ogni irragionevole e ingiustificato squilibrio nell’una o nell’altra direzione. Nel corso degli anni nella giurisprudenza comune e costituzionale il principio torna ad affacciarsi nel suo significato iniziale in occasione delle vicende eticamente più difficili o giuridicamente più controverse”.

Ma è anche vero che l’interesse superiore del minore va esaminato in modo concreto e non astratto, in relazione cioè alle esigenze del singolo che possono variare in base alle situazione specifica in cui questo si trova.²¹⁵

3.3 Nel Superiore Interesse del minore i diritti devono essere garantiti a tutti senza discriminazioni: il Principio di uguaglianza.

La normativa internazionale, europea e la Costituzione italiana percorrono la stessa direzione di riconoscimento e tutela del lavoro minorile.

Nell’abbracciare gli stessi aspetti giuridici che riguardano il lavoro dei minori quali il diritto all’accesso al lavoro, alla salute, allo sviluppo, all’educazione, alla formazione del minore e le problematiche relative alle diverse forme di sfruttamento²¹⁶, le normative predette sono ispirati ai medesimi principi di non discriminazione e del superiore interesse.

²¹⁵ MARTINI G.; I migranti e i loro diritti il rimpatrio assistito dei minori dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici; La Rivista 2007. L’altro Diritto_ Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, consultato il 10 maggio 2018 in:

www.adir.unifi.it/rivista/2007/martini/cap1.htm

²¹⁶Save the Children “Lavori ingiusti. Indagine sul lavoro minorile e il circuito della giustizia penale” giugno 2014 ; Save the Children, dossier 2014/15; SBRACCIA A. SCIVOLETTO C. *Minori migranti, diritti e devianza. Ricerca socio giuridiche sui minori non accompagnati.* ed l’Harmattan Italia, Torino 2004.

Tuttavia, fin qui mettiamo in evidenza che in Italia i diritti connessi al lavoro degli stranieri sono regolati dalla legge sull'immigrazione (TUI, D. Lgs 286/98) una normativa ispirata a principi repressivi, in quanto tende a trattenere i flussi migratori verso il nostro paese.

In materia di lavoro minorile, la norma riconosce a tutti i minori stranieri, come ai minori cittadini italiani, di accedere precocemente al lavoro, però con una sola eccezione.

Sono esclusi da questo diritto i MSNA con permesso di soggiorno per minore età.

Questo particolare permesso di soggiorno non abilita al lavoro a chi ne è titolare e, inoltre, non garantisce la permanenza nel territorio italiano quando il MSNA raggiunge la maggiore età.

La differenza di trattamento tra cittadini e stranieri, talvolta potrebbe essere legittima di fronte a motivi che obiettivamente potrebbero giustificare una diversificazione, magari in ragione del superiore interesse del minore.

Nel caso esposto della negazione al lavoro dei titolari del permesso per minore età, invece, la diversità di trattamento non è giustificata, anzi si ritiene illegittima e in violazione dei diritti fondamentali del minore, pertanto in violazione dei principi di non discriminazione ed incompatibile con il principio del superiore interesse.

La verità è comunque che, come abbiamo detto l'accesso al lavoro da parte degli stranieri è oggetto di specifica regolamentazione tendenzialmente restrittiva a causa di un retaggio culturale, che vede il lavoratore straniero in concorrenza con il lavoratore italiano, una concorrenza che si amplia anche nell'accesso ai diritti sociali.

Il fatto che la disciplina dell'accesso al lavoro varia a seconda a quali minori stranieri si rivolge fa pensare inevitabilmente ad una discriminazione nei confronti di alcuni MSNA in particolare contro coloro che arrivano in clandestinità il cui numero di entrate non può essere controllato dalle autorità.

Se si aggiunge che negli ultimi dieci anni il flusso di minori non accompagnati è aumentato a dismisura e che questi minori non sono espellibili, in qualche modo, a livello socio-politico, si ha paura probabilmente di assumere la responsabilità di riconoscere il diritto al lavoro ad un numero così elevato di minori stranieri, soprattutto in un periodo di profonda crisi economica in cui stiamo vivendo.

Ma, al di là delle paure politiche-sociali, per rendere effettivo il principio di parità di trattamento, sancita dalla Costituzione italiana tra lavoratori minori italiani e stranieri

extracomunitari (non appartenenti alla Comunità Europea), tali discriminazioni andrebbero individuate ed eliminate. Cadiamo nella retorica se ribadiamo il concetto che le norme internazionali ed europee esaminate si applicano senza alcuna distinzione ai minori cittadini e stranieri, ma è fondamentale sottolineare il principio per affrontare le questioni della uguaglianza tra minori cittadini e stranieri sostenuta anche dalla recente L. Zampa.

La Convenzione ONU impegna gli Stati a rispettare i diritti sanciti dalla stessa Convenzione, senza discriminazione verso tutti i fanciulli, pertanto indipendentemente dalla razza dal colore, sesso, religione e origine nazionale.

Tanto più questo principio è condiviso dall'art.3 della nostra Costituzione che sancisce il Principio di Uguaglianza.

L'Italia recepisce tutte le norme internazionali riferite ai minori stranieri, citate nei precedenti paragrafi, e di recente ha riconosciuto e rafforzato, ancora una volta, i due principi della non discriminazione e del superiore interesse attraverso la Legge Zampa, una norma ritenuta necessaria per un aggiornamento delle norme sull'immigrazione contenute nel TUI proprio alla luce dei due fondamentali principi e per una migliore tutela dei MSNA.

La nuova legge dichiara espressamente la piena equiparazione dei minori stranieri ai minori italiani e comunitari e prevedendo una serie di tutele, non solo protegge maggiormente il minore non accompagnato, in quanto più vulnerabile rispetto agli altri minori, ma cerca anche di rimuovere alcuni ostacoli per avviarlo verso un'integrazione ed inclusione nella nostra società.

L'analisi sommaria delle diverse fonti normative, in conclusione, ci induce a ritenere in teoria:

- che le norme fino adesso individuate, esplicitamente o implicitamente sono ispirate o interpretate alla luce dei principi dichiarati dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989,
- che in linea di principio le norme previste per la loro tutela sono applicabili a tutti i minori senza distinzione,
- che le norme sono ispirati ai due principi, sanciti dalla Convenzione, del "Superiore Interesse" e della "Non Discriminazione", secondo i quali:
 - a. In tutte le decisioni riguardanti i minori, deve essere tenuto in conto come

- considerazione preminente, il superiore interesse del minore;
- b. I diritti devono essere garantiti a tutti i minori senza discriminazioni, a prescindere anche dalla nazionalità e dallo status relativo al soggiorno.
 - c. L'Italia, come ogni Paese aderente alle Convenzioni internazionali, ha l'obbligo di emettere norme di protezione, di garanzia e di accesso al lavoro per tutti i minori presenti nel proprio territorio senza discriminazione

Tuttavia se tutto ciò nel nostro Paese è teoricamente garantito, è vero anche che, relativamente alla materia di lavoro dei minori stranieri, vige una incongruenza che nella pratica si è trasformata in una discriminazione nei confronti di alcuni MSNA. Una discriminazione che risulta incompatibile con il superiore interesse del minore straniero non accompagnato.

Di certo possiamo affermare che la norma che impedisce ai MSNA, con permesso di soggiorno per minore età, di accedere legalmente al lavoro non sembra osservare tali obblighi.

Precisiamo che non recriminiamo l'Ordinamento, che si rivolge ai minori non accompagnati, nel suo intero, ma la nostra attenzione va alla norma specifica che non solo attua la violazione dei principi internazionali, ma rende anche più debole e più vulnerabile allo sfruttamento il destinatario della norma, a causa del bisogno economico.

La negazione al lavoro in età precoce, invece garantita ai suoi coetanei, potrebbe creare a questi soggetti maggiore difficoltà nell'integrazione sociale e gravi ripercussioni nel suo futuro.

Il dibattito politico e la produzione legislativa recente, che ha riformato le norme che riguardano l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA, dimostrano che a livello sia politico che sociale il problema è sentito. Il legislatore, in particolare con la L. Zampa, ha riconosciuto formalmente, ai minori stranieri non accompagnati entrati irregolarmente in Italia, la titolarità di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York del 1989.

Inoltre, richiamando la Convenzione, il legislatore dispone esplicitamente che in tutte le decisioni riguardanti il minore deve essere tenuto in conto, come considerazione preminente, il superiore interesse del minore e che i Principi dalla legge sanciti, devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazione.

Come la Convenzione richiede, riconosce ai minori un'ampia serie di diritti tra cui il diritto alla protezione, alla salute all'istruzione e formazione lavorativa, all'unità familiare, alla tutela dallo sfruttamento, alla partecipazione e all'integrazione sociale. Ma se le norme di uno Stato riconosce tutti questi diritti compreso l'applicazione esplicita dei principi della non discriminazione e del superiore interesse, come si può giustificare la negazione del diritto al lavoro dei minori non accompagnati?

4. LE CATEGORIE DEI MSNA CHE SUBISCONO MAGGIORI DISCRIMINAZIONI IN AMBITO LAVORATIVO. TESTIMONIANZE E ASPETTI GIURIDICI.

I minori stranieri lasciano il proprio paese di origine inseguendo un progetto migratorio che è orientato alla ricerca di un lavoro, una ricerca che si può attivare nell'immediato del loro arrivo oppure in un momento successivo, ma sempre in un futuro abbastanza vicino.

Il valore del lavoro attribuito dai minori stranieri ci porta a valutare il rapporto che possono intrattenere con esso. È interessante osservare in questo ambito l'applicazione o meno del principio di pari opportunità e le conseguenze quando al minore straniero viene dato un permesso che non permette di lavorare.

Inoltre, affronteremo un'altra problematica ancora oggi non del tutto risolta, legata all'integrazione nel territorio attraverso il lavoro per attuare il progetto di vita ragione della loro migrazione. Ma costruire un futuro proprio qui in Italia, non sempre è possibile una volta raggiunta la maggiore età.

Per i minori stranieri il lavoro assume tanti significati e rappresenta in sintesi:

- la motivazione della propria emigrazione dal proprio Paese;
- una fonte di sostentamento e di guadagno, utile per se e per i familiari lasciati nel Paese di origine;
- una forma di riscatto e di integrazione sociale;
- il lavoro o formazione al lavoro, necessario per molti di loro, soprattutto se vogliono rimanere nel territorio italiano in modo regolare. Le norme sull'immigrazione, infatti, chiedono l'occupazione al lavoro per una

regolarizzazione della posizione giuridica per il neo maggiorenne del MSNA(con permesso per minore età), pena la espulsione dal territorio;

- il lavoro diventa sfruttamento economico e i minori possono diventare vittime dello sfruttamento. Questo succede quando ai minori viene negata la possibilità di lavorare legalmente, di conseguenza si allontanano dai percorsi virtuosi di integrazione, per accedere al lavoro al nero.

Il lavoro dei minori stranieri in Italia è regolato dal Diritto del Lavoro che dedica alcune norme generali al lavoro minorile. Per il principio di uguaglianza invocato dalla Costituzione, si applica la stessa normativa a tutti i minori sia italiani che stranieri, senza discriminazione.

Questa normativa dedicata ai minori, attraverso regole e principi, disegna sostanzialmente i limiti e le condizioni delle prestazioni del lavoro minorile, che in conformità alle norme sovranazionali, devono essere compatibili allo status di minore e devono tener conto delle peculiari esigenze dei minori nel rispetto del loro equilibrato sviluppo.

Tuttavia, in riferimento ai minori stranieri aspiranti lavoratori, l'applicazione del principio di uguaglianza, per alcuni di loro in particolare i MSNA, non si traduce sempre in parità di accesso al lavoro.

Questa iniquità è generata paradossalmente dalle norme dello stesso ordinamento italiano che per la protezione dei MSNA tiene in considerazione la pluralità di identità giuridica che contraddistingue le loro capacità.

Infatti, i MSNA sono contemporaneamente “minori”, “stranieri” e “non accompagnati”, la loro protezione, in qualità di lavoratori o aspiranti lavoratori, richiede necessariamente di guardare alla normativa sul lavoro riferita singolarmente a ciascuna di queste identità.

In pratica essere considerati in parte minori, in parte stranieri e non accompagnati, significa, dunque, attribuire a ciascuna una posizione di specialità.

A titolo esemplificativo, rispetto all'insieme “minori”, i minori stranieri extracomunitari costituiscono un gruppo speciale portatore di esigenze differenti da quelle degli altri minori (minori italiani, europei), così come rispetto all'insieme i “minori stranieri non accompagnati con permesso per minore età” appartengono al gruppo speciale dei “non accompagnati” e così via.

Per l'Ordinamento italiano, per individuare il trattamento giuridico del minore straniero, come lavoratore, vanno considerati tutti gli aspetti che necessitano per collocarlo in modo preciso nel più ampio contesto del fenomeno migratorio.

Questo è necessario perché nell'attuale assetto normativo italiano, la legge sull'immigrazione non solo ha un ruolo determinante in materia di "accesso al lavoro" degli stranieri ma pone anche l'accento sulla specificità della categoria dei minori extracomunitari "non accompagnati";

Il minore straniero extracomunitario²¹⁷ aspirante lavoratore si pone così e in effetti al confine tra due legislazioni speciali di ispirazione opposta²¹⁸.

Da un lato la legislazione del diritto del lavoro che detta principi di inserimento e protezione del "lavoro minorile" e dall'altro, la legislazione degli stranieri, una disciplina di sfavore nata come legislazione di pubblica sicurezza per cui è improntata, per alcuni versi, a principi di protocollo e di difesa del Paese, che lo protegge dalle immigrazione soprattutto di massa.

Per questo motivo il principio di parità di trattamento nell'accesso al lavoro tra minori aspiranti lavoratori italiani e extracomunitari non è reso del tutto effettivo da parte del legislatore, dato che la normativa sull'immigrazione prevale su qualsiasi normativa posta anche a tutela dei minori, mentre la parità di trattamento, rispetto al cittadino, viene collegata e condizionata sia dalla regolarità del soggiorno e sia dal possesso di un determinato titolo di soggiorno.

Il legislatore, attualmente, pone la condizione secondo la quale il minore lavoratore può iscriversi nelle liste di collocamento ed instaurare un rapporto di lavoro subordinato in modo legale soltanto se è titolare di un titolo di soggiorno che consente l'accesso al lavoro. Già nei capitoli precedenti, avendo delineato la condizione giuridica del MSNA come lavoratore, abbiamo evidenziato come questa relazione tra il MSNA e lavoro muta con il variare del permesso di soggiorno posseduto dal minore.

²¹⁷ Il termine extracomunitario ci induce inevitabilmente ad interrogarci non solo sulla loro esistenza giuridica ma anche sulla distinzione tra minore straniero extracomunitario e straniero comunitario. È evidente che la condizione giuridica del minore straniero comunitario in Italia è decisamente più favorevole rispetto a quella del minore extracomunitario poiché è sufficiente per i primi, raggiungere un'occupazione sul territorio nazionale al fine di poter godere sia del diritto di soggiorno che della parità di trattamento, anche in termini di diritto al lavoro, la loro posizione è equiparata a quella dei cittadini italiani.

²¹⁸ Il legislatore italiano, si riserva discrezionalmente di indirizzare verso i minori "soggetti deboli" la legge sull'immigrazione, una disciplina di sfavore, basata su principi di sicurezza, controllo e di difesa.

Dunque ogni discussione che mira ad affermazione l'applicazione dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, non può prescindere dalla consapevolezza che la norma sull'immigrazione rende più difficile non solo l'ingresso, ma anche l'integrazione in Italia di alcuni minori stranieri extracomunitari, attuando in questa maniera una discriminazione.

Questa mancanza di parità di trattamento scaturisce dalla applicazione delle norme dettate per l'ammissione e il soggiorno nel territorio italiano del minore extracomunitario. Le norme che si applicano al minore extracomunitario sono molto più complesse rispetto a quelle riservate allo straniero che proviene da uno dei paesi della comunità europea²¹⁹.

Le disparità si accentuano su alcune categorie, a seconda del tipo di permesso di soggiorno concesso, infatti, ciascun permesso incide sulla condizione giuridica non solo in relazione al diritto di accesso al lavoro precoce ma anche sul diritto di permanenza nel nostro territorio dopo aver raggiunto la maggiore età.

Per individuare quale categoria di minori stranieri subisce maggiore discriminazione e perché tale diversità di trattamento sia stata determinata, occorre partire dall'ordinamento sull'immigrazione.

Esso ha previsto una suddivisione di categorie e sottocategorie di minori stranieri a ciascuno dei quali ha attribuito diversi permessi di soggiorno, da ciascuno delle quali origina una condizione giuridica che incide sull'integrazione sulla tutela e soprattutto in ambito lavorativo, che è l'aspetto di cui ci occupiamo in questo studio.

Occorre, per distinguere chi subisce più discriminazioni o gode di più privilegi, partire dalla iniziale suddivisione dei minori stranieri, fino ad arrivare all'individuazione delle singole categorie appartenenti alla cosiddetta macro-categoria dei MSNA.

I minori stranieri, come abbiamo già detto, vengono distinti inizialmente e principalmente in regolari ed irregolari. Quando questa distinzione dipende dalla modalità di entrata²²⁰, i primi entrano in Italia seguendo i dettami della legge sull'immigrazione; essi hanno uno status disegnato dalla normativa in tema di condizione giuridica dello straniero, dove vengono riconosciuti diritti e doveri come al minore cittadino italiano.

²¹⁹ I cittadini di Stati membri dell'Unione europea, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, sono titolari di una cittadinanza comunitaria la cui disciplina è affidata al diritto europeo.

²²⁰ È anche una condizione che può sopravvenire a causa di una mancanza di rinnovo di permesso di soggiorno.

Questi minori entrano in Italia in modo regolare, perché nel rispetto delle norme contenute nel Testo Unico sull'immigrazione, si avvalgono della cosiddetta "Ricongiunzione Familiare", istituto di cui abbiamo già descritto i punti essenziali in un altro capitolo, ma qui urge ricordare che rappresenta il percorso prediletto dal nostro Ordinamento per accogliere i piccoli migranti nel nostro tessuto sociale, ed è l'unico modo legale per raggiungere l'Italia.

La norma permette, infatti, il loro arrivo nel nostro Paese grazie alla presenza nel territorio italiano di uno o entrambi genitori che ovviamente deve possedere un regolare permesso di soggiorno. In alternativa può essere concessa a chi pur non avendo un genitore, ha invece, nel territorio italiano, un adulto che ha sua legale rappresentanza. Il genitore, o chi ne fa le veci, quando chiede il ricongiungimento a sé del figlio minore, permette allo stesso di arrivare in Italia non solo in posizione di regolarità ma gli permette anche di acquisire successivamente all'età di 16 anni un permesso autonomo valido al lavoro e quindi potrà vivere una situazione giuridica di parità nei confronti dei minori cittadini italiani.

Inoltre, a diciotto anni acquisiscono il diritto di rimanere in Italia, manifestando la loro intenzione con la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno o di conversione del loro permesso di soggiorno in un altro tipo di permesso che può essere per motivi di studio, di lavoro o di altro, ciò in maniera semplice e senza la dimostrazione di ulteriori requisiti se non la volontà di rimanere in Italia.

La predilezione verso questa modalità di ingresso ha in qualche modo giustificato un trattamento differenziato verso coloro che arrivano in maniera irregolare e da soli, senza una famiglia o un legale rappresentante.

I minori irregolari invece entrano in pratica in clandestinità, una modalità di ingresso, da sempre contrastata dal legislatore; ad essi sono riconosciuti i "diritti fondamentali della persona umana previsti dalle convenzioni e dai principi internazionali generalmente accolti²²¹".

Tra i minori clandestini, ricordiamo che l'ordinamento fa un'ulteriore distinzione, tra minori inseriti in un contesto familiare e quelli che invece non lo sono e sono denominati appunto "non accompagnati".

²²¹Tutti i minori stranieri, anche quelli entrati clandestinamente, in Italia sono titolari dei diritti garantiti dalla convenzione di New York ove è affermato che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto, prioritariamente in conto, il superiore interesse del minore.

Queste precisazioni risultano fondamentali, anche se la terminologia è stata precedentemente trattata, per mettere in evidenza il problema della diversa disciplina che discrimina le due posizioni assunta dai minori stranieri in famiglia e da quelli non accompagnati²²², soprattutto in materia di lavoro.

Il minore straniero non accompagnato anche se è arrivato irregolarmente²²³, questa posizione può essere corretta, diventano regolari quando è attribuito un permesso di soggiorno.

Per meglio spiegare, nei casi di clandestinità e per il passaggio da straniero irregolare a regolare, necessita che il soggetto arrivato in clandestinità, sia intercettato dalle forze dell'ordine ed identificato.

Infatti, il minore poiché non può essere espulso a causa della minore età e del fatto che è solo, viene concesso il permesso di soggiorno (per minore età) che lo pone nel nostro territorio in posizione di regolarità.

Tuttavia, se per qualche ragione, un MSNA non viene intercettato o fugge prima dell'identificazione o prima della concessione del permesso di soggiorno, la sua posizione rimarrà quella di minore straniero irregolare, anche se potenzialmente può regolarizzare la sua posizione sempre, in qualsiasi momento.

Cioè la sua posizione di irregolare non è cristallizzata e può ottenere il permesso per minore età, con il quale gli vengono riconosciuti i diritti fondamentali e i vari diritti di educazione, istruzione sanità e così via, almeno fino a 18 anni.

Il minore non accompagnato inoltre, in un momento successivo alla concessione del primo permesso, durante la sua permanenza in Italia potrebbe essere affidato ad una famiglia (straniera regolarizzata o italiana), in questo caso converte il permesso per minore età in permesso di soggiorno per affidamento, ampliando la capacità giuridica in ambito lavorativo.

La sotto-categoria dei minori non accompagnati non si esaurisce con queste due sottocategorie descritte perché può verificarsi l'ipotesi di sussistenza delle condizioni per

²²² Infatti la normativa sull'immigrazione, racchiusa nel Testo Unico, disciplinando l'ingresso e la regolarizzazione, influenza anche l'accesso al lavoro dei minori stranieri specialmente dei minori non accompagnati.

²²³ Perché arriva in Italia senza seguire le modalità dell'istituto del Ricongiungimento Familiare previste dalla normativa italiana.

cui i MSNA hanno diritto di chiedere protezione internazionale, e quindi dopo l'istanza possono convertire il permesso per minore età ed ottenere un permesso per asilo o per richiesta d'asilo²²⁴.

Ne ha diritto alla richiesta chiunque fugge da persecuzioni o danni gravi nel proprio Paese. L'asilo, diritto fondamentale, comunque viene concesso solo alle persone che soddisfano i criteri stabiliti all'art. 1 della Convenzione di Ginevra²²⁵ del 1951, cioè a chi possiede lo status di rifugiato.

I requisiti vengono verificati da una apposita commissione territoriale ad hoc sulla base di una domanda motivata presentata dal richiedente. La loro condizione giuridica dal momento che ricevono un permesso per asilo o come richiedente asilo, non è più regolata dalla norma sull'immigrazione ma dalla norma specifica L. n. 142/2015.

I titolari di permesso di asilo o i richiedente asilo, rispetto ai minori con permesso per affidamento o per minore età, godono di una protezione privilegiata, accedono ai fondi nazionali e comunitari ad essi riservati per la loro integrazione socio-lavorativa.

Inoltre a diciotto anni rimangono nel nostro territorio automaticamente e godono in materia di lavoro gli stessi diritti dei cittadini italiani e sono ammessi ai concorsi pubblici. Per questo motivo il numero di domande di richiesta di asilo tra i MSNA è notevolmente aumentato, soprattutto in quest'ultimi anni.

Chi è titolare di un permesso per affidamento familiare, l'integrazione socio-lavorativa è in gran parte sostenuta dalla famiglia affidataria, non solo dal punto di vista economico ma anche dal punto di vista di una programmazione di studi, formazione proficua ai fini di un inserimento lavorativo.

Insieme alla propria famiglia affidataria, i minori determinano il percorso di studi e di lavoro, come i titolari del permesso di asilo e richiedenti asilo, possono accedere al lavoro

²²⁴ La materia non è regolata dal testo Unico dell'Immigrazione ma è regolata dal D.Lgs. n. 18/2014, ha recepito direttiva qualifiche (2011/95) recante l'individuazione dei requisiti necessari per l'attribuzione dello status di protezione internazionale e il contenuto in cui si sostanzia tale status (protezione dall'espulsione, diritto al permesso di soggiorno). Successivamente, il D.Lgs. n. 142/2015, ha provveduto ad attuare sia la nuova direttiva procedure (2013/32), sia la nuova direttiva accoglienza (2013/33), sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale, e sulle modalità di accoglienza, immediata e di più lungo periodo, dei richiedenti.

²²⁵ L'art. 1 della Convenzione di Ginevra, che indica i seguenti motivi per i quali si ha diritto allo *status* di rifugiato: discriminazioni fondate sulla razza; discriminazioni fondate sulla nazionalità (cittadinanza o gruppo etnico); discriminazioni fondate sull'appartenenza ad un determinato gruppo sociale; limitazioni al principio della libertà di culto; persecuzione per le opinioni politiche.

precocemente a 16 anni, quindi possono decidere di interrompere gli studi se hanno assolto all'obbligo scolastico e svolgere solo attività lavorativa.

Inoltre al raggiungimento del diciottesimo anno di età rimangono automaticamente in Italia, la loro posizione è equiparata ai minori arrivati attraverso il ricongiungimento familiare.

Dunque, riassumendo in breve, in relazione al diritto al lavoro, l'unico tipo di permesso concesso dalle Questure italiane ai MSNA che pone il divieto di accesso al lavoro è il permesso di soggiorno per minore età.

Al minore il diritto è negato ovviamente anche se possiede i requisiti per accedervi, mentre gli altri minori stranieri presenti nel nostro territorio sono equiparati ai minori italiani.

Il minore straniero titolare del permesso per minore età, subisce un'altra discriminazione nella fase successiva, quando cioè raggiunge la maggiore età.

Infatti il titolare del permesso di soggiorno per minore età a differenza degli altri stranieri neo-maggiorenni non può convertire il suo titolo facilmente, pertanto la sua permanenza nel territorio italiano non è garantita.

Le condizioni per rimanere nel nostro territorio sono poste nell'art. 32 del TUI un articolo di legge che nel tempo ha subito varie riforme. Oggi la norma richiede ai soggetti in questione di dimostrare di aver realizzato un percorso di integrazione di almeno due anni e di avere una residenza triennale in Italia durante la minore età.

È conseguente che i MSNA con permesso per minore età, visto che il tipo di permesso non abilita al lavoro, potranno accedere al lavoro solo al raggiungimento della maggiore età e se ottengono la conversione del titolo di soggiorno.

Quindi per accedere al lavoro questi neomaggiorenni devono poter convertire il permesso per minore età in permesso per motivi di lavoro.

Non tutti minori possono convertire il proprio permesso per minore età in un altro permesso, possono farlo solo coloro che hanno raggiunto dei requisiti stabiliti dalla legge. Sorge, allora, spontanea la domanda: l'impossibilità di accedere al lavoro in età precoce, incide anche sulle opportunità successive di accesso al lavoro, sulla loro integrazione e sulla garanzia per loro di rimanere in Italia?

Per rispondere a queste domande necessita ripercorrere l'iter di accoglienza dei MSNA che arrivano in Italia e comprendere la ragione giuridiche per cui la maggior parte di loro detengono questo tipo di permesso di soggiorno.

Per legge, tutti i minori extracomunitari clandestini individuati dalle forze di polizia, in qualità di minori, è concesso il permesso di soggiorno che serve inizialmente per regolarizzare la loro posizione nel territorio italiano. Il primo permesso rilasciato dunque è proprio quello "per minore età", ed è concesso proprio perché questi soggetti sono essenzialmente minori non accompagnati.

Le Questure competenti per territorio, in una situazione successiva possono convertire il permesso per minore età in altra tipologia di permesso solo su richiesta del minore e dopo che siano state verificate i requisiti per ottenere la conversione.

I minori non accompagnati tendono al cambiamento del permesso di soggiorno se non godono dello status di rifugiato chiedono in moltissimi casi di essere riconosciuti come tali per ottenere quanto meno un permesso come richiedente asilo, in alternativa mirano al permesso per affidamento familiare, (i permessi più ambiti comunque sono quelli per richiesta d'asilo o protezione umanitaria se sono state vittime di tratta o sfruttamento).

Lo scopo del minore, in questi casi, infatti è quello di raggiungere, attraverso un altro tipo di permesso di soggiorno una maggiore garanzia sia sulla possibilità di accedere al lavoro in età precoce sia di rimanere nel territorio italiano dopo aver compiuto diciotto anni.

La conversione del permesso in questi casi non è semplice, principalmente perché occorrono i requisiti e le condizioni richiesti dalla legge, inoltre sono previste delle procedure lunghe e difficoltose.

Però una volta ottenuto uno di questi permessi, rispetto a chi rimane con il permesso per minore età, non solo possono, se vogliono e se posseggono i requisiti minimi imposti dalla legge (cioè aver assolto all'obbligo scolastico), accedere al lavoro in età precoce a 16 anni, ma anche possono rimanere in Italia e accedere alle opportunità future migliori. I minori che non riescono a convertire il primo titolo di soggiorno in uno dei permessi prima citati, rimangono con il permesso per minore età, per questo motivo detto residuale²²⁶.

²²⁶ Residuale perché viene rilasciato solo se non si può ottenere un altro tipo di permesso di soggiorno.

Malgrado la norma che lo istituisce non esclude esplicitamente alcun diritto, la Circolare n.300 del Ministero dell'Interno del 13 /11/2000, di cui parleremo nei prossimi paragrafi, ha disposto che il permesso per minore età non consente di svolgere attività lavorativa²²⁷.

Di conseguenza il permesso è rilasciato con la dicitura “non valido per lavoro”.

Come vedremo in seguito, questa previsione non solo è considerata da molti giuristi discriminatoria e in violazione del superiore interesse del minore ma anche la giurisprudenza è talvolta intervenuta per dichiarare l'illegittimità dell'esclusione dal lavoro.

Succede così che la norma che regola il lavoro dei minori non viene applicata e cede il passo all'interpretazione restrittiva delle norme sull'immigrazione.

Possiamo dunque affermare che la diversificazione di trattamento è frutto di una politica migratoria restrittiva che non prevedeva nessuna misura di integrazione nel tessuto sociale italiano e che ha ispirato l'ordinamento di riferimento di un determinato periodo; il divieto al lavoro dei MSNA con permesso di soggiorno per età veniva giustificato dal fatto che la permanenza nel territorio italiano, dei minori non accompagnati con permesso per minore età, era temporanea cioè fino a 18 anni.

Questi soggetti, in pratica, non avevano motivo di programmare un futuro in Italia in quanto a diciotto anni sarebbero stati rimpatriati. Questa interpretazione restrittiva della norma è stata rafforzata con l'emissione della circolare ministeriale n. 300/2000, che oltre a specificare che il permesso per minore età non era valido per lavoro, stabiliva inoltre che non poteva essere convertito in altro permesso quando raggiungevano la maggiore età.

La grave disuguaglianza ha spinto i governi che si sono susseguiti negli ultimi 10- 15 anni ad intervenire affinché si potesse attuare, nell'esercizio del diritto al lavoro, l'applicazione del principio di uguaglianza e di non discriminazione.

Relativamente al problema proprio della integrazione dei MSNA, con permesso per età, in effetti c'è stato un impegno politico verso un cambiamento di rotta; si è intervenuto sulla normativa che, come vedremo in seguito, pian piano ha concesso allo straniero neomaggiorenne la possibilità di convertire, al raggiungimento della maggiore età, il proprio titolo di soggiorno “per minore età” in altro permesso, ciò era stato vietato dalla

²²⁷ A differenza di quanto succede al minore straniero in possesso di un qualsiasi altro permesso grazie al quale la loro condizione giuridica è equiparata a quella del minore italiano.

circolare ministeriale sopracitata. Ciò ovviamente è positivo, anche se ancora oggi sussistono dei requisiti necessari per ottenere tale conversione e questo condiziona la loro permanenza nel nostro territorio in una situazione di regolarità.

Con questa nuova possibilità i minori stranieri, con permesso per minore età, possono incominciare a pensare di costruire proprio qui, in Italia, il proprio futuro cercando di realizzare quei requisiti per ottenere la conversione del titolo e ottenere un contratto di lavoro, dopo aver compiuto 18 anni.

Prima di analizzare questi aspetti relativi al divieto di lavoro e della conversione del titolo di soggiorno in maniera più dettagliata, mettiamo in evidenza anche, l'evoluzione del contesto culturale, sociale e politico di quest'ultimi vent'anni.

Relativamente alle problematiche dei minori stranieri extracomunitari, il legislatore italiano ha preso molto in considerazione le conseguenze delle difficoltà di integrazione e delle ripercussioni sullo stesso fenomeno migratorio minorile.

La maggiore attenzione dal punto di vista sociale ha prodotto l'alternanza di politiche migratorie più aperte ed accoglienti su alcuni punti e politiche migratorie più severe e chiuse dall'altra, soprattutto, in ordine al diritto di stabilizzarsi sul territorio dello Stato e in riguardo alla cittadinanza e all'integrazione nel tessuto sociale.

Un esempio di politica migratoria più aperta è quella che stiamo vivendo in quest'ultimi anni che è sfociata con l'entrata in vigore della legge Zampa nel 2017, ma come abbiamo visto nel precedente capitolo sono stati fatti passi avanti perché promuove i percorsi di integrazione dei MSNA anche se non risolve le problematiche sottese per il raggiungimento dell'obiettivo perché ancora mancano norme di attuazione del testo in punti essenziali che renderebbero efficace la riforma.

4.1 I MSNA irregolari, i più discriminati. Testimonianze.

Nel precedente paragrafo quando si faceva riferimento ai soggetti che subiscono discriminazione in ambito lavorativo si individuavano i MSNA con permesso per minore

età come le uniche vittime ad essere escluse dall'effettivo godimento dei diritti e delle pari opportunità. Invece, non abbiamo proprio considerato un'altra categoria di soggetti che magari subiscono più discriminazioni.

Ci riferiamo ai minori che vivono in Italia senza un permesso di soggiorno, cioè i così detti "irregolari", fanno parte di questa categoria tutti quei minori denominati irreperibili, minori in transito o vittime di tratta.

Questa categoria di minori migranti vive la maggiore precarietà del soggiorno rispetto a tutte le altre categorie di MSNA, è una scelta, quantunque volontaria o involontaria in quanto costretti, produttiva di molti rischi legati ai fenomeni di sfruttamento o neoschiavismo .

In merito al ruolo che occupa il diritto di fronte a questa realtà, possiamo riferire che al momento manca una norma giuridica che attraverso strumenti precisi si occupi delle problematiche a loro riferite. Le uniche disposizioni sono volte a far emergere le situazioni sommerse.

La loro posizione di irregolarità, dato che sono minori, non è considerata un reato ma solo una condizione transitoria: se l'autorità di polizia o giudiziaria individua la presenza di minori irregolari nel territorio italiano, ha l'obbligo semplicemente di segnalare e in tal caso saranno muniti del permesso di soggiorno per minore età fino a quando non faranno richiesta di un altro tipo di permesso. La stessa cosa succede dopo l'autodenuncia.

I rischi che questi piccoli migranti possono affrontare riguardano le condizioni e la modalità di lavoro, dove i diritti che possono essere compromessi sono veramente tanti, iniziamo con il diritto al lavoro, la libertà dal lavoro forzato e la libera scelta dell'occupazione o impiego; i diritti sul luogo di lavoro, comprendenti la giusta remunerazione, ragionevole ore di lavoro, adeguate condizioni di lavoro. il diritto a non essere discriminato nel godimento del diritto al lavoro e di tutti i diritti che devono essere rispettati nel luogo di lavoro.

Sui minori stranieri non accompagnati irregolari sulla loro posizione giuridica come lavoratore abbiamo già detto nel paragrafo 2.2 del secondo capitolo, qui preme ricordare però non solo che questi soggetti sono irregolari perchè non hanno nessun permesso di

soggiorno²²⁸ e senza un permesso valido per lavoro non possono lavorare legalmente cioè con un regolare contratto di lavoro.

Per tutti coloro che non possono accedere legalmente al lavoro il rischio di cadere in schiavitù , in servitù e nello sfruttamento lavorativo è enorme.

Per lo Stato italiano, avendo aderito alle Convenzioni internazionali, vige l'obbligo di porre in essere non solo una legislazione penale che criminalizzi le pratiche di lavoro forzato, schiavitù e sfruttamento lavorativo ma anche di porre una legislazione affinché i soggetti presi in considerazione non vengano spinti a cadere in queste trappole pericolose , anche se l'unico modo per rimediare alla violazione delle norme è garantire l'accesso al diritto al lavoro, riconoscendo cioè il diritto indipendentemente dalla condizione legale o di irregolarità del minore nel Paese e indipendentemente del permesso di soggiorno. Occorre che si interveniva con misure più efficaci per eliminare a monte il problema

Lo Stato ha dunque dei doveri nei confronti di tutti i minori che svolgono attività lavorativa, ha soprattutto doveri di protezione contro lo sfruttamento economico e sociale e per questo ha l'obbligo di porre in essere norme che spingono questi soggetti all'impiego di lavori pregiudizievoli.

Occorre rafforzare con il diritto interno le forme di tutela dei diritti umani proprio riferita all'interno del contesto lavorativo previsti dal diritto internazionale .

Questi diritti sul posto di lavoro sono riconosciuti ed applicabili a tutti i migranti , ma di fatto gli strumenti a disposizione non raggiungono gli immigrati irregolari a causa della loro peculiare condizione.

Occorre agire non solo affinché emergano le posizioni di irregolarità ma soprattutto occorre agire affinché i minori non cadano in questa condizione di irregolarità , attraverso l'informazione sui diritti e attraverso la maggiore protezione verso pericolose relazioni e deviazioni.

Dalle interviste verso minori che vivono in condizione di irregolarità raccontano che la loro decisione di intraprendere una vita in condizione di irregolarità è dipesa dal fatto che ai minori come loro non era concesso l'accesso al lavoro a causa del tipo di permesso

²²⁸ Perché vivono nel sommerso, se la loro situazione emergesse all'esterno questi soggetti avrebbero diritto ad un permesso di soggiorno, quanto meno un permesso per minore età oppure se vittime di tratta un permesso umanitario.

a cui avevano diritto. Manca un programma con l'obiettivo di favorire l'emersione delle forme di rapporto di lavoro illegali e portare alla luce i minori non accompagnati privi di documenti.

Per i minori migranti irregolari il diritto al lavoro, alle pari opportunità e di parità di trattamento è sospeso.

Poichè mancano dati certi in generale sul fenomeno trattato per evidenziare il tipo di vulnerabilità di determinati soggetti ci siamo avvalsi di interviste fatte per spiegare e dimostrare la maggiore vulnerabilità che vivono i minori non accompagnati irregolari.

Testimonianza: I minorenni e i neo maggiorenni irregolari

Dalle testimonianze ricevute emerge i minorenni irregolari che rimangono nella loro irregolarità, arrivano in Italia in età di 15 e 16 anni, arrivano per via mare e molti sviano e fuggono dai controlli. Molti di loro non conoscono la legge italiana e di conseguenza non conoscono i diritti. I loro racconti dimostrano che dietro c'è un'organizzazione che gestisce il loro arrivo ed immediatamente sono portati in ambienti di lavoro dove svolgono attività molto pesanti e sottopagate. Hanno molta paura a raccontare che tipo di attività svolgono sono reticenti su molte domande²²⁹.

C'è molta difficoltà a far emergere queste realtà, molte volte nasce il dubbio se dichiarano la verità, si allontanano spariscono dalla circolazione per non essere individuati.

Tra i ragazzi che hanno consentito di rilasciare una intervista che rispecchia l'esperienza di molti minori non accompagnati irregolari. Riportiamo facendo un riassunto sulle risposte date da due neomaggiorenni, Asif e Kamal.

²²⁹ Mi chiamo Giuseppe (nome inventato.. poichè un nome palesemente italiano)... sono del Congo e ho appena compiuto 18 anni sono arrivato in questo Paese da quasi tre anni... partendo dalla Tunisia con una barca molto piccola..... (parla in dialetto siciliano) Siamo arrivati direttamente in una spiaggia in provincia di Agrigento ma non ricordo come si chiama il posto..... eravamo circa 12 persone nessuno è mai stato identificato quasi tutti minorenni ...io non ho mai avuto un permesso di soggiorno non sapevo nemmeno che come minore avevo diritto ad un permesso di soggiorno.... lo apprendo ora da te..... da subito ho lavorato nei campi come ancora oggi, è il mio lavoro.....mi danno pochi soldi, una parte li spedisco a casa, a mia madre servono per la famiglia.

Alla domanda perchè non provi a regolarizzare la tua posizione ?, sei stato vittima di violenza? Ritieni di lavorare in sicurezza? , sai che stai lavorando al nero?... sono domande a cui non ha voluto rispondere. Ha fermato l'intervista non voleva continuare ...all'inizio confuso poi ... ha spiegato di essere spaventato perchè continuando a rispondere poteva perdere il lavoro.
(l'intervista è stata effettuata nel 2019).

Conoscono la lingua italiana, sono amici di infanzia pertanto provengono dalla stessa nazionalità, (nascondono la nazionalità, parlano poco e non vogliono rispondere su determinate domande però se lasciati liberi nel dire ciò che vogliono diventano meno reticenti), sono concordi nel dire che dopo l’inserimento nei centri di accoglienza si sono distaccati senza chiedere il permesso di soggiorno, perché venuti a conoscenza del divieto di lavoro in Italia, imposto dalla normativa ai minori non accompagnati con permesso per età.

Ritengono il divieto di lavoro sia ingiusto, il loro bisogno economico e la necessità di lavorare subito per se e per la famiglia lasciati nel loro paese di origine , li spinge ad accettare lavori al nero che spesso sono al limite dello sfruttamento.

Questi ragazzi hanno dichiarato, quasi a giustificare la loro scelta, di aver comunque lavorato anche nel loro paese senza tutele o garanzia dei diritti per questo motivo non si stupiscono di svolgere in Italia lavori in nero.

Essi adesso svolgono lavori molto pesanti sia per la forza richiesta, per la durata dei tempi e sia per l’orario perché spesso lavorano di notte o dall’alba al tramonto.

In particolare raccontano di aver trovato lavoro quando ancora erano minorenni, come guardiani di bestiame o per accudire gli animali. Poiché al raggiungimento della maggiore età si sono ritrovati senza un permesso di soggiorno, non avendo conseguito i requisiti richiesti dalla legge, non possono chiedere un permesso di soggiorno, sono pertanto maggiorenni e irregolari. Continuano a lavorare alternando lavori nei campi, dove svolgono attività di preparazione dei terreni alla semina o attività di raccolta, ad attività nei mercati ortofrutticoli o nei mercati del pesce.

Una parte del ricavato spesso viene spedito ai familiari, alloggiano in prossimità del lavoro, sono piccole abitazioni da condividere con altri in promiscuità (maggiorenni e minorenni) più o meno stanze attrezzate con il minimo indispensabile date a loro dai datori di lavoro.

Riportare qui, ancora la testimonianza di Samir e Karim²³⁰ due cugini di nazionalità tunisina di anni 19 e 20, essi vivono in condizione di irregolarità perché non hanno un permesso di soggiorno. La loro è la testimonianza emblematica che rispecchia la

²³⁰ Le interviste sono state effettuate nel mese di gennaio 2017.

condizione di moltissimi neo maggiorenni divenuti irregolari dopo aver compiuto 18 anni la loro situazione è frutto di una politica migratoria inadeguata.

Incontrati per caso sul treno, lungo la tratta ferroviaria “Agrigento – Palermo”, raccontano di essere in Italia da quasi tre anni, arrivati in Italia quando avevano 16 e 17 anni, venne concesso loro un permesso per minore età valido fino a 18 anni.

Inseriti in un centro di accoglienza a Siculiana (Agrigento) hanno vissuto lì per un anno poi hanno deciso di abbandonare il centro perché avevano bisogno di lavorare immediatamente. La loro decisione, presa insieme, era sostenuta dalla sfiducia verso il percorso da loro iniziato all’interno della comunità di accoglienza. Non lo ritenevano adeguato, richiedeva tempo e molta pazienza, non potevano pensare al futuro quando avevano bisogno di lavorare nell’immediato.

Sostengono tra l’altro che a parte le poche ore di frequenza dei corsi di formazione, in quel periodo avevano molto tempo a disposizione che non sapevano come occuparlo all’interno della struttura. Insomma per loro tutta la situazione sembrava una perdita di tempo.

Ripetono in continuazione che il programma di formazione non era adeguato alle loro esigenze lavorative che avevano in quel momento, ma soprattutto era inutile continuare il percorso a causa della loro età: non riuscivano a completare prima dei diciotto anni. La legge chiede dei tempi che non eravamo in grado di soddisfare.

Quella situazione non li avrebbe portati comunque ad una regolarità della loro posizione giuridica né ad un lavoro diverso da quello che oggi svolgono.

Pertanto, ritenendo che quella situazione non avrebbe permesso loro di raggiungere i requisiti di legge richiesti per continuare a rimanere in Italia regolarmente una volta divenuti maggiorenni, hanno ritenuto inutile continuare a stare al centro di accoglienza e hanno abbandonato il centro e iniziato a lavorare al nero.

Dalla loro esperienza traspare anche tutta la difficoltà dei ragazzi che arrivano qui nel nostro territorio quasi maggiorenni, soprattutto difficoltà di avere un futuro lavorativo regolare in Italia e anche una regolarizzazione della loro posizione.

4.2 I MSNA con permesso per minore età .

Subire atti discriminatori produce sfiducia e compromette negativamente le relazioni formali e anche informali, così può ostacolare il processo di integrazione all'interno del tessuto sociale in cui un soggetto è accolto.

Questi effetti si manifestano di più quando la discriminazione è istituzionale, ossia è compiuta da rappresentanti di enti che hanno il ruolo di tutelare.

Queste ultime discriminazioni sono gravi e creano danni al minore, influenzano le discriminazioni ordinarie che accadono nel quotidiano. Per questo motivo necessitano di essere adeguatamente monitorati e corretti.

Per mettere subito in evidenza un tipo di discriminazione istituzionale attraverso il quale si pone una diversa condizione giuridica nell'ambito lavorativo tra MSNA che posseggono permessi diversi è la scelta effettuata dal soggetto pubblico di distinguere una categoria di MSNA attribuendo il permesso per minore età. Esso viene rilasciato espressamente con la dicitura "non valido per il lavoro".

I minori non accompagnati che possiedono un permesso per minore età subiscono due tipologie di discriminazione, la prima si manifesta durante la minore età: sono gli unici minori a cui è negato l'accesso al lavoro in età precoce (16 anni).

L'altra riguarda quando raggiungono la maggiore età: il titolo non garantisce loro di rimanere nel nostro territorio o meglio non hanno la sicurezza di acquisire una posizione di regolarità attraverso la conversione del permesso.

Entrambe le situazioni rappresentano la violazione dei principi internazionali di non discriminazione e del superiore interesse del minore ed anche del principio costituzionale di eguaglianza.(art.3 Cost.)

Ma in concreto quali sono i rischi a cui espone la violazione del divieto di discriminazione a chi la subisce.

Il principale rischio dei MSNA è l'esposizione a varie forme di sfruttamento soprattutto quello lavorativo.

Ciò è quello che risulta dalla stampa dalle testimonianze raccolte ai fini della nostra indagine: i vincoli, i limiti e gli obblighi giuridici concernenti il lavoro dei minori stranieri non accompagnati che posseggono un permesso per minore età, spingono questi minori,

che hanno un bisogno economico forte, spesso a prestazioni di lavoro irregolare e a volte anche illegale.

La prima conseguenza della negazione del diritto è quella di spingere i minori in circuiti lavorativi e sociali pregiudizievoli per i loro interessi, pericolosi in termini di esposizione al rischio di sfruttamento e tratta.

Questi rischi risultano accentuati possibilmente dalla mancata percezione della propria condizione lavorativa come condizione di sfruttamento e dalla mancanza di consapevolezza dei rischi connessi al lavoro irregolare o illegale.

La maggior parte dei MSNA²³¹ intervistati, sono disposti ad accettare un qualsiasi attività lavorativa anche al nero per soddisfare un bisogno economico urgente.

La constatazione della necessità di lavorare di questi minori è stato oggetto di vari studi dove è emerso il bisogno economico è stata la maggiore causa di allontanamenti volontari dalle strutture protette.

Inoltre è stato rilevato che questa categoria di minori vive con forti sensi di colpa nei confronti della famiglia lasciata nel paese di origine. Questo stato d'animo li porta a scegliere tra rimanere nel centro di accoglienza (per raggiungere l'obiettivo finale, cioè acquisire i requisiti legali richiesti dalla legge per poter trasformare il loro permesso per minore età in un permesso per motivi di lavoro dopo aver raggiunto 18 anni), oppure lasciare il centro di accoglienza e rivolgersi a circuiti della manodopera irregolare per aiutare la famiglia o pagare un debito, esponendosi sicuramente al rischio di sfruttamento. Chi tra i minori stranieri non accompagnati con permesso per minore età decide in un senso o nell'altro?

Dalle interviste risulta che, la maggior parte dei casi i minori di età 13, 14 o 15 anni, sono più propensi a seguire i percorsi di formazione programmati per loro.

Innanzitutto proprio perché piccoli di età sono sottoposti ad un maggiore controllo da parte dei responsabili all'interno delle strutture. I controlli limitano i contatti con le persone esterne alla struttura. Sono più propensi ad accedere alle informazioni ed essere guidati nelle scelte.

Inoltre, in termini di tempi, essendo piccoli di età, hanno più tempo per realizzare i requisiti di legge richiesti per la conversione del permesso per minore età.

²³¹ Quasi tutti minori intervistati per questa ricerca hanno un permesso per minore età.

Dunque avendo più tempo, prima di diventare maggiorenni, hanno maggiore certezza di poter acquisire un diritto alla permanenza nel territorio italiano dopo il diciottesimo anno di età.

I minori con età inferiore ai 15 anni sono consapevoli di vivere in un ambiente protetto, i loro sensi di colpa sono compensati dalla prospettiva di un futuro certo, anche se in questo momento non è concesso di lavorare, ci sarà un momento che lo potranno fare e risolvere tutti i problemi legati all'aspetto economico. Ma soprattutto sono convinti che i percorsi formativi li aiuteranno a raggiungere l'obiettivo principale cioè il "lavoro".

Per questi soggetti, come emerge anche dalle testimonianze, si attivano corsi di formazione per lavori manuali e di pronto apprendimento, largamente spendibili sul mercato del lavoro. Tra le attività di formazione prescelte ricorrono corsi di pizzaiolo, mestieri nell'ambito della ristorazione, parrucchieria, giardinaggio, falegnameria.

Questo aspetto costituisce senz'altro un punto debole nella catena dell'inserimento lavorativo perché si tratta sempre di lavori manuali.

Le attitudini, propensioni o aspirazioni dei ragazzi in concreto sono relativamente importanti perché in effetti i tutori, gli assistenti sociali insieme ai responsabili dei centri di accoglienza delineano per loro obiettivi più semplici da realizzare in base al mercato di lavoro.

Con la legge Zampa è stato introdotto il "diritto di ascolto" dei MSNA che li pone ad un maggiore coinvolgimento nelle scelte. Da soggetti passivi sono diventati soggetti attivi la cui partecipazione è fondamentale per la costruzione della propria educazione e formazione, tuttavia non sempre si può tener conto delle loro inclinazioni naturali, invece, nella maggior parte dei casi, si considera la domanda e l'offerta nel mercato del lavoro, per la necessità di inserirli subito dopo la maggiore età nel contesto lavorativo. Dalla nostra indagine emerge anche che, qualche ragazzo di età quattordici e quindici anni, pur seguendo i percorsi di formazione, svolge contemporaneamente dei lavori saltuari, come per esempio aiutanti al mercato della frutta, del pesce oppure attività di accattonaggio, infatti spesso si trovano davanti ai supermercati, parcheggi oppure nei centri commerciali a chiedere elemosina.

Alla nostra domanda perché seguono i due canali, quello legale per realizzare i requisiti richiesti dalla legge e quello del lavoro nero, questi ragazzi rispondono che è un passatempo oppure che gli ritorna utile per avere denaro a disposizione. Ma nello stesso

tempo dimostrano interesse per l'attività formativa di cui sono impegnati e dalla quale devono trarre una professionalità utile per il loro futuro. Capiscono cioè l'importanza dell'opportunità che il canale legale della formazione e d'integrazione offre loro, e nello stesso tempo della necessità di accedervi per non precludersi la possibilità di permanere in Italia dopo la maggiore età in modo regolare.

Pertanto, seguendo il percorso del programma delineato per loro, hanno la possibilità di raggiungere i requisiti richiesti dalla legge e di rimanere in Italia dopo la maggiore età in modo regolare, questi stessi soggetti però, nello stesso tempo, accettano di lavorare in nero nei ritagli di tempo perché hanno una necessità economica, come abbiamo diverse volte sottolineato per se stessi o per la famiglia.

I ragazzi che sono arrivati in Italia in età tra i 16 e 17 anni vivono la loro permanenza in Italia con molta incertezza. Per essi è molto più difficile completare, nei tempi richiesti, i percorsi d'integrazione in cui sono stati inseriti.

È difficile acquisire in un anno o due quei requisiti necessari per poter rimanere in Italia in modo regolare poiché la norma parla di residenza e percorsi formativi triennali.

Per questa ragione sono provati psicologicamente e demoralizzati, consapevoli che le attività svolte, all'interno del piano programmato presso i centri, non permetterà loro comunque di rimanere in Italia quando raggiungeranno la maggiore età.

Pertanto, ritenendo che i percorsi d'inserimento siano una perdita di tempo, loro pensano che valga la pena iniziare a lavorare anche se irregolarmente, perché ciò che importa di più è avere un guadagno.

Non esprimono opinioni sui lavori illegali capiscono la gravità ma non giudicano chi svolge queste attività.

Questi ragazzi, molto vulnerabili, vivono nei primi tempi del loro arrivo, per un certo periodo, nei centri di accoglienza (ma mai serenamente), poi si spostano a vivere in prossimità dell'attività lavorativa che si apprestano a svolgere.

A volte non hanno un lavoro fisso ma si occupano di lavori umili e faticosi, come lavori nei campi (nella coltivazione o raccolta), lavori nell'edilizia, nei pescherecci, con paghe abbastanza basse.

Il denaro guadagnato serve per pagare i debiti di viaggio o per inviarli alla famiglia nel paese di origine. In questo caso accedono volontariamente (anche se parliamo di volontà

di minorenni quindi di soggetti vulnerabili) in quella rete di sfruttamento al lavoro, dove vivono e lavorano senza tutela e protezione.

4.2.1 Discriminati durante la minore età

Vediamo i diritti fondamentali riconosciuti ai MSNA dopo la correzione della legge Zampa emanata proprio per garantire l'applicazione dei suddetti principi fondamentali.

Ai MSNA quali diritti sono effettivamente riconosciuti dalla normativa italiana?

- 1) Hanno diritto alla protezione con il collocamento in un luogo sicuro ed all'assistenza come i minori cittadini italiani.
- 2) L'affidamento del MSNA ad una famiglia o a una comunità
- 3) All'apertura della Tutela per l'esercizio della patria potestà

Hanno diritto a rimanere nel territorio italiano e per questo

- 1) sono non espellibili
- 2) sono soggetti al rimpatrio assistito, solo tenuto conto del superiore interesse del minore
- 3) hanno diritto alla richiesta di asilo²³² quei MSNA che hanno subito o temono di subire persecuzioni nel loro paese, per motivi di razza, religione, nazionalità o per le proprie opinioni politiche. In questo caso se la Commissione riconosce al minore lo status di rifugiato, questi riceve un permesso per asilo. Se invece rigetta la domanda di asilo, può comunque chiedere al Questore di rilasciare al richiedente un permesso per motivi umanitari, qualora il rimpatrio non sia opportuno. Il minore ha diritto al ricorso.

Tutti questi diritti, malgrado già riconosciuti dal Testo Unico sull'immigrazione (TUI, D. Lgs 286/98) sono stati rafforzati con la L. Zampa, poiché le disposizioni che riguardavano

²³² In questo caso il minore non è avviato il procedimento riguardante l'eventuale rimpatrio. La domanda di asilo viene esaminata dalla Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato, che nel corso del procedimento sente il minore e il suo tutore.

questi diritti erano enunciate nel TUI in modo tale che lasciavano dubbi sull'interpretazione e, talvolta questi dubbi si trasformavano in disapplicazione di alcuni diritti. Oggi l'applicazione è assicurata dalla Legge Zampa .

Quest'ultima, però non ha eliminato tutte le contraddizioni del TUI che creano un grave pregiudizio per i minori, soprattutto quelle legate al permesso di soggiorno dei MSNA. La legge infatti ha mantenuto la pluralità di permessi ma soprattutto riconferma quella discriminazione tra condizioni giuridiche a secondo del titolo posseduto.

La domanda a questo punto è, dopo la riforma della Legge Zampa cosa è cambiato per i MSNA.

Dopo la riforma Zampa in conclusione non è cambiato nulla.

Tutti i MSNA, infatti, hanno diritto in quanto minorenni di ottenere un permesso di soggiorno per minore età, questo permesso è convertito in “ per affidamento familiare” se il minore viene affidato ad una famiglia, oppure per richiesta di asilo o di asilo se ne fa domanda.

Questi permessi di soggiorno mettono sullo stesso piano i MSNA? cioè hanno la medesima condizione giuridica?

A tutti vengono riconosciuti i diritti fondamentali per indicarne qualcuno come l'istruzione e la sanità, ma verso la categoria di MSNA con permesso per minore età permane l'eccezione sul diritto di accesso a lavoro e sul diritto di rimanere nel territorio italiano dopo i 18 anni.

I permessi per “affidamento, per richiesta di asilo e di asilo” permettono i minori stranieri a lavorare nelle stesse condizioni del cittadino italiano e di rimanere agevolmente in Italia con la semplice richiesta di conversione del titolo di soggiorno.

Per i MSNA con permesso di asilo o richiedenti asilo, la legge Zampa rinvia la regolazione della condizione giuridica alla normativa internazionale, resa esecutiva in Italia dal Decreto legislativo 142 del 2015²³³.

Per i minori non accompagnati con permesso di soggiorno “per affidamento” regolata dalle disposizioni del Testo Unico consente di lavorare precocemente a 16 anni se ha assolto all'obbligo scolastico e inoltre lo stesso titolo di soggiorno può essere convertito in permesso per studio o lavoro, al compimento dei 18 anni.

²³³ Ad essi è consentito di accedere al lavoro in età precoce alle stesse condizione dei minori italiani.

Questi permessi tutelano dalla discriminazione il minore e lo proteggono dallo sfruttamento

Il permesso “per minore età” ai sensi della circolare del Ministero dell’interno” n. 300 /200 non consente di lavorare, regola la sua conversione in modo differente rispetto agli altri minori.

4.2.2 Subire discriminazioni anche dopo la maggiore età

La discriminazione o disegualianza per i MSNA titolari del permesso per minore età continua anche dopo aver compiuto 18 anni, per loro l’integrazione è più difficile , poter rimanere nel territorio italiano non è una certezza.

Posso sperare di poter rimanere solo se dimostrano di avere una residenza in Italia da almeno tre anni e di aver seguito dei corsi, almeno, biennali per poter fare richiesta di conversione del titolo di soggiorno con il quale non solo possono rimanere ma possono accedere ad un lavoro regolare.

Esaminiamo la norma che prevede i requisiti e che chiaramente distingue i MSNA affidati ad una famiglia e i Minori con permesso per minore età:

Il nuovo art.32 1bis è così riformato dalla legge N. 129/11: *Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell’articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all’articolo 33 del presente testo unico, ovvero ai minori stranieri non accompagnati, che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato[.....] istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. [così modificato prima con la legge 94/2009 e poi nuovamente riformato con la legge 129/2011]*

Cosa è cambiato alla luce di questa nuova formulazione?

L'art. 32 va interpretato secondo una lettura che tenga conto di tre criteri:

- della cosiddetta doppia riserva di cui all'art 10 della Costituzione secondo cui solo il "legislatore può disciplinare la condizione giuridica dello straniero conforme alle norme del diritto internazionali e dei trattati internazionali";
- la giurisprudenza costituzionale formatasi sull'art.32 TU immigrazione;
- i principi e le forme internazionali relativi alla condizione del minore.

Il comma 1 bis dell'art. 32 riformato con la legge 129/11 riguarda proprio la residuale categoria dei minori considerati non accompagnati che sono in possesso del permesso per minore età, cioè, con precisazione riguarda quelle ragazze e quei ragazzi che, durante la minore età, sono stati inseriti in comunità o enti di assistenza e che al momento del raggiungimento della maggiore età non hanno completato il periodo biennale di integrazione sociale²³⁴; statisticamente, si tratta della maggior parte dei MSNA, accolti dai servizi sociali dei comuni ed sottoposti a tutela alle comunità per minori.

Il legislatore si è reso conto del forte differenza di tutela tra i minori che entrano nel territorio regolarmente o anche dei MSNA che godono di un permesso diverso da quello per minore età e i minori non accompagnati che hanno proprio un permesso per minore età.

Il legislatore cerca così con questa modifica di eliminare qualche distorsione allo scopo di garantire a una buona parte di tali soggetti una maggiore tutela e nuove possibilità di rimanere nel territorio italiano dopo il raggiungimento dei 18 anni.

In questi casi al neomaggiorenne ottiene il permesso di soggiorno solo se la Direzione Generale (ex Comitato dei minori) presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali esprime un parere favorevole, ma la persona interessata al nuovo permesso di soggiorno deve aver raggiunto e deve dimostrare di avere i requisiti richiesti dalla legge: almeno tre anni²³⁵ di residenza in Italia e di avere portato a termine un progetto di studio o di formazione biennale.

²³⁴ CONSOLI D, GIOVANNETTI M. ZORZELLA,N. "Il nuovo art.32 TU d.lgs286/98, dopo la riforma operata dalla legge129/11; 2011" pubblicazione in www.asgi.it. (Associazione per gli Studi Giuridici sull' Immigrazione).ultima consultazione maggio 2018.

²³⁵Il TAR (Tribunale Amministrativo) del Veneto con sentenza n.123/212 del 4 ottobre ha sancito che se il neomaggiorenne ha acquisito un parere positivo del Ministero del lavoro al proseguimento del soggiorno in Italia il permesso per minore età deve essere convertito in lavoro, anche se il cittadino straniero è in Italia meno di tre anni.

Tuttavia malgrado le buone intenzioni del legislatore, di fatto, è stata confermata la distinzione tra minori *affidati* dal Tribunale dei minori e minori tutelati con provvedimento del Giudice Tutelare vanificando la giurisprudenza che ha fornito una interpretazione orientata verso la tutela dei minori senza distinzione²³⁶. Ciò ha provocato una profonda crisi delle aspettative dei ragazzi sia rispetto al progetto migratorio sia rispetto alle prospettive future.

4.2.3 Un maggiore rischio di sfruttamento. Testimonianze.

La paura di perdere il lavoro, impedisce i piccoli migranti a rivendicare i loro diritti di lavoratori. La necessità di avere un lavoro li fa dipendere spesso dalle condizioni fissate dai datori di lavoro. Essi accettano qualunque paga e ore di lavoro. Se il datore di lavoro si rifiuta di pagare, i piccoli migranti non sanno cosa fare e se subiscono un infortunio nel posto di lavoro non lo denunciano anche se hanno il diritto di avere cure mediche gratuite, perché lavorano illegalmente. Spesso lavorano in assenza di sicurezza.

Intervista ai ragazzi con meno di 15 anni:

I ragazzi che abbiamo intervistato con età meno di 15 anni alloggiano tutti nei centri di accoglienza con sede in Agrigento e provincia, seguono i percorsi di formazione individuali predisposti, credono di poter avere un futuro tranquillo e sicuro in Italia, sono fiduciosi di raggiungere quei requisiti richiesti dalla legge appena raggiungono 18 anni, sono consapevoli delle difficoltà e per questo si impegnano moltissimo. Anche per loro l'obiettivo finale è il lavoro.

Alla domanda se durante il loro soggiorno in Italia avessero avuto contatti con la criminalità locale o di altro genere qualcuno ha ammesso di essersi trovato di fronte a delle situazioni poco lecite e di essere stato contattato da connazionali, ma di questo non vogliono parlare. Le loro idee, il loro sentimento, l'approccio verso il sistema di accoglienza e sulle norme italiane che regolano la loro posizione dunque sono varie ma positive. Una buona parte degli intervistati dicono di accettare il sistema di accoglienza e la tipologia di integrazione predisposta per loro, credendo in un futuro in Italia; altri invece ritengono che il sistema è giusto per un verso, ma il loro sentimento cambia

²³⁶ SAVE THE CHILDREN, "I minori stranieri in Italia, secondo rapporto annuale 2011".

quando pensano che determinate norme impediscono nell'immediato la loro libertà di scelta. Alcuni anche se non hanno fiducia nel sistema di accoglienza ed integrazione lavorativa vivono nelle comunità e nei centri di accoglienza solo per comodità seguono i percorsi legali e nello stesso tempo svolgono lavoretti.

Le interviste riguardano per la maggior parte minori stranieri arrivati prima della riforma effettuata dalla L. Zampa L.47/17.

Dopo la riforma molti centri sono stati chiusi, prima dello smantellamento abbiamo avuto modo di incontrare qualche piccolo migrante, arrivato successivamente alla nuova legge, anche loro forse anche per la tenera età, sono più propensi a seguire i percorsi legali, di rimanere protetti nei centri di accoglienza perché hanno molta fiducia nel loro futuro qui in Italia. Anche se si dicono predisposti ad aspettare per iniziare a lavorare regolarmente, anche loro sono disposti a fare piccoli lavoretti senza allontanarsi dal centro di accoglienza.

I minori con permesso di soggiorno per minore età con età prossima a 17 anni. Testimonianza.

I ragazzi intervistati²³⁷, con età di sedici o diciassette anni, vorrebbero già lavorare. Sono emotivamente provati dai lunghi viaggi, sentono un forte senso di colpa e di responsabilità verso i familiari lasciati in condizione di povertà. Per questo nutrono la speranza di trovare un lavoro per aiutare non solo se stessi ma soprattutto la famiglia. Poiché è loro negata la possibilità di lavorare prima dei diciotto anni, si augurano un futuro economicamente soddisfacente, ma non tutti credono che ciò avverrà nell'immediato futuro. Pensano di spostarsi in un'altra regione d'Italia, probabilmente al nord del Paese dove ci sono più opportunità di lavoro in fabbrica.

La transizione all'età adulta per questi minori con età superiore a sedici anni quasi diciassette, è vissuta in modo molto negativa perché a causa della loro età non riusciranno

²³⁷ La maggior parte di loro sono stati intervistati nel periodo precedente o nel periodo immediatamente successivo all'emanazione della Legge Zampa. Oggi la situazione è parzialmente cambiata grazie al "Proseguo Amministrativo" che dà la possibilità a chi ha iniziato un percorso d'integrazione di completarlo anche se ha compiuto i diciotto anni.

in tempo a raggiungere i requisiti richiesti dalla legge per rimanere legalmente in Italia²³⁸, obiettivamente rappresenta un'età a rischio, perché è proprio nella fase di uscita dalle strutture di accoglienza che i neomaggiorenni corrono il massimo pericolo di ritrovarsi a vivere in Italia in modo irregolare²³⁹, esclusi e senza appoggi. Questa situazione potrebbe indurli ad adottare strategie di sopravvivenza al di fuori della legalità.

L'ansia di un futuro certo insieme al bisogno di denaro espone, questi giovani che non possono svolgere attività lavorativa regolare²⁴⁰ e rischiano di entrare in contesti lavorativi illegali, se non addirittura illeciti. Su questi fronti e in base alle testimonianze raccolte, è possibile distinguere tre diverse situazioni: compiono piccoli lavori in attività, seppur legali, senza una forma contrattuale; possono essere vittime di sfruttamento lavorativo; svolgono attività non lecite.

Per quanto riguarda la prima situazione, dei ragazzi intervistati dichiarano di svolgere occasionalmente dei "piccole attività in nero" nella ristorazione come lavapiatti e a volte come camerieri, nei mercati ortofrutticoli o nei mercati di pesce, giardinieri e così via.

Esprimono capacità di inserimento che si basa generalmente sulle reti di conoscenti pronti ad aiutarli, i ragazzi mostrano impegno e cercano a trasformare ogni occasione in opportunità di guadagno. Queste attività rappresentano per essi non solo una fonte di guadagno ma soprattutto rappresenta anche una opportunità di imparare un mestiere.

Malgrado alcuni tipi di lavoretti possono essere considerati innocui, altri sono veri e propri lavori. Qualcuno di loro riesce a cogliere la differenza tra i tipi di lavoro²⁴¹, spesso sono consapevoli delle conseguenze in cui possono incorrere lavorando in attività pesanti per la loro età.

Quest'ultimo aspetto richiama la seconda situazione, infatti sono molte le testimonianze dirette o indirette che raccontano lo sfruttamento nel lavoro. Anche se i ragazzi hanno la percezione dello sfruttamento, la necessità di guadagnare li porta ad accettare lo stesso.

²³⁸ Al compimento della maggiore età, ancora oggi dopo la legge Zampa, al minore non accompagnato può essere rilasciato un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione ai sensi dell'art. 32 d.lgs. 286/98 se soddisfa una serie di requisiti.

²³⁹ Senza un permesso di soggiorno, perché privi di requisiti necessari per la conversione del permesso di soggiorno

²⁴⁰ A causa del tipo di permesso di soggiorno per minore età.

²⁴¹ [...mi hanno proposto di lavorare nei campi per raccogliere la frutta ma non dicevano per quante ore e quanti soldi... ma solo "poi si vede"...io non mi sono fidato e..... non sono andato all'appuntamento] (Josef 16 anni)

Generalmente, come emerge dalle cronache, i settori che si rivolgono verso questi minori sono l'agricoltura e l'edilizia.

Nella nostra realtà territoriale siciliana, la volontà di guadagnare qualcosa può spingere i ragazzi a lavorare in agricoltura. La maggior parte dei ragazzi che raccontano di aver lavorato nei campi parlano di situazioni del quale non c'è nessun dubbio che si tratta di sfruttamento lavorativo²⁴².

Ciò significa che pur di guadagnare qualcosa stremato dalla fatica, qualche ragazzo decide di correre comunque qualche rischio di entrare nei circuiti illegali, il che porta al terzo delle situazioni possibili. Gli operatori delle forze dell'ordine confermano il rischio che molti giovani corrono, di avvicinarsi alle reti di spaccio, anche se si trovano ancora nei centri di accoglienza. Anche se non parlano volentieri e apertamente, la maggior parte dei ragazzi intervistati mostra di essere a conoscenza dell'esistenza di reti criminali che reclutano piccoli migranti.

Chi si rifiuta di svolgere forme di attività illecite si adatta ad elemosinare o a compiere piccoli servizi, questi li incontra nei pressi dei supermercati, nei centri commerciali, parcheggi d'auto, stazioni dei treni e bus. Sono sempre allo stesso posto e allo stesso orario, molti di loro confessano di voler abbandonare la scuola e qualcuno l'ha già abbandonata. Nel loro paese hanno lavorato già in tenera età lavori anche molto faticosi e si ritengono maturi perché nel loro paese sono ritenuti adulti già a dodici, tredici anni. Sentirsi maturi, adulti ha condizionato la loro vita, hanno fatto scelte di vita importanti con o senza l'appoggio della famiglia.

5. LA CATEGORIA DEI MSNA CON MAGGIORI PRIVILEGI CON PERMESSI: PER AFFIDO FAMILIARE PER RICHIESTA DI ASILO E PER ASILO

La testimonianza dei minori con permesso diverso da quello "per minore età".

²⁴² [partivo alle cinque del mattino.... lavoravo fino alle cinque del pomeriggio.....raccolievo pesche e pomodoro d'estate e arance d'inverno. guadagnavo poco, mi aveva promesso uno stipendio.....invece mi davano pochi soldinon avevo scelta.....poi un giorno un mio amico mi disse che c'era un modo di lavorare poco e guadagnare molto] Sedim 17 anni Senegal

Quei minori che hanno subito nella loro nazione violenze o persecuzioni oppure quei minori che provengono da paesi in guerra, godono nel nostro Paese una protezione internazionale sono titolari di un permesso di asilo o richiedente asilo. Essi vivono in maniera diversa la loro permanenza in Italia, perché godono di maggiore protezione a loro è riservato un trattamento privilegiato rispetto a tutti gli altri minori stranieri.

I richiedenti asilo e i soggetti che detengono lo status di rifugiato, quindi aventi diritto di asilo, vivono una posizione protetta. In determinati casi i minori trovano ospitalità in famiglie, nell'ambiente familiare tutto si semplifica. In particolare ne è esempio l'intervista di Willy, che per la sua storia personale ha fatto richiesta di asilo²⁴³.

I rifugiati e i richiedenti asilo godono dei benefici giuridici e sono titolari di diritti con parità di trattamento rispetto ai cittadini. Questo li aiuta a costruire un futuro scegliendo individualmente e personalmente in base alle proprie attitudini. Possono studiare, possono lavorare e alla maggiore età sono ammessi ai concorsi pubblici.

Alcuni ragazzi²⁴⁴ risiedono ad Agrigento in affidamento a famiglie che si occupano della loro crescita, questi ragazzi sono riusciti a trasformare il loro permesso da "per minore età" a "per affidamento".

Sono ragazzi con storie difficili, raccontano povertà e sofferenze. Essi preferiscono lavorare, la ragione è aiutare economicamente i genitori rimasti in patria però, confortati dalle famiglie affidatarie si inseriscono anche nel contesto scolastico convincendosi del fatto è necessaria una solida istruzione per consolidare un futuro migliore nel nostro territorio.

²⁴³ [...io sono richiedente asilo... sono molto fortunato vivo con una famiglia italiana, loro mi hanno accolto nella loro casa posso scegliere tra studiare oppure lavorare, ma anche di fare entrambe le cose.... la legge e il mio permesso di soggiorno per richiedente asilo, mi pone al pari di un minore cittadino italianoio ho scelto di studiare frequento la scuola, il liceo scientifico, ma d'estate lavoro in pizzeria come cameriere Mi aiuta a migliorare l'italiano e guadagno qualcosa per il mio futuro.... Sono solo.....i membri della mia famiglia sono morti tutti I miei amici di viaggio, anche loro richiedenti asilo vivono nello SPRAR (oggi SIPROIMI).....anche loro stanno bene e godono dei privilegi che il nostro status ci pone ma io vivendo in una famiglia è tutto più semplice.... Ho molta fiducia nelle persone che mi accolgono ...voglio trovare il mio futuro qui ad Agrigento] Willy 17 anni Somalia

²⁴⁴ [Ho lasciato il mio Paese perché non volevo fare il servizio militare La mia famiglia è molto povera.....Mi reputo molto fortunato la mia condizione di vita è cambiata da quando sono in affidamento..... prima, al centro di accoglienza ero molto confuso seguivo i percorsi di inserimento di cui ero obbligato a fare.... Obbligato perché se volevo rimanere in Italia....lavoravo di nascosto per guadagnare qualcosa mettevo tutto da parte, pensavo al mio futuro.... Adesso con questo permesso di soggiorno posso scegliere tra lavorare o studiare Io voglio studiare però nel pomeriggio mi ritaglio due o tre ore per guadagnare dei soldi che invio a casadevo tutto alla famiglia affidataria che mi accoglie... aiutano anche la mia famiglia inviano sempre qualcosa, come vestiti ed altri beni di necessità a volte anche denaro a mia madre che è rimasta nel mio paese....]. Hassan 16 anni Eritrea

Già nel quarto capitolo trattando degli obiettivi della legge Zampa è stato messo in evidenza che nel rafforzare la protezione e le tutele nei confronti dei MSNA, la norma ha previsto per i minori stranieri non accompagnati delle forme di accoglienza e tutele e per quei minori che rimangono in Italia ha previsto due tipi di permesso di soggiorno (art. 10): il permesso per minore età e per affidamento (familiare).

Non rientrano nella disciplina della Legge Zampa, pertanto, il permesso per asilo o per richiesta d'asilo (o altri permessi di carattere umanitari nel caso di minori sottratti alla tratta o sfruttamento). La materia infatti è regolata dalla L. 142/2015, i permessi suddetti sono rilasciati²⁴⁵ ai MSNA che ne fanno richiesta, concessa solo se la Commissione valutatrice riconosce i diritti ai richiedenti. Questi particolari permessi, permette ai soggetti titolari di aggiungere la nuova veste, infatti, oltre ad essere MSNA, sono titolari di una diversa condizione giuridica e la loro posizione non è più regolata dalla legge Zampa ma dalla L.142/2015.

Le norme sia di carattere internazionale riservano loro una attenzione e una protezione giuridica maggiore rispetto agli altri MSNA.

Infatti a questi minori sono ad essi riservati fondi pubblici per una efficace integrazione socio-lavorativa, accedono al lavoro in età precoce sono pienamente equiparati ai minori cittadini italiani e sono maggiormente tutelati dalle forme di discriminazione, che generalmente i lavoratori stranieri subiscono. La loro particolare situazione è posta all'attenzione delle istituzioni anche al passaggio in età adulta.

Ritornando ai MSNA regolati dalla legge n. 47/2017(L. Zampa), soggetti di questo contributo, prevede con finalità di semplificazione che i minori stranieri non accompagnati possono ricevere immediatamente il permesso per minore età e se si verificano le condizioni può essere convertito in permesso per motivi familiari.

Il primo è rilasciato in quanto e semplicemente perché sono minori. Ha validità fino al compimento dei diciotto anni.

In base alla legge, il permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 10, lett. b)) può essere rilasciato in caso di minore straniero sia: - 1) sottoposto alla tutela di un cittadino italiano o di un cittadino straniero regolarmente soggiornante e convivente con il tutore;

²⁴⁵ Sono rilasciate ai MSNA che dimostrano alla Commissione valutatrice di possedere i requisiti richiesti dalla legge per ottenerlo cioè di possedere lo status di rifugiato, oppure di aver fatto richiesta di essere riconosciuto come rifugiato oppure dimostri di essere stato vittima di tratta o sfruttamento.

- 2) affidato a un cittadino italiano o a un cittadino straniero regolarmente soggiornante, ai sensi dell'art. 4 della legge 184/1983²⁴⁶.

In attuazione di tali disposizioni, il Governo ha trasmesso alle Camere (giugno 2020), che si sono espresse favorevolmente, un regolamento (A.G. 181) che introduce modifiche ed integrazioni al regolamento di attuazione del Testo unico in materia di immigrazione, al fine di dare specifica attuazione alle novità introdotte dalla legge 47/2017 sulla disciplina relativa al rilascio dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati e alla conversione dei permessi di soggiorno al raggiungimento della maggiore età.

Le diverse condizioni giuridiche, che emergono confrontando le norme applicate alle diverse categorie dei minori stranieri extracomunitari in Italia, implicano la differenziazione dei regimi applicati.

Si mette in evidenza come la legge Zampa dispone una normativa di tutela ed accoglienza per tutte le tipologie di MSNA, poi si dedica sulla principale distinzione tra minori non accompagnati che vengono inseriti in un contesto familiare e quelli “ con permesso per minore età ” i quali in pratica sono inseriti nei SIPROIMI ²⁴⁷.

La suddetta divisione nasce per una logica politica di voler equiparare i soggetti inseriti ed affidate alle famiglie(sia stranieri che italiani) ai soggetti che sono arrivati in Italia attraverso l’istituto della ricongiunzione, dal momento che il “Ricongiungimento Familiare” rappresenta la modalità di arrivo privilegiato a cui viene legittimata la presenza di un minore extracomunitario nel territorio nazionale a cui viene riconosciuta, dal punto di vista lavorativo, la parità di trattamento rispetto al cittadino.

Appare fondamentale porsi il problema della diversa condizione giuridica tra MSNA con permesso per minore età e MSNA inseriti in famiglia attraverso l’affidamento successivo all’arrivo. ²⁴⁸

In conclusione, per cercare di comprendere in che cosa consiste il diverso trattamento dei suddetti minori e conseguentemente la relativa discriminazione, mettiamo in evidenza

²⁴⁶ Affidamento ‘di fatto’ a parente entro il quarto grado (fratello/sorella, nonno/a, zio/zia, cugino/a) ai sensi dell'art. 9, co. 4 L. n. 184/1983

²⁴⁷ Poiché la posizione dei MSNA con permesso di asilo o richiedenti asilo come abbiamo sottolineato sono regolati da un'altra norma.

²⁴⁸ A parte è la posizione dei MSNA con permesso di asilo o richiedenti asilo perché questi sono regolati da una normativa diversa che li pone sotto una tutela speciale e una particolare protezione e di una condizione giuridica che li equipara sotto il profilo del lavoro a quella dei minori italiani a prescindere dalla presenza di un loro familiare o di un affidamento ad una famiglia.

come l'istituto dell'affidamento familiare, dal punto di vista della condizione giuridica è equiparato all'istituto del "Ricongiungimento Familiare".

Quest'ultimo appresta una tutela specifica, che da una parte nasce per garantire l'unità familiare, e dall'altra offre ai minori quella garanzia di realizzazione del loro interesse in prospettiva dell'inserimento nella società di accoglienza, attraverso la loro piena equiparazione nei confronti del minore cittadino anche sotto l'aspetto lavorativo.

Nel caso dell'affidamento familiare, la famiglia assume un ruolo importante come nel ricongiungimento familiare e vien garantito a chi riesce ad inserirsi in un contesto familiare le stesse garanzie di inserimento sociale del minore che si ricongiunge con il proprio familiare

Alla fine constatiamo invece che per i MSNA con permesso di soggiorno per minore età, il processo di integrazione e l'inserimento nella società di accoglienza è più complesso e non sempre è realizzabile.

Tra le diverse categorie di minori si registra dunque un forte divario che deriva proprio dalle norme applicate, che condizionano inevitabilmente la loro esistenza attuale e futura. Il primo condizionamento è determinato dal diverso permesso di soggiorno che le autorità italiane concede alle due categorie di minori, il secondo condizionamento è dato dalle opportunità date dal permesso di soggiorno concesso.

Il permesso di soggiorno concesso ai minori stranieri non accompagnati che abilita al lavoro è appunto il permesso per affidamento²⁴⁹.

I minori non accompagnati che si concede il "permesso di soggiorno per minore età", il problema non è solo l'accesso al lavoro in età precoce ma anche e soprattutto la difficoltà alla regolarizzazione della loro posizione nel territorio nazionale al raggiungimento della maggiore età.

Il raggiungimento della maggiore età rappresenta, infatti, l'aspetto che accentua maggiormente la differenza tra le due categorie: per i minori accompagnati in affidamento compiere 18 anni significa raggiungere un traguardo positivo, che fa prevalere la continuità nell'ambito della famiglia, ai fini della sua integrazione e stabilizzazione nel

²⁴⁹ A parte vanno considerati chi ha il permesso per asilo, per richiesta d'asilo e per protezione umanitaria il cui titolo è abilitato al lavoro non per applicazione delle norme del Testo Unico sull'immigrazione ma per applicazione delle norme Internazionali di protezione recepite dall'Italia che viene concesso in tutti quei casi che il minore abbia subito violenze di vario genere, o quando si è stati vittime di tratta o sfruttamento, persecuzioni o se si fugge da una guerra. Sono una categoria la cui condizione, che richiede una maggiore protezione.

territorio nazionale; mentre per i minori non accompagnati con permesso per minore età rappresenta un momento di rottura, dove viene meno la protezione a causa della mancanza di situazioni giuridiche pregresse e come vedremo in molti casi non esiste più una giustificazione della loro permanenza nel territorio italiano.

6. IN QUALE NORMATIVA ITALIANA SI È DETERMINATA LA DISCRIMINAZIONE?

Qui tratteremo di alcune discriminazioni cosiddette “istituzionali” cioè delle discriminazioni che provengono dalle Istituzioni Pubbliche, come gli organi legislativi o uffici pubblici, cioè discriminazioni che si attuano attraverso l’applicazione o la interpretazione delle norme.

Individueremo alcune ipotesi di violazioni del principio della non discriminazione nell’ambito lavorativo dei minori non accompagnati; in particolare ci soffermiamo sul diritto di accedere al lavoro da parte dei minori non accompagnati titolari del permesso di soggiorno per minore età e su diritto di accedere ad alcune tipologie di lavori quando diventano adulti.

Tutte le norme emesse nel territorio italiano, comprese quelle che regolano la materia dell’immigrazione, devono rispettare i Principi Sovranazionali e Costituzionali.

Cosicché per l’analisi delle norme interne, riguardanti in questo caso i MSNA, occorre individuare tali principi.

Partendo proprio dai principi sovranazionali ricordiamo principalmente che i minori stranieri, sia essi entrati regolarmente che irregolarmente, sia accompagnati che non accompagnati, sono titolari di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989 ratificata in Italia e resa esecutiva con Legge n. 176/91.

Grazie a tale ratifica non solo si riconosce a tutti i minori che vivono nel nostro territorio una serie di diritti fondamentali ma si riconosce il diritto alla applicazione nei loro confronti, come già messo in evidenza, dei due principi del “Superiore interesse del minore” e della “Non discriminazione”, principi riconosciuti sia a livello europeo che statale.

Grazie alla Convenzione, come ampiamente in precedenza detto, si incomincia a riconoscere a tutti i minori la titolarità di moltissimi diritti tra cui il diritto alla protezione, all'integrazione sociale e lavorativa alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, alla tutela dallo sfruttamento.

In Italia il riconoscimento di tali diritti viene rafforzato dalle disposizioni della Carta Costituzionale che pur non prevedendo una disciplina specifica per i minori, introduce il principio del favor minoris che costituirà la base di un complesso sistema di promozione dei diritti per i minori a prescindere dalla sua nazionalità.

Il sistema di garanzie costituzionali in favore dei minori oltre alle disposizioni inserite tra i principi fondamentali della Repubblica Art. 2 e 3²⁵⁰ Cost., si completa con numerose altre norme la cui lettura coordinata di tali disposizioni ha permesso alla dottrina di individuare un vero e proprio statuto dei diritti costituzionali del minore che favorisce proprio la promozione dei loro diritti.

Le norme italiane che riguardano i minori stranieri sono principalmente contenute nel Testo Unico sull'immigrazione; le disposizioni sono poste, in continuazione e in relazione ai principi internazionali fondamentali del superiore interesse del minore e della non discriminazione prima individuati.

Queste disposizioni, come abbiamo visto nel corso di questa indagine, sono state modificate recentemente da una importante riforma dedicata ai MSNA, dalla Legge Zampa. La riforma era proprio necessaria per rafforzare la tutela dei minori non accompagnati, ciò in quanto l'ambiguità delle disposizioni del TUI attuava di fatto la violazioni dei principi di non discriminazione e del superiore interesse del minore.

Possiamo comunque affermare che, anche se la violazione dei suddetti principi è stata attenuata dalla recente legge 7 aprile 2017, n. 47 (Legge Zampa) ancora oggi le violazioni non sono cessate.

²⁵⁰ Art. 2 riconosce e garantisce a tutti i minori i diritti inviolabili dell'uomo; art 3 impegna la repubblica a rimuovere gli ostacoli per la realizzazione della sua persona e la parità di trattamento.

6.1 Colpevole di discriminazione: la Circolare n 300/2000

Ai “minori stranieri non accompagnati”, in conformità all’ art. 28 del Regolamento di Attuazione del Testo Unico, viene concesso immediatamente dopo la loro identificazione il permesso di soggiorno “per minore età”. Questa disposizione, che individua per la prima volta questo tipo di permesso, entra in vigore con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1998.

L’intenzione originaria del legislatore, questo permesso di soggiorno, non era quella di creare una diversa condizione giuridica fra minori, anzi al contrario, voleva tutelarli dalla loro peculiare vulnerabilità, e tutelarli fin dal primo momento dell’arrivo nel territorio italiano. Anche il riconoscimento delle pluralità delle categorie tra MSNA, effettuata dal legislatore attraverso le norme contenute dal Testo Unico, aveva lo scopo di tutelare tutti i minori appartenenti alla macro categoria dei MSNA.

Infatti, la norma distingue all' interno della categoria dei minori extracomunitari il minore straniero accompagnato dal “non accompagnato” e all’interno dei minori stranieri non accompagnati distingue il minore che viene affidato ad una famiglia dal minore che rimane nei centri di accoglienza. A ciascuno concede un diverso tipo di "Permesso di Soggiorno", sempre allo scopo di tutelare il minore a seconda della condizione che determina la sua vulnerabilità.

Malgrado la legge che ha istituito il permesso di soggiorno per minore età né affermava né negava il diritto al lavoro dei MSNA titolari di questo permesso, non c’erano dubbi sul fatto che tutti i minori stranieri potevano accedere al lavoro, indipendentemente dal titolo di soggiorno posseduto ed era garantito a tutti di rimanere in Italia dopo aver compiuto i diciotto anni.

Il divieto di accesso al lavoro è stato voluto e aggiunto successivamente dopo circa due anni dall’entrata in vigore delle disposizioni prima descritte ed è stato imposto da una interpretazione restrittiva della legge. Precisamente il divieto viene introdotto, in un periodo storico preciso dal governo di centro-destra attraverso una circolare ministeriale che in pratica è un atto amministrativo.

Quando la legge²⁵¹ ha introdotto il “permesso di soggiorno per minore età”, il legislatore non aveva ritenuto opportuno specificare se il minore titolare potesse svolgere attività lavorativa, probabilmente perché non aveva l'intenzione di limitare la loro condizione giuridica sotto il punto di vista lavorativo.

Allora perché viene introdotto questo divieto? Una possibile giustificazione potrebbe essere che era una risposta all'incapacità di gestire il fenomeno dell'immigrazione dei MSNA. Infatti nel periodo fine anni novanta il flusso migratorio clandestino verso l'Italia era in continuo aumento e una buona percentuale era proprio composta dai MSNA, la popolazione ed il Governo erano molto preoccupati dalle problematiche derivanti da questo fenomeno. Siamo proprio nel periodo che si emettevano continuamente disposizioni per far fronte all'emergenze degli arrivi. La preoccupazione era legata al gran numero di migranti minori che arrivavano e che dovevano essere presi sotto tutela dalle strutture italiane perché non potevano essere espulsi.

Il nostro paese era impreparato a gestire sia l'accoglienza che l'integrazione di questi grandi numeri. Ciò ha spinto il Ministero dell'Interno ad intervenire con la circolare n. 300 del 2000, che con una interpretazione restrittiva della legge ha chiarito che questo titolo non permetteva di lavorare e che non poteva essere convertito in altro tipo di permesso una volta raggiunta la maggiore età. È evidente che si voleva scoraggiare le partenze verso il nostro paese da parte dei MSNA.

Per quanto riguarda il divieto di accesso al lavoro, dettato dalla circolare, ha trovato e trova tutt'ora applicazione, perché nella gerarchia delle fonti non troviamo una disposizione di valore superiore alla norma che contrasti questo divieto.

Quindi da quel momento, il minore non accompagnato, in quanto titolare del permesso di soggiorno per minore età, non può contrarre lavoro anche se ha compiuto 16 anni e ha assolto gli obblighi scolastici, requisiti minimi richiesti dalla normativa italiana per poter lavorare a tutti suoi coetanei presenti in Italia²⁵².

²⁵¹ Introdotto con il Regolamento di Attuazione del T.U. IMM. (DPR 394/99) ,art.28..

²⁵² Si attua una discriminazione attraverso un diverso trattamento dei msna rispetto ai minori cittadini italiani, ai minori appartenenti alla Comunità Europea ai minori extracomunitari accompagnati da un familiare o altro adulto e ad ai minori non accompagnati richiedente asilo.

Si condivide l'opinione di chi ritiene che gli uffici di collocamento dovevano disattendere la circolare. Alcuni Uffici Provinciali del Lavoro, infatti, al momento della emanazione della circolare ritennero che la norma non poteva subire una modifica da parte di un atto amministrativo.

Ricordiamo infatti che le circolari ministeriali sono atti amministrativi interpretativi e di chiarificazione di una legge, subordinate alle norme ordinarie, che obbliga solo il comparto o l'ufficio pubblico a cui è indirizzata²⁵³.

Però in seguito più che altro si formò una prassi consolidata e il permesso fino ad oggi viene considerato non valido per lavoro.

Anche il secondo punto desta la perplessità di legittimità, quando si parla di impossibilità di convertire il permesso per minore età in altro permesso al raggiungimento della maggiore età del suo titolare, il disposto della circolare è in evidente contrasto con la legge (art. 32, TUI). La legge infatti prevede che il minore può conseguire un permesso per studio o lavoro al compimento dei 18 anni, anche se richiede che siano raggiunti precisi requisiti.

Quest'ultima questione relativa al diritto di rimanere nel territorio italiano, dopo che il minore non accompagnato compie diciotto anni, trova il suo principale fondamento appunto nell'art.32 del TUI, sia nel testo originario sia dopo le sue successive modifiche introdotte a partire dalla Legge Bossi Fini²⁵⁴.

Il testo originario dell'art. 32 TUI²⁵⁵, sinteticamente possiamo dire che attuava la piena parità di trattamento tra tutti i minori extracomunitari comunque arrivati in Italia, ma soprattutto attuava una perfetta parità tra minori affidati con provvedimento del Tribunale dei minori e minori inseriti in comunità o centri di accoglienza dai servizi sociali attraverso un provvedimento del Giudice Tutelare.

Tutti i MSNA senza discriminazione, raggiunta la maggiore età, potevano ottenere in alternativa: un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cure.

²⁵³ In questo caso solo gli uffici della Questura e non gli uffici del collocamento al lavoro.

²⁵⁴ In particolare art. 25 L.30 luglio 2002, n.189)

²⁵⁵ Per il minorenne extracomunitario *affidato ai sensi della legge n. 184/83*, cioè sottoposto a tutela attraverso un provvedimento del Giudice Tutelare, da distinguere dall'affidamento con provvedimento del Tribunale dei minori.

La situazione cambia proprio quando, con il Regolamento di Attuazione del T.U. IMM. (DPR 394/99) all' art.28 si introdusse il particolare "*permesso di soggiorno per minore età*"²⁵⁶.

Questo tipo di permesso nasceva per dare un titolo giustificativo della permanenza del minore arrivato irregolarmente che non poteva essere espulso, ma nell'introdurre tale titolo, la norma non dispone nulla, pertanto rimasero irrisolti una serie di nodi centrali di fondamentale importanza per chi ne era in possesso.

La prima questione è stata quella riferita a come gestire i minori che non potevano essere rimpatriati e soprattutto , con questo tipo di permesso, cosa sarebbe successo a loro una volta raggiunta la maggiore età.

Soffermandoci su quest'ultimo aspetto, dopo l'entrata in vigore della legge Bossi Fini, l'interpretazione della legge non fu più tanto chiara, poiché nel modificare l'originario art. 32 del TUI, venne aggiunto al testo normativo il "comma 1 bis" che prevedeva, esplicitamente, la possibilità, al raggiungimento della maggiore età, di convertire il proprio permesso in un permesso di soggiorno per motivi di studio o di accesso al lavoro ai "minori dati in affidamento".

L'applicazione di questa norma, proprio per aver specificato che si riconosceva la facoltà di convertire il permesso alla categoria dei minori dati in affidamento, creava un'ampia casistica di controversie.

Le Questure interpretarono la legge nel senso che, al raggiungimento della maggiore età dello straniero, il permesso di soggiorno poteva essere convertito in altro permesso di soggiorno solo se il minorenne fosse stato affidato ad una famiglia con provvedimento del Tribunale dei Minori. Mentre non era concesso ai minori, che con un provvedimento del Giudice Tutelare, fosse stato dato alle cure dei servizi sociali, in pratica non era concessa ai minori con permesso per minore età.

La difficoltà di una applicazione lineare della norma spinse il ministero ad emettere la Circolare Ministeriale n. 300/2000.

La Circolare è applicata ancora oggi poiché come abbiamo detto nella parte del divieto al lavoro dove si è creata una prassi che si interrompe solo in caso di ricorsi all'Autorità

²⁵⁶ Permesso rilasciato in modo immediato ai minori stranieri arrivati soli, valido per tutto il periodo necessario per l'espletamento delle indagini sui familiari nei paesi di origine.

Giudiziaria che si concludono quasi sempre con sentenze che escludono l'applicazione della Circolare.

Anche la Corte Costituzionale si è pronunciata in merito con la sentenza n. 198 del 5 giugno 2003, con cui ha ritenuto che non vi era ragione di considerare illegittima la nuova norma di cui all'art. 32 del T.U. in quanto, se correttamente applicata, permette di ottenere identiche conseguenze sia nel caso di "affidamento disposto dal Tribunale dei Minori" sia nel caso del "provvedimento di tutela del Giudice Tutelare". Ecco quindi che le Questure avrebbero dovuto allinearsi con questa interpretazione, ma in realtà hanno trovato una certa difficoltà a recepirla ed applicarla correttamente.

Pertanto la riforma Bossi-Fini fu applicata in modo restrittivo e di fatto da quel momento non permetteva più la conversione del permesso per minore età in altro tipo di permesso. La conseguenza di ciò, al raggiungimento della maggiore età, era la sicura permanenza di questi soggetti nel territorio italiano in modo irregolare poiché soltanto in casi estremi viene eseguita l'espulsione dallo Stato italiano.

Solo successivamente²⁵⁷, dopo diverse modifiche dell'art.32 del TUI, la norma ha introdotto la possibilità di conversione, richiedendo però ai neomaggiorenni il raggiungimento di taluni requisiti: tre anni di residenza continuativa nel territorio italiano e due anni di inserimento in progetti di studio o di formazione lavorativa.

Quest'ultimo requisito sembra esprimere un controsenso tra le disposizioni, dato che il permesso di soggiorno per minore età, non permette di lavorare con un contratto di lavoro con tutti i diritti e benefici, ma permette di entrare in un ambiente di lavoro con un contratto di formazione²⁵⁸.

Questi requisiti sono di difficile raggiungimento da parte di quei MSNA che arrivano in Italia in età prossima alla maggiore età, cioè 16 o 17 anni.

Questi non riescono per una questione di tempo a raggiungere i requisiti richiesti dalla legge, per essi è scontata la non conversione del permesso di soggiorno una volta raggiunta la maggiore età. Questo aspetto non è privo di conseguenze.

La prima conseguenza è l'effetto di provocare un altro fenomeno, l'arrivo in Italia di minori non accompagnati sempre più giovani.

²⁵⁷ Con la nuova formulazione dell'art. 32 TUI operata dalla L. 129/11.

²⁵⁸ Il contratto di formazione lavoro è un contratto a solo scopo formativo a tempo determinato in base al quale le aziende autorizzate formano i giovani di età compresa in determinate fasce stabilite per volta, per una durata non superiore a 24 mesi e non rinnovabile.

La seconda conseguenza riguarda quei soggetti che non riescono ad ottenere la conversione del permesso di soggiorno da minore età in altro permesso di soggiorno, essi spesso optano, come abbiamo già detto, per una permanenza in Italia in maniera irregolare per inserirsi in ambiti lavorativi sommersi o in attività illecite.

La Terza conseguenza è rivolta ai minori che già sanno al momento della partenza dal loro Paese di non riuscire, a causa della loro età e del permesso per minore età, a rimanere nel prossimo futuro regolarmente in Italia, appena arrivati sviano, già da subito senza essere individuati, dal percorso legale e si avvicinavano verso circuiti lavorativi non legali, per tipologia di lavoro o per le condizioni di lavoro o cercano di raggiungere altri paesi europei, sono i cosiddetti minori in transito che spesso sono vittime di tratta e sfruttamento.

Per quanto riguarda invece il “divieto assoluto” di convertire il permesso di soggiorno per minore età in un altro permesso quando il minore raggiunge la maggiore età, sancito sempre dalla circolare, non trova più attuazione. Tuttavia la conversione non è automatica come per gli altri minori stranieri non accompagnati.

Il Testo Unico sull’immigrazione oggi prevede chiaramente la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per minore età , quindi per il rispetto della gerarchia delle fonti la norma, anche se con diverse restrizioni, la conversione del permesso pertanto è possibile.

Il minore titolare di un permesso "per minore età", infatti, diventando maggiorenne ha il problema di acquisire i requisiti richiesti dalla legge per la conversione²⁵⁹ del permesso di soggiorno allo scopo di non essere espulso e di regolarizzare la propria posizione nel territorio italiano raggiungendo i 18 anni.

Però, anche se con l’art. 32 TUI è stato superato il divieto assoluto della conversione del permesso per minore età, l’introduzione dei limiti e condizioni alla conversione stessa, rappresenterebbe un ulteriore punto di discriminazione, in aggiunta al divieto all’accesso

²⁵⁹ Molte Questure non rilasciano alcun permesso al compimento dei 18 anni poiché l’art 32, co1 richiede come unico requisito l’affidamento ai sensi dell’art. 2 della legge 184/83, in questi casi è possibile presentare ricorso al TAR o ai tribunali ordinari. Trib. Torino, Ordinanza n. 31, 21-11-2001 sentenze del TAR Piemonte (n. 952/2002) e Toscana (n. 880/2002) - *precisando che non c’è nessuna ragione di distinguere tra l’affidamento disposto dal Tribunale dei minori e quello disposto dal Giudice tutelare.* Quindi il minore comunque affidato aveva diritto alla maggiore età alla conversione del pds, salva la valutazione sulla condotta complessiva dello stesso operata dalle questure, che dovevano verificare se aveva partecipato attivamente al processo di integrazione sociale mediante l’adesione ai progetti di studio o di formazione professionale in cui era stato inserito.

al lavoro, che impedisce, a differenza degli altri minori extracomunitari, di acquisire automaticamente il diritto di una posizione di regolarità²⁶⁰. È evidente che la disparità di trattamento giuridico dei minori, oltre a rappresentare una discriminazione manifesta tra i minori presenti è anche una violazione del superiore interesse del minore perché è anche causa di ulteriori conseguenze, infatti, negare la possibilità di lavorare al giovane straniero significa ostacolare il suo percorso di integrazione nella società e di accoglienza, renderlo dipendente dai servizi socio-assistenziali e quindi renderlo, anche, più vulnerabile, in quanto potenziale vittima del lavoro nero o attività illegali.

In alcuni casi, sulla differenza di trattamento tra minori è intervenuta la magistratura²⁶¹ dichiarandone l'illegittimità; qualche Tribunale ha ritenuto che il mancato riconoscimento del diritto di svolgere attività lavorative per i minori titolari di permesso per minore età, è da considerarsi illegittimo, in quanto, comporta una discriminazione di questi minori e una violazione del principio del "superiore interesse del minore", violando la Costituzione e la Convenzione sui diritti del fanciullo²⁶²

In conclusione riassumendo prima dell'emissione del provvedimento ministeriale, malgrado la pluralità delle categorie individuate, non vi era nessun dubbio interpretativo sulla parità di trattamento dei minori stranieri in Italia rispetto ai cittadini italiani. Infatti la legge nel riconoscere l'esistenza di più categorie dei minori stranieri, aveva lo scopo di individuare quella più vulnerabile per intervenire sulla loro maggiore tutela.

Il legislatore, sia del passato che odierno, riconosce comunque che la categoria più vulnerabile è rappresentata dai minori non accompagnati, ed è per questo che esprime più attenzioni nel puntualizzare la loro definizione e le tutele spettanti nella riforma a loro dedicata nel 2017 con la L. Zampa.

La particolare vulnerabilità dei MSNA ha proprio spinto il Parlamento italiano ad elaborare una nuova legge dove si evincesse inequivocabilmente l'applicazione dei principi internazionali, l'equiparazione formale dei MSNA ai minori cittadini italiani ed il riconoscimento del diritto di integrazione nel tessuto sociale italiano di questa categoria di soggetti.

²⁶⁰ TAR del Lazio sent. 32718/10

²⁶¹ Per tutte la Sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2003 ha affermato il principio di parità di trattamento fra tutti i minori stranieri, anche non accompagnati, a prescindere dal tipo di tutela loro accordata

²⁶² Tribunale di Torino sentenza 323/10.

La norma sui MSNA rappresenta un passo fondamentale per la costruzione della piena parità tra minori senza distinzione, tuttavia la mancanza di decreti attuativi insieme alla mancanza di una adeguata copertura finanziaria limita sicuramente i risultati dell'impatto della norma sugli obiettivi.

In merito alla parificazione dei diritti in ambito del lavoro, in realtà, basterebbe un Regolamento attuativo della L. Zampa che intervenisse sulla parificazione delle attività concesse dai diversi permessi di soggiorno, per eliminare ogni discriminazione tra minori. Evidentemente è un passo difficile che non riguarda solo il riconoscimento di un diritto di uguaglianza, che in linea di principio viene riconosciuto dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie, ma è un problema socio-economico, che attualmente anima il dibattito politico che viene affrontato tra le varie forze politiche, anche in Parlamento.

Così, dopo vent'anni dalla Circolare n. 300/2000 cioè del provvedimento che per la prima volta ha introdotto disposizioni discriminatorie, la situazione dei MSNA con permesso per minore età rimane invariata, fino a quanto non si neutralizzano gli effetti anacronistici della circolare ministeriale n. 300/2000. Questa se aveva un significato nel momento in cui è stata emessa oggi, dopo la costruzione di un ordinamento volto verso l'integrazione di tutti i minori stranieri, non può essere accettata.

6.2 Altra discriminazione normativa : la esclusione dei extracomunitari nei concorsi pubblici

La questione che stiamo per affrontare è uno dei problemi più dibattuto nell'ultimo decennio, quello dell'accesso al pubblico impiego da parte degli stranieri, questo è un altro di quei casi in cui è la legge a porre un discrimine di dubbia legittimità tra stranieri e cittadini considerati, ma che riguarda anche i minori stranieri, in quanto rappresenta un limite da tener conto nella costruzione del loro percorso formativo lavorativo.

Il problema parte dall'approccio tradizionale del rapporto di pubblico impiego che impone un particolare rapporto intrinseco tra lavoratore e finalità pubbliche perseguite dalla Pubblica Amministrazione e secondo il quale il raggiungimento di tali finalità può

essere garantito dal vincolo di cittadinanza²⁶³ cioè in termini semplici e in definitiva solo il cittadino può accedere al posto pubblico. Per comprendere bene occorre analizzare i livelli normativi coinvolti, che in questo caso sono diversi.

In primo luogo dobbiamo prendere in considerazione l'art. 10 della Costituzione, esso sancisce che “la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle Norme e dei Trattati Internazionali”. L'art 10 della Costituzione affida alle Norme e ai Trattati Internazionali il compito di determinare i requisiti di validità sostanziale delle leggi interne. Con il richiamo ai trattati internazionali, è stato possibile rendere legittime alcune disposizioni che risulterebbero al limite della legittimità a causa del trattamento discriminatorio attuato tra stranieri extracomunitari e cittadini italiani, nell'ambito lavorativo. In particolare si fa riferimento alla normativa internazionale che sancisce la possibilità di restrizioni di accesso con riguardo ad alcune categorie di lavori che sono ritenute delicate, sostenendo appunto la limitazione di accesso agli stranieri.

La norma in questione che riportiamo in nota, è precisamente l'ultima parte dell'art. 14²⁶⁴ della Convenzione OIL n.143 del 1975 (sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della pari opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti). Essa in effetti, nel caso specifico, sembra autorizzare gli Stati deroghe al principio di non discriminazione o parità di trattamento. Questa possibilità di deroga è confermata anche dalla direttiva UE n. 2003/109 la quale ha previsto espressamente per i soggiornanti extracomunitari di lungo periodo, lo stesso trattamento dei cittadini statali per quanto riguarda l'esercizio di una attività lavorativa subordinata o autonoma, purché esso non implichi, neanche in maniera occasionale, la partecipazione ai pubblici poteri²⁶⁵ ai sensi dell'art.11 com.1 lett.a. Quindi, in pratica, il requisito della *cittadinanza* non è necessario

²⁶³ Il quadro giuridico statale (a cura di TATIANA GUARNIER) *Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati. un'analisi giuridico fattuale*, ed.Fondazione basso pag11- 44

In <https://www.fondazionebasso.it/publication/viaggio> ultima consultazione giugno 2021.

²⁶⁴ Ogni Stato membro può: a) subordinare la libera scelta dell'occupazione, pur garantendo il diritto alla mobilità geografica, alla condizione che il lavoratore migrante abbia la residenza legale nel paese, ai fini del lavoro, durante un periodo prescritto, non superiore a due anni o, se la legislazione esige un contratto di una durata inferiore ai due anni, che il primo contratto di lavoro sia scaduto; b) dopo opportuna consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e lavoratori, regolamentare le condizioni per il riconoscimento delle qualifiche professionali, ivi compresi i certificati e diplomi, acquisite all'estero; c) respingere l'accesso a limitate categorie di occupazione e di funzioni, qualora tale restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato.

²⁶⁵ Che si presume perseguito e meglio tutelato dal cittadino, così il Consiglio di stato sez. VI sent. N. 43 del 4 febbraio 1985

per accedere a quelle attività in cui l'espletamento non comporta esercizio di Funzioni Pubbliche o ricollegabili ad Interessi Nazionali.

Così l'art. 2, comma 3, TUI., conformemente alle disposizioni sovranazionali, da una parte garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, ma al comma 2 ammette delle deroghe laddove ricorre un interesse determinante dello Stato; la norma contempla, altresì, all'art. 26 la clausola della reciprocità e all'art 27 comma 3, la necessità di possedere la cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività di lavoro. Si tratta di previsioni in conformità delle disposizioni internazionali, ma ribadiamo molto problematiche che si muovono sul filo della discriminazione.

Questa interpretazione della norma ha provocato numerose pratiche discriminatorie attuate sia nel settore privato che in quello pubblico ed hanno toccato diversi aspetti che riguardano il rapporto di lavoro sotto diversi punti: discriminazione che riguardano l'accesso al lavoro, la condizione di lavoro, la retribuzione e anche la carriera, pienamente in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dalle norme internazionali.²⁶⁶

L'autorità Giudiziaria adita ha cercato di ridimensionare gli effetti discriminatori; così nella giurisprudenza si registrano decisioni di segno differente che in taluni casi, accogliendo una diversa interpretazione delle norme, hanno affermato il carattere discriminatorio²⁶⁷ delle esclusioni degli stranieri dei bandi per il personale nelle strutture pubbliche adducendo la seguente motivazione: *“la tesi che sopravvaluta sia la nozione di cittadinanza, sia quella di pubblica amministrazione, confligge con il principio paritario fissato dalla convenzione OIL 143/75 che vincola gli Stati membri a un trattamento uniforme di tutti i lavoratori, autoctoni o migranti, consentendo solo le limitazioni imposte dalla tutela dell'interesse nazionale, interesse che evidentemente non sussiste in caso di dipendente pubblico che non eserciti pubblici poteri: applicando questi principi, la stragrande maggioranza dei giudici ha ritenuto discriminatoria l'esclusione degli extracomunitari dai concorsi pubblici”*²⁶⁸. La recente legge europea 2013 (L. 97/13) che

²⁶⁶ ANZALDI, A.; GUARNER, T.; *Viaggio nel mondo dei minori stranieri accompagnati: un'analisi giuridica-fattuale*. Roma, Italia. ed. Fondazione Basso, 2014.

²⁶⁷ Questo tema è stato ampiamente sviluppato articolo pubblicato dalla Dott. CAVALERI, V. *Discriminazioni nell'accesso al lavoro dei minori non accompagnati in Italia(2018)* in e-Revista Internacional de la Protección Social.

Consultabile in <https://revistascientificas.us.es/artcle/download>

²⁶⁸ (si veda ad es. Trib. Milano 4.4.2011, 21.4.2011, 12.8.2011, Trib. Trieste 4.7.2013 in www.asgi.it)

ha aperto il pubblico impiego ai soli “lungo soggiornanti” (che possono ora accedere alla PA, alle medesime condizioni dei cittadini comunitari), lascia aperta la questione degli stranieri titolari di un “normale” permesso di soggiorno per lavoro. In qualche più rara occasione i giudici hanno affrontato in termini analoghi anche la questione dell’accesso alle libere professioni.

La discriminazione rappresenta ancora il grosso limite da affrontare da parte del legislatore per garantire una integrazione socio - lavorativa del minore; pertanto, in Italia spesso è la magistratura che applica l'uguaglianza formale tra cittadino e straniero, così in materia di lavoro si è formata una giurisprudenza che ha adottato delle strategie argomentative per superare il carattere discriminatorio dei menzionati limiti.

Tra le strategie possibili da prendere sicuramente in considerazione è quella che concepisce *la cittadinanza* non più come un *mero veicolo di appartenenza*, bensì quale utile strumento di partecipazione. Questa interpretazione fa superare il *limite della cittadinanza richiesta dalle norme per determinate tipologie di lavori*, fino ad includere anche gli stranieri extracomunitari tra i "*soggetti che, tramite il proprio lavoro anche alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, contribuiscono al progresso materiale o spirituale della società*"²⁶⁹ articolo 4 della Costituzione.

Ma che succede una volta che il Giudice abbia accertato la sussistenza di una “discriminazione istituzionale”? Premesso che il diritto alla parità di trattamento è sempre un diritto fondamentale della persona, rientra nei poteri del giudice ordinario il ripristino della parità affermando il diritto nel caso specifico posto alla sua cognizione, ma non ha il potere ovviamente di eliminare la norma o l’atto amministrativo che nell’attuazione ha provocato la disparità di trattamento.

7. CONCLUSIONE: AD OGGI, C'È UNA MANCANZA DI EQUIPARAZIONE NELLA CONDIZIONE GIURIDICA DEI MNSA. L'OPPORTUNITÀ PERSA.

Le norme applicate sono infatti, sia quelli individuati nei primi paragrafi di questo capitolo, che riguardano il lavoro minorile, poste per garantire e regolare l’attività

²⁶⁹ GIORGIS, A.; GROSSO, E.: *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, Milano, Italia, ed. Franco Angeli 2017

lavorativa dei minori, il diritto all'accesso al lavoro e la protezione nell'ambiente di lavoro. Le norme sono riferite, in maniera indiscriminata, a tutti infra diciottenni, quindi anche ai minori non accompagnati, con l'eccezione dei MSNA con permesso per minore età, l'eccezione è determinata dalle norme sull'immigrazione. Pertanto, nel caso specifico l'applicazione della norma sull'immigrazione prevale sulla norme del Diritto del Lavoro.

La Legge Zampa è sicuramente una norma che presenta molti aspetti positivi è anche una norma dal valore storico per l'Italia perché oltre a confermare la necessità della tutela e della protezione dei MSNA, riconosce la parità tra i minori presenti in Italia. Ma molte questioni, dopo la Legge Zampa rimangono irrisolte, ci riferiamo soprattutto a questa diversità di condizione giuridica tra MSNA nel materia dell'accesso al lavoro e della certezza di permanenza nel territorio italiano dopo il diciottesimo anno di età.

Infatti, come abbiamo avuto modo di dire, la recente legge nel riordinare le tipologie di permessi concedibili ai minori non accompagnati, perde una occasione di riscrivere la disciplina sui permessi di soggiorno, continua a mantenere la differenza giuridica tra minori non accompagnati che sono in possesso di un permesso di affidamento e chi possiede un permesso per minore età²⁷⁰.

Il Legislatore, anche se lascia uno spiraglio aperto per una modifica della situazione in un prossimo futuro, attualmente nega ancora la possibilità di lavorare alla categoria dei MSNA con permesso per minore età e chiede, per la loro integrazione nella società italiana, un iter diverso e più difficile rispetto a tutti gli altri minori presenti nel nostro territorio, come diremo nel corso di questo capitolo.

In tal modo si conferma la disparità di trattamento malgrado la equiparazione dei minori stranieri ai minori cittadini sancita in modo prioritario dall'art.1 della L. Zampa. Alla pari, le problematiche legate all'art.32 comma1 bis del TUI, riguardante la trasformazione del permesso di soggiorno alla maggiore età, rimangono irrisolte.

Se la nuova Legge Zampa rappresenta un valido strumento per raggiungere una vera tutela dei diritti, occorre ancora una volta, un ulteriore impegno per rimuovere, come richiede la Costituzione italiana, quegli ostacoli che in concreto si frappongono al raggiungimento

²⁷⁰ Ricordiamo per i minori con permesso di asilo o richiedenti asilo sono regolati Decreto legislativo 142 del 2015 dopo il recepimento del quadro normativo UE definito nell'ambito del Sistema europeo comune di asilo, che ha riguardato le procedure e le modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

delle pari opportunità e dei diritti e del processo d'integrazione da parte dei minori non accompagnati che possiedono un permesso per minore età.

Il processo d'inserimento e integrazione, che la nuova normativa (L.47 /17) auspica, si rivela poco realistico, almeno per alcuni di loro, se non viene superata la questione della differente condizione giuridica tra i minori stranieri.

I minori se non sono aiutati nella crescita e nell'inserimento sociale anche attraverso il lavoro, o non sono aiutati nel passaggio verso la maggiore età nella costruzione di un solido progetto di vita nel nostro paese, risulterà molto difficile integrarli nel tessuto sociale.

Così come quando si nega il diritto di lavorare ai MSNA con permesso di soggiorno per minore età, che implica non solo una iniquità tra minori ma spinge anche questi minori, che sentono forte l'esigenza di lavorare, a sviare dai circuiti legali con forti ripercussioni nel lavoro sommerso o illecito.

Si condivide l'opinione secondo la quale è fondamentale che un minore non accompagnato ottenga un permesso di soggiorno adeguato, affinché possa esercitare pienamente i suoi diritti ed avere una reale prospettiva di inclusione sociale in Italia, inoltre, occorre altresì prestare attenzione e garantire un percorso d'integrazione che possa offrire maggiori possibilità di regolarizzazione del suo soggiorno in Italia anche dopo la maggiore età. La mancata stabilizzazione nel territorio italiano in modo regolare, produrrà una serie di problematiche, anche imprevedibili, difficili da gestire come il grave sfruttamento lavorativo anche in età adulta.

CAPITOLO V

BUONE PRATICHE E PROPOSTE PER RAGGIUNGERE UN OBIETTIVO: L'INTEGRAZIONE SOCIO-LAVORATIVO DEGLI MSNA.

1. L'INTEGRAZIONE SOCIALE E LAVORATIVA QUALE SUPERIORE INTERESSE

Il Principio del Superiore Interesse del minore, sancito dall'art. 3 comma 1 della Convenzione dei diritti di New York²⁷¹ sui diritti del fanciullo del 1989, è il fondamento per l'adozione di ogni decisione che riguarda il minore.

Per onorare tale principio in riferimento ai MSNA si è reso necessario approvare una riforma che riguardasse in modo specifico questa categoria, ci riferiamo alla legge 7 aprile 2017 n. 47 (legge Zampa). Con essa, infatti, è stata adottata una disciplina organica in grado di rafforzare la tutela dei minori non accompagnati alla luce di questo importante principio.

Tale riforma dell'ordinamento nazionale in materia d'immigrazione, si qualifica tra le più avanzate e protettive che riguardano appunto i minori stranieri soli, perché è la legge che, oltre a rafforzare la tutela, ha a cuore il percorso di integrazione del minore non accompagnato e pone al centro di ogni decisione che lo riguarda il Superiore Interesse. Infatti la riforma è stata accolta con grande entusiasmo, come già accennato, da parte degli esperti e dei soggetti coinvolti nella cura e nella tutela dei minori migranti.

La Legge Zampa afferma i Principi Internazionali della Non Discriminazione e del Superiore Interesse. Per esempio è nel rispetto di questi due principi che la legge estende ai minori non accompagnati l'accesso ai servizi del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR); ciò in quanto ritiene che queste categorie di soggetti sono di pari vulnerabilità.

²⁷¹ Art 3 comma1 convenzione di New York 1989 sancisce precisamente: *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 preminente.*

L'inserimento nelle SPRAR è un passo importante per l'integrazione dei MSNA²⁷², anche se per quest'ultimi non è stato previsto anche il rafforzamento delle politiche d'inserimento lavorativo come è previsto per i richiedenti asilo e rifugiati.

Inoltre tutte le contraddizioni e le discriminazioni che discendono dalla diversa condizione giuridica, determinata dal permesso di soggiorno per minore età, anche con la Legge Zampa sono rimaste in pratica irrisolte.

A proposito di ciò, la Commissione Parlamentare nella Relazione Annuale 2017 ha messo in evidenza che per la risoluzione delle discriminazioni, le Istituzioni potrebbero lavorare verso una parificazione completa di posizione tra i minori stranieri non accompagnati, i minori richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale.

La Commissione ha dato anche una soluzione pratica, ritenendo di poter ottenere un passo in questa direzione, attraverso la predisposizione di una specifica sezione che doveva essere inserita all'interno del "Piano Nazionale Integrazione", introdotto dal decreto legislativo n. 18 / 2014.

Poiché questo non è avvenuto, nelle more che ciò avvenga, occorre individuare strategie di integrazione per questa categoria di MSNA.

Il ragazzo straniero, senza adulti di riferimento ed emigrato per motivi di lavoro, con un permesso di soggiorno per minore età che impedisce l'esercizio delle attività lavorative, deve essere messo nelle condizioni di poter progettare un futuro, contemporaneamente nel suo superiore interesse ricevere un orientamento nella formazione che potrebbe essere assolta anche nel sistema scolastico, nel sistema della formazione professionale o nell'apprendistato.

Ma ciò che è molto importante è motivare il ragazzo anche economicamente perché altrimenti si corre il rischio che si allontani anche volontariamente dalle strutture protette in cerca di occasioni di lavoro: ricordiamo sono soggetti vulnerabili e quindi potenziali vittime, perché facilmente si sottomettono in cambio di false promesse di condizioni di vita migliore o di opportunità di lavoro che magari non sono mantenute, anzi qualche volta si trasformano in sfruttamento economico o criminale.

Accompagnare il minore verso una collocazione lavorativa sicura ed adeguata alle sue risorse personali è quindi un elemento decisivo della politica di integrazione oltre di

²⁷² Si fa riferimento ovviamente ai MSNA con permesso per minore età.

protezione di questa fascia di immigrati, soprattutto se sono vicini alla maggiore età, in quanto sono più esposti ai suddetti rischi.

Il superiore interesse del minore dunque deve ispirare anche la strategia di integrazione, che comprende l'istruzione, la formazione professionale e altre forme di sostegno educativo (valorizzazione della lingua d'origine, riconoscimento delle competenze e dei titoli di studio conseguiti).

Lo Stato in ossequio al principio del superiore interesse del minore, si è impegnato dopo la suddetta riforma ad inserire questi ragazzi in percorsi di "formazione" lavorativa, assimilando la categoria dei MSNA ai minori richiedenti asilo o rifugiati, per garantire l'inserimento nel mondo del lavoro appena raggiunto i 18 anni. Rimediando così, in qualche modo, agli effetti di esclusione e discriminatori del permesso di soggiorno per minore età.

Per questo la nostra attenzione si trasferisce sulle caratteristiche principali dei progetti di integrazione rivolti ai minori extracomunitari, vicini alla maggiore età; con questi progetti si cerca di consentire, in breve tempo, un inserimento dei giovani in percorsi scolastici-professionali in grado di accompagnarli all'autonomia.

Il fenomeno dei flussi migratori ha assunto negli ultimi anni dimensioni decisamente più significative di quanto non fosse avvenuto nel decennio precedente, con una rilevante presenza di minori non accompagnati.

Ciò ha determinato la necessità di definire regole, competenze e finalità dell'approccio pubblico ed ha indotto il Legislatore italiano a considerare tale problematico aspetto, del più ampio fenomeno migratorio, in chiave non più emergenziale ma strutturale, prevedendo, quindi, interventi normativi specifici.

È con la finalità di dettare una disciplina unitaria organica e di affermare i principi internazionali più importanti, che nasce la legge 7 aprile 2017, n. 47²⁷³.

Il Legislatore ha introdotto una serie di modifiche alla normativa vigente in materia, nell'ottica di delineare un sistema di governance con pianificazione ed armonizzazione di tutti gli interventi più idonei alla garanzia del diritto alla protezione, alla rappresentanza, all'accoglienza ed all'integrazione dei MSNA.

²⁷³ Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati;

Le considerazioni effettuate ci portano alla consapevolezza del fatto che la politica dedicata all' inserimento sociale e lavorativo, nonché scolastico-formativo, gioca un ruolo fondamentale e della massima importanza, non solo per l'attivazione di interventi di protezione sociale ma anche per prevenire situazioni di rischio e dunque possibili pratiche di sfruttamento.

Fare l'interesse superiore del minore non accompagnato significa principalmente "non discriminarlo ed integrarlo". L'integrazione avverrà attraverso dei percorsi che devono contemplare non solo la garanzia dei consueti diritti²⁷⁴ rivolti ai minori (diritto allo studio, comprensivo della scuola dell'obbligo, diritto alle cure, alla salute, al tempo libero), ma devono assicurare, di svolgere attività tali da consentire, quando diventa maggiorenne, una prosecuzione regolare del soggiorno.

Per risolvere definitivamente le problematiche affrontate un pò in tutti i capitoli, si potrebbe optare per una nuova legge che possa realizzare l'uguaglianza tra minori e garantire la non discriminazione e le pari opportunità. L'attuazione della parità è importantissima per garantire una maggiore protezione e una più sicura integrazione nel nostro paese.

Le opzioni per attuare la parità sono due

- l'eliminazione del diritto al lavoro per tutti i minori, come auspica l'Obiettivo 8.7 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, che precisamente prevede di porre fine al lavoro minorile in tutte le sue forme entro il 2025 .
- unificazione dei permessi di soggiorno, attribuendo la stessa condizione giuridica ai minori, stranieri e non, accompagnati e non. Cioè, dare a tutti la possibilità di accedere al mondo del lavoro, dare certezze ai minori stranieri di stabilizzazione nel nostro territorio, fornire loro gli strumenti per attuare i loro diritti tutelarli maggiormente perchè soggetti in assoluto più deboli. Occorre attribuire al permesso di soggiorno di tutti i MSNA le medesime opportunità, di abilitare tutti all'attività lavorativa subordinata il momento

²⁷⁴ La legge impone di provvedere al mantenimento, all'educazione e all'istruzione del minore (art. 5, L. 184/1983; artt. 357 e 371 del Codice civile).

in cui essi raggiungono i 16 anni senza necessità di ulteriori formalità amministrative o formative.

In entrambi i casi si attuerebbe la parità dei diritti fra minori in materia di lavoro..

2. PROPOSTA A LIVELLO INTERNAZIONALE: LA SOPPRESSIONE DEL LAVORO MINORILE. DIFFICOLTÀ.

Le due possibili soluzioni prospettate nel precedente paragrafo potrebbero essere, in modo alternativo, la risposta alla ormai ventennale discussione sul diritto al lavoro dei MSNA.

Guardando il futuro a lungo termine bisognerebbe tenere bene in conto l'obiettivo proposto dall'Organizzazione Mondiale di abolire totalmente ogni forma di lavoro minorile, cioè eliminare ogni possibilità che i minori lavorino.

Estendere il divieto al lavoro a tutti senza distinzione significa trovare altre forme di integrazione che miri più sull'istruzione per tutti i minori.

Invertendo la tendenza e i punti di vista si attuerebbe una eguaglianza tra minori si garantirebbe una pari opportunità e una maggiore tutela.

Le Organizzazioni mondiali per il lavoro hanno elaborato questo obiettivo ma per la realizzazione hanno trovato molte difficoltà perché non è di facile attuazione in quanto oggi la preoccupazione maggiore è che la negazione al lavoro legale comporti inevitabilmente coinvolgimento ed aumento del lavoro nero, soprattutto nei paesi più poveri.

Grazie alle iniziative, misure e regolarizzazioni dell' OIL, nell'ultimo decennio il lavoro minorile ha subito nel mondo una forte diminuzione di oltre un terzo, però nonostante ciò siamo in presenza di un dato allarmante: ancora 152 milioni di bambini sono vittime di lavoro forzato²⁷⁵ si rileva che i numeri sono molto alti nei Paesi più poveri.

²⁷⁵ Sono stime a livello mondiale fatte dall' OIL. Si ritiene che negli ultimi 20 anni siano stati salvati dal lavoro minorile quasi 100 milioni di bambini. I risultati raggiunti nelle varie regioni del mondo non sono uguali. Tra i 152 milioni di bambini che lavorano circa la metà sono vittime di lavoro minorile, costretti a svolgere attività di lavoro pericolose che mette a rischio la salute, la sicurezza e il loro sviluppo morale.

È un dato di fatto che le organizzazioni mondiali ancora oggi si preoccupano principalmente di sollecitare i governi ad adottare quelle misure necessarie per promuovere il lavoro dignitoso, misure efficaci capaci di eliminare il lavoro forzato.

Pertanto, sembrerebbe che il traguardo che riguarda l'eliminazione totale del lavoro minorile sia al momento un obiettivo arduo e anche soprattutto secondario rispetto all'abolizione delle forme peggiori di lavoro minorile.

In realtà, l'intento di eliminare totalmente il lavoro minorile non è abbandonato ed è riproposto dall'Agenda 2030²⁷⁶, inoltre il traguardo di contrastare il lavoro dei minori in tutte le sue forme è stato ribadito nell'iniziativa dell' "Anno per l'eliminazione del lavoro minorile" aperta ufficialmente il 1° gennaio 2021.

L' UNICEF e l'OIL richiedono a tale scopo ulteriori impegni dei Governi dei vari Stati a svolgere politiche e azioni legislative.

In particolare si chiede agli stati²⁷⁷, entro dicembre 2021, di promuovere azione concrete che mirano a costruire idee che contribuiscono al cambiamento allo scopo di eliminare, entro il 2025, il lavoro minorile in tutte le sue forme, così come azioni che contribuiscono a porre fine al lavoro forzato, alla tratta di esseri umani e alla moderna schiavitù entro l'anno 2030 .

I lavori dedicati all'eliminazione del lavoro minorile si concluderanno nel 2022 in Sudafrica in occasione della quinta edizione della Conferenza Globale sul Lavoro Minorile (5th Global Conference on Child Labour).

Per la buona riuscita delle intenzioni occorre una grande collaborazione tra organizzazione mondiale e singoli Stati: a livello internazionale necessitano nuove Convenzioni e Raccomandazioni i quali, anche se non vincolanti per gli Stati membri, forniscano i nuovi confini entro i quali collocare il lavoro minorile, in modo tale da instradare i singoli Stati verso l'adozione di nuove misure legislative, amministrative educative e sociali atte allo scopo di arrivare all'abolizione completa del lavoro minorile anche se attraverso diverse tappe.

Con la Pandemia del Covid 19 il fenomeno del lavoro forzato si è inasprito e ha messo a repentaglio i risultati positivi realizzati nella lotta contro il lavoro minorile.

²⁷⁶ Obiettivo 8.7 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, prevede di porre fine al lavoro minorile in tutte le sue forme entro il 2025.

²⁷⁷ I soggetti interessati sono le Istituzioni Nazionali e Regionali, parti sociali e organizzazioni di varia natura.

Come contribuire in ogni caso ad invertire la tendenza?

Sicuramente il primo passo è costruire idee che contribuiscono al cambiamento.

La realizzazione dell'importante obiettivo richiede tempo, pertanto, nel frattempo è necessario anche non trascurare i vari aspetti del lavoro minorile soprattutto gli aspetti negativi ed intervenire con le soluzioni più immediate per tutelare il minore dal lavoro irregolare nero o forzato e salvaguardando gli interessi del fanciullo.

Attualmente, in attesa dell'abolizione del lavoro minorile, occorre che ogni singolo Stato adotti quelle misure adeguate per tutelare il diritto di ciascun minore ad avere un lavoro che non sia lesivo del loro sano percorso di crescita.

Molte misure possono essere attuate tanto per tutelare il minore dagli aspetti negativi del lavoro minorile sia per promuovere l'abolizione del lavoro minorile, come per esempio:

- promuovere l'adozione di politiche di welfare necessari per l'abolizione e prevenzione dello sfruttamento del lavoro minorile. Per abolire i lavori pericolosi e le peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile.
- promuovere percorsi privilegiati per i giovani e adolescenti a rischio, per favorire le opportunità di formazione professionale volti al futuro inserimento lavorativo, anche in collaborazione con il settore privato.
- rafforzare il ruolo dell'istruzione e del sistema scolastico inclusivo per garantire la frequenza scolastica anche a chi sta lavorando, per esempio rimodulando gli orari di lezione.
- sviluppare ambienti educativi capaci di sostenere processi di apprendimento.
- sviluppare e supportare i piani formativi e di istruzione con piani rafforzativi dell'educazione non formale e con attività ricreative, sport, cultura.
- promuovere progetti o servizi per sviluppare negli adolescenti le capacità comunicative, abilità sociali e pensiero critico utili anche per inserimento al lavoro in età adulta.

Ritengo che l'abolizione del lavoro minorile potrebbe essere la scelta migliore che un Paese possa fare tenuto conto che alla base del lavoro minorile c'è sempre una questione di necessità e povertà economica.

Infatti, il lavoro per un minore non sempre è una scelta consapevole e nella maggiorparte dei casi l'attività lavorativa compromette sempre il riposo del bambino, lo sviluppo oppure l'istruzione scolastica.

Così se non pregiudica l'istruzione sicuramente vi è una assunzione di responsabilità precoce che non giova allo sviluppo fisico e intellettuale del giovane lavoratore; tutte queste situazioni prospettate sono lesive che minano la dignità e l'autostima di questi soggetti.

Il legislatore italiano dovrebbe contribuire all'abolizione del lavoro minorile puntando sulla informazione, istruzione dei minori e abbattendo le barriere che si frappongono all'obiettivo dell'istruzione, magari mettendo a disposizione materiale didattico o tecnologico, concedendo borse di studio e offrendo pasti ai bambini. Queste misure rientrerebbero anche nella lotta contro la povertà che spesso è alla base del lavoro minorile.

Tutto questo deve essere accompagnato da una adeguata e concorde riforma della legislazione sul lavoro, dell'istruzione e anche della sanità, riforma comunque che sia rivolta all'abolizione del lavoro minorile e alla tutela del superiore interesse del minore. Infine, ritengo che una scelta verso questo obiettivo dell'abolizione del lavoro minorile in Italia potrebbe incidere sulle motivazioni delle migrazioni dei MSNA e i progetti migrazionali di questi minori potrebbero cambiare, magari non più basati sulla immediata ricerca del lavoro.

In questo modo si auspica una migrazione di minori più ordinata e controllabile .

3. CAMBIAMENTO LEGISLATIVO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

Accanto alla possibile soluzione prospettata nel precedente paragrafo, si potrebbe ipotizzare un cambiamento nell'ordinamento giuridico italiano di alcune disposizioni relative al permesso di soggiorno dei MSNA.

Questa ultima opzione forse è quella più facile da attuare per eliminare, in tempi più brevi, il problema della discriminazione nei confronti di alcuni MSNA.

Infatti, l'eliminazione del lavoro minorile è un obiettivo abbastanza complicato che per raggiungerlo implica sicuramente molto più tempo piuttosto che cercare un miglioramento della normativa che elimini le discriminazioni fra pari in materia di lavoro.

L'esigenza di intervenire sulla discriminazione, che si esprime in questo caso particolare con l'esclusione dal diritto al lavoro di una sola categoria di minori stranieri non accompagnati, si basa sul fatto che la discriminazione in questione potrebbe comportare conseguenze gravi come lo sfruttamento lavorativo ai danni del minore aspirante lavoratore, perché escluso dai canali legali.

Dunque occorre intervenire, in quanto una necessità per evitare le gravi conseguenze che la discriminazione potrebbe comportare.

Della situazione lavorativa dei MSNA con permesso per minore età, di cui abbiamo detto ampiamente, va sicuramente migliorata attraverso una riforma che elimini le storture e le discriminazioni e per garantire pari opportunità tra minori.

Come abbiamo potuto constatare la situazione che riguarda i minori non accompagnati è molto complessa in generale, ma ciò che qui in questo studio è stato messo in rilievo è che nell'ambito lavorativo alcuni MSNA (con permesso per minore età) non hanno lo stesso trattamento giuridico.

Questo crea discriminazioni che, oltre alle gravi conseguenze prima rilevate, si traducono in concreto anche in difficoltà d'integrazione e di autonomia per quei minori non accompagnati che sono sottratti alla parità di trattamento.

Le disuguaglianze tra minori, che colpiscono i minori stranieri, sono generate dalla gestione delle questioni che sorgono in materia di immigrazione e dalle soluzioni prese in ragione di tutela di un interesse anziché un altro.

Come abbiamo potuto vedere nel corso di questo lavoro di ricerca, in ogni periodo prevale un interesse da tutelare e dipende dalle politiche più o meno restrittive che si attuano

verso i flussi migratori. Per questo motivo il diritto al lavoro è strettamente legato al permesso di soggiorno concesso.

La domanda che ci poniamo dunque è in che modo si può tutelare l'interesse dei minori (stranieri) e nello stesso tempo non provocare, in questo caso per ciò che riguarda il lavoro, discriminazioni e diseguaglianza attraverso un diverso trattamento della condizione giuridica?

Intanto per rispondere a questa domanda necessita individuare e definire in maniera universale qual è l'interesse del minore in senso generale, quest'ultimo deve essere individuato in maniera tale da non essere suscettibile di variazione di valutazione da Paese a Paese, anche se si tiene conto della sua posizione personale.

Sicuramente il primo interesse del minore straniero è quello di non essere discriminato nella capacità lavorativa, questo è un principio che troviamo espresso come abbiamo già visto in moltissime norme internazionali che riguardano il lavoro minorile. La lesione di questo interesse incide trasversalmente sulla potenziale integrazione del minore discriminato nel Paese di accoglienza

L'altro interesse è quello di essere tutelato come minore nell'ambiente del lavoro. Quest'ultimo è collegato al primo interesse perché se ad un soggetto che vuole lavorare è vietato dalla legge l'accesso al lavoro, è ovvio che si rivolge ad altre forme di attività remunerative e, ben che vada, accede al lavoro nero in modo clandestino, precludendo ogni forma di controllo dall'esterno. Ma i rischi che incorre sono tanti, che vanno dallo sfruttamento in generale al reclutamento da forze criminali.

Ecco che la lesione dell'interesse del minore straniero implica gravi conseguenze non solo sulla sua piena integrazione nel paese, che comunque riteniamo che sia l'interesse principale del minore straniero, ma ha anche numerosi risvolti sociali del Paese che lo accoglie.

A mio avviso per le ragioni sopra espresse, attualmente per garantire subito la loro integrazione in Italia è necessario interrompere le forme di discriminazione in atto e determinate dalle stesse normative sull'immigrazione, che tra l'altro sono state poste per la sua tutela. Occorre intervenire per rendere possibile la soddisfazione delle esigenze di base cioè:

- attribuire loro un permesso di soggiorno che equipari la loro posizione a quella degli altri minori sia essi stranieri che italiani.

- permettere legalmente di lavorare a tutti i MSNA senza discriminazione
- che siano riconosciuti tutti i diritti ad incominciare dal diritto di una adeguata retribuzione.

Questa soluzione oggi sembra maggiormente praticabile in base agli strumenti che lo stato ha disposizione.

L'attuazione di ciò permetterebbe, nel più breve tempo possibile, il controllo del lavoro nero o addirittura forme di sfruttamento al lavoro, così da farli emergere.

Di recente, anche la Spagna ha optato verso questa risoluzione, infatti con la "Instrucción 1/2020"²⁷⁸ abilita al lavoro i minori non accompagnati tutti senza distinzione a partire dai 16 anni.

3.1 È auspicabile uniformare i permessi di soggiorno in un unico permesso?

Il pericolo dello sfruttamento lavorativo delle categorie più deboli, tra cui i MSNA con permesso per minore età che sono i protagonisti principali del nostro studio, ci induce a pensare che il modo per risolvere le varie e complesse questioni relative, non solo alla loro integrazione ma anche e soprattutto per la loro protezione, è rendere tali categorie più forti, meno vulnerabili e meno esposti allo sfruttamento di qualsiasi genere.

Tutto questo deve essere accompagnato dal cambiamento della legislazione .

L'aiuto concreto verso questa categoria si attua dunque attraverso due dimensioni: la lotta alla disparità di trattamento e la costruzione di un mercato economico che sia favorevole alle categorie vulnerabili.

A differenza di quanto avviene attualmente, basterebbe che il titolo di soggiorno dei ragazzi contenga la seguente dicitura: "Abilita al lavoro dipendente" per risolvere molte questioni legati allo sfruttamento , alla tutela e alla integrazione.

In questo modo di fatto ci sarebbe una equiparazione tra i diversi permessi di soggiorno concessi alle diverse categorie di minori stranieri.

²⁷⁸ *Instrucción 1/2020 de la Secretaría de Estado de migraciones por la que se habilita a trabajar a menores extranjeros en edad laboral.*

Come abbiamo sottolineato diverse volte, attualmente l'accesso al lavoro è garantito dalla legge a tutti i minori presenti nel territorio italiano salvo che per i MSNA con permesso per minore età.

È mia opinione è che per eliminare tutte le sperequazioni e conseguenze negative, come la particolare vulnerabilità di alcuni, basterebbe attribuire a tutti i permessi di soggiorno dei MSNA la stessa efficacia e le stesse potenzialità con l'obiettivo di rendere più flessibili i criteri di applicazione della legge e di equiparare i minori stranieri non accompagnati agli altri giovani di oltre 16 anni italiani e stranieri "con o senza famiglia" che desiderano lavorare .

Tutti i temi trattati in questa ricerca, sono in fondo rivolti all'individuazione delle esigenze dei MSNA, dei diritti e alla soluzione delle problematiche sottese alla soddisfazione degli stessi.

La certezza a cui siamo arrivati è che per garantire comunque tutto ciò, necessitano l'introduzione di misure legislative adeguate e di una politica del lavoro più favorevole alla categoria di minori non accompagnati, in modo specifico, verso quelli che, all'interno di questa categoria, attualmente risultano essere ancora i più deboli(cioè i MSNA con permesso per minore età).

La mancanza di pari opportunità, la discriminazione e conseguentemente le disuguaglianze costituiscono sostanzialmente i primi ostacoli ad una vera protezione e conseguentemente ad una evoluzione sostenibile delle problematiche relative all'integrazione.

Bloccare i privilegi e posizione di favore, verso alcune categorie di minori , favoriscono non solo le contrapposizioni e le disuguaglianze tra lavoratori minori, ma anche tra imprese e tra aree geografiche.

Invece, aumentare le opportunità per tutti i minori rappresenta un modo per diminuire le disuguaglianze tra minori cittadini che costituiscono il prossimo futuro del Paese. Quando si parla di disuguaglianze non ci si riferisce solo a quelle di reddito, ma anche di accesso ai diritti (sociali, legali, di partecipazione e rappresentanza), all'istruzione e alla formazione, ai servizi per il lavoro.

La rimozione degli ostacoli alla partecipazione dei MSNA con permesso per minore età, al mercato del lavoro, richiede una volontà legislativa a dotare il nostro Paese strumenti e politiche per attuare un'unica strategia di accrescimento delle competenze, valida per

tutti i minori, cittadini e stranieri, che ci consenta di stare al passo con le trasformazioni del mercato del lavoro e delle trasformazioni demografiche, garantendo benessere e un lavoro dignitoso per tutti.

3.2 La modifica del regolamento del Testo Unico Immigrazione.

Dopo aver messo in evidenza le difficoltà di integrazione che i minori non accompagnati con permesso per minore età incontrano a causa del fatto che non godono dello stesso trattamento giuridico degli altri minori presenti in Italia, è giunto il momento, in questa inchiesta, di porre domande con possibili risposte, per far sì che siano meno vulnerabili e meno esposti agli abusi.

Per promuovere la loro integrazione nel territorio italiano occorre una modificazione del regolamento del TUI che impedisce al MSNA con permesso per minore età, di svolgere attività lavorativa e di convertire facilmente il proprio titolo alla maggiore età, come succede per tutti gli altri minori stranieri.

La modificazione del regolamento oggi è necessaria a fronte dell'entrata in vigore della Legge Zampa, infatti a distanza di anni dalla sua approvazione, mancano i decreti attuativi e i finanziamenti. Si comprende come tutto ciò limiti la sua efficacia.

Alcune disposizioni della Legge Zampa attendono ancora di essere definite, ad esempio fatta nella legge la distinzione nell'ambito dei minori non accompagnati la distinzione tra minori con permesso per minore età e minori con permesso per affidamento, manca di determinare le attività permesse da questi titoli.

Il legislatore del 2017, nell'approvare la Legge Zampa vuole attuare una parità di trattamento di tutti i minori, siano essi italiani sia essi stranieri, lo esprime all'art. 1 della Legge.

Esiste infatti una bozza di legge, in esame dalla commissione esaminatrice alla Camera dei Deputati, che introduce alcune modifiche ed integrazioni del regolamento di attuazione del testo unico in materia di immigrazione. Essa è necessaria per attuare quella

parità di trattamento in materia di lavoro e soprattutto per dare attuazione alle novità introdotte dalla L. Zampa sulla disciplina relativa ai permessi di soggiorno.

Tra le tante previsioni che la bozza di legge prevede quella che più interessa al nostro studio è la disposizione che dispone chiaramente: *“il permesso di soggiorno per minore età e quello per motivi familiari consentono di svolgere attività lavorativa e formativa finalizzata all’accesso al lavoro nel rispetto delle norme sul lavoro minorile. Inoltre sono previste disposizioni che agevolano la conversione del permesso per minore età, quando raggiungono la maggiore età²⁷⁹”*.

L’approvazione di questa modifica al regolamento di attuazione al TUI significherebbe l’eliminazione della maggior parte delle discriminazioni che subiscono i MSNA con permesso di soggiorno.

In alternativa si potrebbe unificare la “categoria dei MSNA” e prevedere un’unica disciplina uguale per tutti i minori stranieri presenti in Italia

Il problema della discriminazione in ambito lavorativo, inoltre, potrebbe però trovare soluzione anche con disposizioni poste a livello europeo e, o internazionale.

Si auspica, come si è fatto per i rifugiati e i richiedenti asilo, sempre un intervento dell’Europa a regolarizzare uniformemente la situazione dei MSNA e non lasciare ad ogni Paese membro ad intervenire autonomamente creando così diverse discipline a livello europeo.

3.3 Maggiori controlli e misure per l’emersione del lavoro sommerso

Un’altra questione da sollevare è come prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo dei MSNA che, come molti lavoratori migranti adulti, vengono coinvolti in

²⁷⁹ <https://www.senato.it>

“modifiche al dpr n. 394/1999 in materia di minori stranieri non accompagnati”

diversi settori economici come l'agricoltura, l'edilizia e la ristorazione e anche nell'assistenza e nella cura delle persone anziane o come collaborazione domestica .

I MNSA vittime sono sia i minori in posizione di irregolarità sia quelli con permesso per minore età, entrambi non sono autorizzati alle attività lavorative e quindi sono facili vittime di sfruttamento al lavoro o di lavoro nero ed informale, in diversi settori economici.

I numeri dei casi scoperti sono sempre meno rispetto di quelli effettivi, perché si tratta sempre di una realtà sommersa difficile da far emergere, malgrado il rafforzamento delle attività di vigilanza e la promozione di azioni ed interventi.

La difficoltà dell'emersione dei casi è ancora più difficile se si tratta di lavoratori particolarmente vulnerabili come i minori.

Essi lavorano in clandestinità in ambienti non pubblici e questo non agevola il controllo da parte delle autorità preposte, per questo motivo per la scoperta di queste realtà si auspica la denuncia da parte delle vittime. In molti casi è improbabile che questa avvenga perché spesso le vittime non hanno la forza o gli strumenti per farlo, in quanto piccoli di età, oppure vivono in luoghi isolati e non conoscono la lingua, ma soprattutto hanno paura di essere rimpatriati dopo la denuncia, perché questi minori non conoscono la legge che li protegge mentre i maggiorenni non denunciano perché hanno paura del rimpatrio.

Il fenomeno persiste anche se nel 2016, la legge 199 ha inasprito notevolmente le pene per chi si macchia del reato di grave sfruttamento dell'attività lavorativa e cioè per chi sottopone il lavoratore a grave sfruttamento attraverso la violenza minaccia o a trattamenti degradanti. La pena aumenta se i lavoratori sono minori o stranieri irregolarmente soggiornanti.

Il reato in questione viene individuato come "caporalato" la normativa punisce in pratica le condotte distorsive del mercato del lavoro che realizzano uno sfruttamento e violazioni sulle leggi fiscali e tributarie.

Occorrere non solo intensificare i controlli da parte dell'ispettorato del lavoro, ma a livello governativo occorre trovare misure che possono incentivare le denunce dei rapporti di lavoro irregolari, magari attraverso garanzie di maggiore protezione e regolarizzazione della posizione giuridica degli immigrati adulti e concreti aiuti per accedere al lavoro in maniera regolare.

Proteggere gli immigrati adulti e incentivare la loro denuncia dello sfruttamento potrebbe essere il passo decisivo per garantire la emersione del fenomeno e indirettamente far emergere anche lo sfruttamento che riguarda il minore.

La questione della regolarizzazione della protezione dei migranti che lavorano in Italia è emersa con maggiore voga durante la pandemia del Covid '19 dove alcuni settori come l'agricoltura²⁸⁰ è diventato luogo simbolo dell'assenza assoluta della tutela di ogni diritto. Il Covid 19 ha indotto una riflessione sul problema e a rivedere la fragilità delle persone che lavorano in condizione di irregolarità in tutti i suoi aspetti, fino al più grave sfruttamento lavorativo.

Proprio per sostenere il reddito dei lavoratori irregolari il governo italiano ha dato una risposta parziale solo nei confronti dei lavoratori irregolari residenti ufficialmente nel nostro Paese con il dl n. 34/2020 (convertito in l. n. 77/2020).

Mentre per quanto riguarda i lavoratori stranieri irregolarmente stabiliti in Italia senza una residenza ufficiale, vengono tutelati a prescindere dalla condizione di lavoratori invece vengono tutelati come "poveri". In pratica per i migranti il legislatore nel dl 34/2020 ha scelto di non affrontare la questione della irregolarità e del lavoro irregolare ma di offrire solo un soccorso alimentare finanziato con il dpcm del 28 marzo 2020.

Invece l'ordinamento italiano con il decreto legge 34/2020 dà una risposta indiretta alla tutela del reddito degli irregolari in quanto "poveri" e la questione dell'irregolarità della posizione lavorativa viene semplicemente rimossa. Ovviamente si è aperta una grande retorica sul fenomeno, sia a livello sociale che parlamentare dove una parte delle forze politiche spingeva a fare qualcosa di più per far emergere il sommerso.

Sono proprio i problemi ulteriori che la pandemia ha creato per mettere in evidenza che il fenomeno delle irregolarità e del sommerso meritano di essere trattati al fine di costruire strategie e interventi normativi efficaci.

Occorre intervenire sulla gestione dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro che in alcuni settori, come quello dell'agricoltura, esclude le strutture pubbliche di riferimento (agenzie e centri per l'impiego)²⁸¹.

²⁸⁰ Senza dimenticare il settore della prestazione dei servizi alla persona da parte delle famiglie, da sempre e in tutta l'Ue, in cui si registra la più alta presenza di lavoratori irregolari.

²⁸¹ Il caporalato opera laddove non opera né figure di riferimento pubblico né figure di riferimento privato accreditato.

Ma ciò che sarebbe veramente efficace per combattere il lavoro irregolare tra gli stranieri, è intervenire legislativamente sul sistema di regole poste per accedere regolarmente al lavoro soprattutto per proteggere dallo sfruttamento i MSNA con permesso per minore età.

4. UNO STRUMENTO ESSENZIALE: I PERCORSI DI FORMAZIONE.

4.1 Aspetti generali

Attualmente, in attesa di una risoluzione più o meno definitiva, per diminuire la disparità di trattamento per i MSNA con permesso per minore età, è previsto l'assolvimento dell'obbligo formativo attraverso corsi di formazione professionale con l'alternanza scuola- lavoro; è previsto anche la possibilità di inserimento nei sistemi di apprendistato tirocini o altre forme di percorsi finanziati dai fondi europei.

Questi strumenti permettono l'inserimento in un percorso di formazione e nello stesso tempo l'accesso in un ambiente di lavoro, dove incominciano ad imparare un mestiere, precisiamo senza però un contratto di lavoro.

Tali percorsi sono importanti per i MSNA titolari del permesso per minore età, perché permettono la regolarizzazione della loro permanenza in Italia alla maggiore età, perché, a differenza degli altri MSNA, per rimanere nel nostro territorio in maniera regolare devono acquisire i requisiti della residenza e dell'inserimento in percorsi formativi della durata di almeno un biennio ai sensi della legge.

Alcuni di questi strumenti formativi permettono anche una "formazione retribuita", cioè permette di avere un piccolo guadagno. Per questa categoria di minori, avere un piccolo

stipendio ha un significato enorme perché possono soddisfare quella esigenza economica di cui abbiamo diverse volte fatto riferimento. Questo aspetto non è da sottovalutare se si pensa che molti di questi minori abbandonano i percorsi individualizzati, proprio a causa della necessità di denaro, ed entrano nei circuiti del lavoro nero oppure accedono a forme di attività illegali.

Ovviamente questi percorsi nascono principalmente per incentivare il futuro inserimento lavorativo dei MSNA con permesso per minore età, che potrà avvenire solo dopo aver compiuto diciotto anni e dopo la conversione del permesso di soggiorno che, ribadiamo, avverrà solo se dimostreranno di trovarsi in Italia da almeno tre anni e di aver partecipato a un progetto di integrazione socio-lavorativo per almeno due anni.

La particolarità di questi soggetti e delle loro esigenze, ha richiamato l'attenzione del legislatore e dei ministeri competenti che nel corso di quest'ultimi 10 anni, hanno realizzato dei percorsi di integrazione che curano la loro formazione in una struttura organizzativa adeguata al territorio, inoltre la determinazione di progetti per l'integrazione, data l'immediatezza della maggiore età, deve garantire in un tempo più o meno breve l'inserimento dei minori nei percorsi scolastici e formativi che siano in grado di accompagnarli verso l'autonomia, che garantiscano in qualche modo l'inserimento lavorativo in modo tale che gli permetta di rimanere in Italia, in età adulta in modo regolare.

Attraverso questi strumenti inclusivi, in sostanza, si è cercato di risolvere i maggiori problemi a cui vanno incontro questa categoria di MSNA

1. la regolarità della permanenza in Italia, attraverso la convertibilità del permesso di soggiorno al raggiungimento del diciottesimo anno di età;
2. il rapporto tra le diverse normative che regolano l'immigrazione, i minori, il lavoro, l'obbligo alla formazione.

La regolarità giuridica nel passaggio della maggiore età è l'aspetto più importante che ispira la maggior parte degli interventi posti in essere sia dalla Direzione Generale dell'immigrazione che da parte del Ministero del Lavoro che mira a realizzare politiche di integrazione in collaborazione e con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro, una società in

house totalmente controllata da ANPAL²⁸², come i percorsi di integrazione che si basano sullo strumento della “dote”.

Questi strumenti sono limitati e possono usufruirne tutti i MSNA anche quei MSNA che possono accedere al lavoro con un contratto regolare. Ne consegue che i posti a disposizione sono limitati e non tutti purtroppo potranno accedere a questi percorsi d’inclusione.

Per quei MSNA che non riescono ad accedere a quest’ultimo tipo di formazione delle “Doti” oppure dell’apprendistato o tirocini, che sono tutti retribuiti, possono frequentare corsi di formazione professionale in contesti scolastici senza possibilità però di avere un’immediata remunerazione.

Per garantire ai MSNA le pari opportunità di accesso al lavoro necessita da una parte incrementare gli strumenti di inclusione socio-lavorativa, dall’altra una migliore distribuzione dei MSNA nel territorio nazionale in maniera da sfruttare varie risorse delle varie regioni senza gravare solo un determinato territorio.

4.2 Cambiamenti nei programmi formativi. l’alternanza scuola lavoro e la formazione, come una delle possibilità di integrazione socio-lavorativa.

Una porta di accesso a migliori opportunità di lavoro futuri è rappresentato dall’istruzione che insieme alle esperienze per acquisire strumenti e competenze professionalizzanti, orientamento al lavoro devono soddisfare i bisogni formativi legati alla progettualità futura.

Il processo di integrazione socio lavorativo dei minori stranieri infatti dipende dalla politica del lavoro che oggi si avvale della attività sinergica tra la scuola e i servizi dei centri per l’impiego; attraverso i corsi di formazione hanno lo scopo è quello di dare competenze ai minori non accompagnati per aiutarli ad inserirsi nel mercato del lavoro per far raggiungere la piena autonomia. Questi se correttamente inseriti non rappresentano

²⁸² Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro, società in totale controllo pubblico che si occupa appunto delle politiche attive del lavoro.

una minaccia per la società ma un contributo per aiutare a crescere ed arricchire lo sviluppo del nostro paese. L'integrazione e l'autonomia sono le parole chiave che stanno alla base della politica migratoria degli ultimi 10 anni.

La politica migratoria minorile si esprime attraverso le norme e la previsione di finanziamenti della formazione che deve essere necessariamente a carico dello Stato.

Al fine di fornire un quadro della disciplina normativa sul lavoro riferito ai minori, pertanto anche ai MSNA, proponiamo sinteticamente ad affrontare il tema delle norme sull'alternanza scuola lavoro e sul diritto-dovere all'istruzione.

Queste norme insieme a quelle norme sulla formazione professionale rappresentano la modalità di gestione del rapporto tra integrazione e studio e tra formazione e lavoro, ricordando che quest'ultimo rapporto è molto caro ai minori non accompagnati titolari del permesso per minore età.

Ai fini del nostro studio occorre puntualizzare che ai minori, di cittadinanza non italiana si applica la normativa secondo cui vi è:

- l'obbligo di istruzione per dieci anni;
- l'obbligo formativo, ridefinito come dovere di istruzione e formazione, fino ai 18 anni.

Gli obblighi²⁸³ si assolvono, in alternativa, con il

- 1) conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore
- 2) di un titolo di studio con una qualifica professionale di durata almeno triennale
- 3) Il tirocinio extracurricolare (formativo e di orientamento o di inserimento/reinserimento lavorativo)
- 4) L'apprendistato

Necessita partire da una norma importantissima, quella prevista dall'art. 35 comma 2 della Costituzione, la quale prevede che la Repubblica "cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori" questo principio introduce un complesso di disposizioni, tra cui la L. n. 144 del 1999, in particolare art. 68 alla cui attuazione ha provveduto il DPR

²⁸³ D.lgs. n. 76/2005, art. 1, co. 2-3; D.lgs. 226/2005, art. 1, co. 1; Legge 296/2006, art. 1, co. 62p2; D.M. del MIUR n. 139/2007. Si ricorda che, in seguito alla riforma del sistema educativo realizzata a partire dalla legge-delega 53/03, l'obbligo scolastico di cui all'art. 34 della Costituzione e l'obbligo formativo introdotto dalla legge 144/99 sono stati "ridefiniti ed ampliati come diritto all'istruzione e formazione e correlativo dovere"

n.257/2000 recante il “Regolamento concernente l’obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età” riferito a tutti i minori presenti in Italia.

Queste disposizioni sono particolarmente importanti per le specifiche esigenze dei minori stranieri non accompagnati; sono norme che disciplinano percorsi di progressivo inserimento nel mondo del lavoro per i giovani che, per varie ragioni, necessitano di portare a termine l’obbligo scolastico e svolgere contemporaneamente formazione al lavoro, nel quadro dell’obbligo scolastico o formativo sino al compimento del diciottesimo anno di età.

Per chi non intende continuare la scuola dopo la secondaria di primo grado (Licenza Media) può inserirsi in un corso formativo che permette di imparare un lavoro e faciliterà l’ingresso nel mondo lavorativo. Potrà scegliere tra diverse tipologie di percorsi formativi che si differenziano per la durata, qualifica e dalla possibilità di una retribuzione.

La formazione iniziale ai minori che per la prima volta si avvicinano al lavoro, è concentrata su quella tipo di attività post-scolastiche detta di "apprendimento permanente"²⁸⁴, svolti attraverso i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale²⁸⁵, l’obiettivo è di formare professionalmente ragazzi per inserirli velocemente nel mondo del lavoro. Essi imparano attraverso la pratica, attraverso le attività in laboratorio.

Il corso dura tre anni alla fine della quale si ottiene una qualifica professionale e con il quale si può già accedere al lavoro se nel frattempo sarà maggiorenne. Se il minore intende continuare gli studi è prevista la possibilità di continuare con il quarto anno per il conseguimento del diploma tecnico ed eventualmente anche il quinto anno facoltativo che consentirebbe il diploma di stato cosiddetto di maturità in una scuola secondaria di secondo grado statale.

Poi vi sono i percorsi per mezzo del tirocinio detto anche stage. Esso è una forma di orientamento al lavoro, permette di attuare una esperienza lavorativa per un periodo breve che non può essere inferiore a due mesi all’interno di una azienda una fabbrica un ufficio, consente un apprendimento diretto di un lavoro professione o di un mestiere ed anche

²⁸⁴ Con apprendimento permanente si intende "qualsiasi attività di apprendimento intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale"

²⁸⁵ Nel nostro Paese con "istruzione e formazione professionale" si tende a designare percorsi specifici di durata triennale o quadriennale, la cui formulazione rientra nella competenza delle regioni e delle province autonome che emanano bandi pubblici per il finanziamento di corsi a tutti i livelli erogati da strutture formative accreditate

questa è una misura finalizzata a favorire l'avvicinamento al mondo del lavoro. Il tirocinio non si configura come un rapporto di lavoro e lo scopo infatti è l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento lavorativo.

Il limite di età minimo per svolgere il tirocinio è di 16 anni e occorre aver assolto l'obbligo scolastico cioè avere la Licenza Media ai sensi della normativa vigente.

Oltre al tirocinio è previsto il percorso di formazione attraverso l'apprendistato, entrambe sono misure interessanti per i MSNA, ma l'apprendistato rappresenta per essi la principale modalità di inclusione lavorativa. L'apprendistato è un contratto caratterizzato da un contenuto formativo. Il datore di lavoro è obbligato ad una retribuzione all'apprendista per il lavoro svolto e a garantirgli la formazione specifica per l'acquisizione delle competenze professionali adeguate alle mansioni di cui al contratto di apprendistato. Anche l'apprendista ha degli obblighi come quello di eseguire le mansioni per cui è stato assunto e seguire uno dei percorsi formativi organizzati internamente all'azienda o esternamente.

Il contratto di apprendistato in effetti ha come propria causa lo scambio tra lavoro e remunerazione e come scopo ha la formazione al lavoro. È un contratto a tempo determinato, la cui durata minima non può essere inferiore a sei mesi e non superiore a tre anni. È prevista la forma scritta del patto di prova e del piano formativo individuale (PFI) contestualmente all'assunzione. Dopo tre anni, il datore di lavoro è costretto ad ufficializzare l'assunzione, con un contratto di lavoro regolare.

Il contratto di apprendistato occupa, tra le formule di percorso d'inserimento, il primo posto per i MSNA, dato che la maggioranza di essi spesso vivono con molta sofferenza la necessità di conseguire l'obbligo scolastico, avendo invece una forte necessità di trovare lavoro come abbiamo già diverse volte detto per diverse esigenze²⁸⁶.

La gran parte dei MSNA infatti che vogliono avviarsi al lavoro, nel quadro giuridico di istruzione e dell'obbligo formativo, prediligono il contratto di apprendistato. Esso offre loro delle potenzialità integrative sociali e giuridiche molto interessanti, giacché rappresenta una vera forma di inserimento nel mondo del lavoro; esso è anche un ottimo strumento per rispondere alle loro esigenze di impiego e contestualmente protezione dal

²⁸⁶ Come assicurare a se il sostentamento necessario per la vita quotidiana ma anche, come abbiamo avuto modo di dire diverse volte, per l'esigenza di aiutare la famiglia lasciata nel proprio paese

rischio di sfruttamento lavorativo perché attraverso l'apprendistato la possibilità di istruzione senza rinunciare al lavoro.

È la strada giusta che conduce i minori stranieri non accompagnati verso ciò che è il loro unico obiettivo, cioè il lavoro e un guadagno.

L'apprendistato, senza entrare nel merito, riconducibile alla categoria dei c.d. contratti a causa mista, rappresenta un ottimo strumento per evitare i fenomeni di dispersione scolastica e di fughe come conseguenza dell'insofferenza verso percorsi di sola istruzione e inoltre offre possibilità concrete di mantenere la regolarità del soggiorno, tramite un permesso di lavoro.

Il legislatore ha previsto la possibilità di scegliere percorsi formativi alternativi che combinano la scuola alla formazione lavorativa, garantendo così all'adolescente la formazione e il lavoro sino al raggiungimento della maggiore età, cioè diciotto anni.

Per far fronte a tali esigenze di inserimento nel mondo del lavoro prima dei diciotto anni oltre l'apprendistato altro percorso individuato è l'alternanza scuola-lavoro.

I percorsi di alternanza sono progettati sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa sulle apposite convenzioni stipulate con le aziende con enti pubblici o private disponibili ad accogliere studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa, che non costituiscono rapporto individuale di lavoro.

Le finalità si possono riassumere in: attuare modalità di apprendimento flessibili, arricchire la formazione acquisita, favorire l'orientamento dei giovani, realizzare un collegamento tra la scuola e il lavoro correlare l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale, ed economico del territorio.

Sia la crisi economica che l'Italia sta vivendo sia la disciplina del cosiddetto nuovo apprendistato²⁸⁷, pur nella sua proficua applicazione ai MSNA, fanno svanire i potenziali vantaggi in termini di regolarizzazione nel rapporto di lavoro e di soggiorno. Inoltre, con l'allargamento dell'apprendistato ai giovani tra 16 e 30 anni, assistiamo ad una riduzione dell'offerta per coloro che dovevano essere i principali destinatari di questa formula di istruzione formazione e lavoro(infra diciottenni).

Per questi motivi secondo una politica migratoria più attenta il governo Italiano ha posto in essere posto dei "Percorsi" di integrazione socio-lavorativa , attraverso progetti rivolti

²⁸⁷ Il D.Lgs. n. 81 del 2015 ha allargato l'applicazione ai soggetti fra i 16 e i 30 anni.

specificatamente ai MSNA con permesso per minore età, allo scopo soprattutto per sottrarli al cosiddetto lavoro informale o lavoro nero, tipologia di attività che come è noto non prevede alcuna forma di garanzia assicurativa o previdenziale, data la sua forma illegale non può essere oggetto di regolamentazione, sfugge al controllo e spesso si tramuta in sfruttamento, violazione di diritti con conseguente pericolo per questi soggetti.

Quali proposte per migliorare l'inserimento lavorativo dei MSNA con permesso per minore età ?

Occorre che le diverse agenzie sociali educative e formative dialoghino tra loro e costruiscano percorsi di inclusione sociale. Creare una rete di servizio tra pubblico e privato per individuare percorsi personalizzati e realistici sia rispetto al minore sia alle risorse e alle opportunità offerte dal territorio. Un'organizzazione in rete è ormai fondamentale se si vogliono raggiungere migliori risultati

Occorre migliorare anche le condizioni di cittadinanza e di autonomia dei MSNA, soprattutto con particolare attenzione al complesso passaggio dalla minore alla maggiore età.

Sperimentare e strutturare in modo stabile nel sistema del welfare locale modelli di interventi innovativi rivolti ai MSNA . promuovere pari opportunità d'accesso alla formazione e al mercato del lavoro creando condizioni per la realizzazione di un programma individualizzato di inclusione socio-lavorativa. Validi strumenti per questo scopo sono i percorsi d'inserimento finanziati dai fondi europei.

A. I percorsi di inserimento le “ Doti” e i “Tirocini”

Sono validi strumenti di integrazione i “percorsi di inserimento”, essi sono interventi che promuovono l'inclusione socio-lavorativa da realizzare su tutto il territorio nazionale. Tali strumenti consentono l'autonomia e la conversione del permesso per minore età in altro permesso di soggiorno a favore di MSNA in fase di passaggio verso l'età adulta.

L' inclusione si basa sulla programmazione del fondo sociale europeo 2014-2020 PON²⁸⁸ (strumenti di inclusione già sperimentati in anni precedenti).

Recentemente il progetto PUOI (progetto di inclusione socio-lavorativa), nato per l'inserimento socio-lavorativo a favore di migranti vulnerabili quindi anche per i MSNA, viene rafforzato con quasi 3,7 milioni di euro a valere sul PON Inclusione (cofinanziato dal FSE 2014-2020). Verranno finanziate 2.740 doti individuali, destinate ai migranti vulnerabili, per contrastare le conseguenze dell'emergenza sanitaria: un'azione complementare offrirà ai destinatari un orientamento specialistico aggiuntivo.

In particolare il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha introdotto all'interno del progetto PUOI un'ulteriore iniziativa al percorso di inserimento socio-lavorativo per perfezionare le competenze dei migranti alle tematiche connesse alle misure di prevenzione da adottare sui luoghi di lavoro a seguito della pandemia Covid 19.

Si tratta di percorsi di integrazione che si basano sullo strumento della "dote", con la quale, insieme ad una dotazione monetaria individuale, viene garantita alla persona l'erogazione di un pacchetto di servizi di supporto alla qualificazione delle competenze, all'inserimento socio-lavorativo e all'accompagnamento all'autonomia (formazione professionale, tirocinio, apprendistato, supporto alla ricerca dell'alloggio), attraverso la costruzione di Piani di intervento personalizzati (PIP).

Rientrano tra gli interventi pubblici, all'interno delle politiche formative, sociali e del lavoro il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il finanziamento dei progetti rivolti ai minori non accompagnati per la realizzazione di percorsi di inserimento socio-lavorativo. La formazione può continuare anche dopo i diciotto anni, il finanziamento di questi progetti include anche la previsione di misure di sostegno del reddito.

Emblematicamente, proprio in considerazione delle difficoltà di partecipare e di frequentare i percorsi formativi da parte degli immigrati, il patto formativo, che viene perseguito in alcuni progetti sostenuti dai fondi europei, prevede appunto la garanzia di vitto e alloggio in cambio di fedeltà e impegno nella frequenza al corso.

Nella prospettiva di una più stretta correlazione tra integrazione economica-lavorativa e integrazione sociale i progetti più importanti sono i cosiddetti "*Percorsi Doti*" di

²⁸⁸ Programma operativo Nazionale

integrazione, progetti che prevedono la realizzazione dell' inserimento socio-lavorativo attraverso la formazione lavorativa. .

I *Percorsi* si sono basati sullo strumento della “dote individuale”, con la quale - insieme ad una dotazione monetaria – è stata garantita l'erogazione di una serie di servizi di supporto alla valorizzazione e sviluppo delle competenze, all'inserimento socio-lavorativo e all'accompagnamento verso l'autonomia (formazione on the job, tirocinio), attraverso la costruzione di piani di intervento personalizzati. L'ambito territoriale di riferimento dell'intervento è stato quello nazionale.

Quando questi minori possano dimostrare di aver assolto l'obbligo scolastico nel Paese d'origine, è consentita altresì, l'attivazione di tirocini. Ciò è possibile comunque a condizione che stiano frequentando un percorso scolastico finalizzato al conseguimento della licenza media in Italia.

Per realizzare un tirocinio²⁸⁹ è necessaria una convenzione tra l'ente promotore (Centro per l'Impiego, Agenzia Italia Lavoro ecc.) e il soggetto ospitante (imprese, enti pubblici, associazioni con determinati requisiti ecc.), corredata da un Progetto Formativo Individuale concordato fra ente promotore, soggetto ospitante e tirocinante dove sono stabiliti i diritti e doveri dei soggetti coinvolti. L'attivazione del tirocinio per il MSNA deve essere effettuata dal tutore o, se non ancora nominato, dall'esercente i poteri tutelari in via provvisoria.

Sia il tirocinio sia l'apprendistato e di implica una minima attività lavorativa del minore senza un contratto di lavoro ma, appunto con un contratto di tirocinio apprendistato.

Per completare l'argomento ricordiamo che in Italia con la L. n.107 /2015 e con il D. Lgs. n. 81 /2015 è stato rafforzato l'asse formazione-lavoro finalizzato alla creazione di una formazione duale attraverso un sistema organicamente integrato. Quando si parla di formazione duale si fa riferimento ad un modello di formazione professionale che si basa sull' “alternanza scuola- lavoro” dove le istituzioni scolastiche e i datori di lavoro insieme tracciano un percorso attraverso il quale inizia un processo formativo

L'alternanza scuola –lavoro è una metodologia didattica , introdotta nel sistema educativo dall'articolo 4 della L 53/2003 , attraverso la quale gli studenti del secondo ciclo arricchiscono la loro formazione con competenze spendibili nel mercato del lavoro.

²⁸⁹ È necessario che siano iscritti presso il Centro per l'Impiego a seguito di specifica e motivata richiesta da parte di un Comune / ente gestore delle funzioni socio-assistenziali.

Il D. Lgs 77/2005 regola l'organizzazione delle attività alternando periodi in classe e periodi in contesti lavorativi, il rapporto tra Istituzione scolastica (o Formativa) ed ente ospitante. Tra l'ente ospitante e studente non si instaura nessun rapporto di lavoro. Con la già citata L. 107/2015 cd Buona scuola ha introdotto l'obbligo per gli studenti del secondo ciclo che frequentano il secondo biennio e l'ultimo anno di svolgere un monte ore di 400 ore per gli studenti degli istituti tecnici e professionali e 200 ore per i licei da inserire nel piano dell'offerta triennale.

Uno dei capisaldi del sistema duale italiano è l'Apprendistato. Esso a differenza dell'alternanza scuola lavoro, implica un vero e proprio contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato all'occupazione giovanile. In occasione del D. Lgs 81/2015 (c.d. Jobs Act) la disciplina è stata completamente revisionata stabilendo le forme di apprendistato possibili:

Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale²⁹⁰ per i giovani dai 15 ai 18 anni finalizzata all'acquisizione del diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore.

Apprendistato professionalizzante per acquisizione di una qualifica professionale finalizzato ad apprendere un mestiere per i giovani dai 18 ai 25 anni.

Apprendistato di alta formazione e ricerca per i giovani dai 18 e i 29 anni finalizzato al conseguimento di titoli universitari e di alta formazione come dottorati di ricerca. Le imprese sono incentivate verso queste forme di assunzioni cioè con il contratto di apprendistato perché accedono a benefici retributivi e contributivi.

Per completare l'argomento vista l'importanza dell'istruzione e formazione ai fini dell'integrazione socio-lavorativo dei MSNA accenniamo al Programma Nazionale Operativo Istruzione adottato in Italia con l'obiettivo di affrontare in modo organico le molteplici indicazioni dell' Agenda Globale 2030, con la quale si interviene con forti misure per contrastare le discriminazioni e le disuguaglianze sull'opportunità formativa, allo scopo di compensare anche svantaggi culturali, economici e sociali dei MSNA; nel tentativo di ridurre la dispersione scolastica, investe risorse sull'inclusione destinando risorse per agevolare maggiormente il passaggio tra scuola e lavoro.

²⁹⁰ Valido strumento per i MSNA con permesso per minore età, poiché per essi vige il divieto di accesso al lavoro possono accedere all'apprendistato che non implica un contratto di lavoro.

B. Sfruttare la formazione per l'acquisizione delle competenze sulla tecnologia digitale come opportunità per migliorare la condizione dei MSNA.

Quando si parla di tecnologia e di minori stranieri si pensa al digitale più disponibile o più alla loro portata, cioè al cellulare o allo smartphon. Questi strumenti fanno parte della loro vita quotidiana, servono loro per le attività che svolgono e per acquisire un peso sociale, culturale, economico sempre più importante. Per essi è un bene di prima necessità con la quale soddisfano soprattutto l'esigenze di comunicazione o di informazione.

La tecnologia ha acquisito un certo valore nel settore delle migrazioni internazionali se si pensa alle moltitudini delle applicazioni che vengono utilizzati; per esempio per portare a termine in modo più sicuro ed efficace il viaggio migratorio, utilizzano per l'applicazione di posizionamento globale, i social media, la messaggistica WhatsApp solo per indicarne alcuni.

L'utilizzo della tecnologia aiuta anche l'integrazione dei migranti nella società che l'accoglie.

Chi lavora nel mondo dell'informazione e della comunicazione ha preso consapevolezza dell'uso dei nuovi media e sostengono con nuove applicazioni i processi migratori dal momento della loro partenza fino all'integrazione nei paesi di accoglienza.

Poniamo in evidenza anche che l'uso della tecnologia è frequente in molti paesi del sud del mondo, in Africa ed in Asia dove è quasi normale incontrare uomini e donne poverissimi muniti di cellulari; per loro il cellulare ha un valore pratico ed essenziale che produce vantaggi significativi in materia di lavoro o benefici economici e non, come si potrebbe pensare una scelta dettata da influenze consumistiche.

Per quel che riguarda il nostro paese l'innovazione tecnologica rappresenta per il futuro, principalmente la possibilità di creare nuove opportunità di lavoro e anche quello di diminuire, tra i giovani lavoratori, le disuguaglianze non solo di genere ma

anche tra cittadini e stranieri. Infatti le politiche volte a massimizzare i benefici dell'attuale transizione tecnologica dovranno collocarsi entro un disegno organico capace di tener conto delle trasformazioni demografiche e dei flussi migratori, delle nuove condizioni di sicurezza sul lavoro legate ai nuovi processi produttivi, della condizione giovanile e di quella femminile.

L'impegno prioritario riservato ai giovani, è necessario per registrare un miglioramento nei dati occupazionali nel nostro paese che ha un livello di disoccupazione ancora troppo elevato.

Aldilà di queste premesse ciò che cerchiamo di capire, per quel che riguarda ai fini del nostro studio è se l'avanzamento tecnologico, a cui stiamo attualmente assistendo, possa abbattere le barriere o addirittura favorire opportunità di lavoro nel nostro paese dei minori stranieri non accompagnati o piuttosto accentui ulteriormente il divario esistente verso le persone più vulnerabili.

La trasformazione tecnologica in atto coinvolge il mercato del lavoro, essa rappresenta una grande opportunità di crescita per i paesi che ne sono coinvolti perchè favorisce non solo lo sviluppo dei processi economici, ecologicamente sostenibili ma comportano un aumento del benessere sociale. Le nuove tecnologie stimolano la nascita di nuove imprese e allo stesso tempo nuove opportunità di incremento di occupazione giovanile. L'emergere di nuove figure professionali di nuovi mercati richiede partecipazione di molti giovani e una adeguata, costante formazione perchè si possano diffondere le competenze. Occorre soprattutto che tali opportunità siano colte da un maggior numero possibile di giovani italiani e stranieri. L'Italia accetta la sfida ed ha messo in campo delle politiche atte a rafforzare la capacità delle imprese italiane di generare nuova e buona occupazione. In questo modo aumenta le opportunità per i giovani e contribuisce a ridurre i divari territoriali esistenti.

Con alcuni interventi si cerca di raggiungere dall'attuale transizione tecnologica i benefici in modo veloce e per tutta la popolazione. Il Piano Industria 4.0 ne è esempio, con esso si cerca di incentivare la nascita di nuove imprese innovative e a favorire l'avanzamento tecnologico del sistema produttivo italiano. Le politiche messe in campo per il rafforzamento della capacità tecnologica delle imprese, sono protese principalmente a stimolare l'eco-compatibili, che richiedono competenze di

alta qualità.

Si assiste così a raggiungere modelli aziendali competitivi basati più sull'innovazione e la qualità dei prodotti che sulla limitazione dei costi.

Sostenendo l'innovazione tecnologica, le imprese italiane possono migliorare il proprio posizionamento internazionale con sensibili benefici in termini di domanda ed occupazione per molti giovani, italiani e stranieri .

Cambiando il sistema produttivo cambia anche il concetto di luogo e di tempo di lavoro, sicuramente crea nuove figure professionali con competenze che richiedono di essere costantemente aggiornate con pubblici interventi.

Le competenze in tal caso vanno rafforzate attraverso un potenziamento del sistema di istruzione, quello della formazione professionale nonché con l'armonizzazione tra le conoscenze teoriche e il lavoro.

Già in Italia vi sono progetti in atto che stanno partendo inizialmente con sistemi di sperimentazione attraverso l'alternanza scuola-lavoro che in tre anni, si stima, coinvolgeranno un milione e mezzo di studenti e attraverso il contratto di apprendistato. Si pensa di sviluppare, inoltre, percorsi di lifelong learning per assicurare l'aggiornamento dinamico delle competenze a fronte di processi lavorativi in costante cambiamento.

In generale i giovani saranno alle prese con un lavoro sempre più in ogni luogo e a portata di smartphone; con forme di lavoro non standard, come le piattaforme digitali e i nuovi modelli di impresa, in un panorama in cui la differenza tra lavoro subordinato ed autonomo è sempre più sottile e dove alle opportunità di migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro corrisponde, specularmente, un problema di discontinuità lavorativa e previdenziale.

La trasformazione in atto impone la necessità di azioni che favoriscano il cambiamento massimizzando al contempo le opportunità, con l'obiettivo di includere tutti i giovani in cerca di lavoro , compresi i minori stranieri, in particolare ai MSNA che hanno più difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro, anzi la non considerazione di questi soggetti rappresenterebbe un grave inadempiamento che comporterebbe una definitiva esclusione dall'integrazione socio-lavorativa.

Occorre dunque in definitiva progettare soluzioni per incentivare la diffusione degli strumenti tecnologici tra i MSNA, per accrescere il loro interesse alla tecnologia ma soprattutto sfruttare la tecnologia per l'integrazione dei minori e attuare la cosiddetta terza accoglienza.

Per questo motivo necessita

- Prevedere fondi per fornire i centri di accoglienza di laboratori di informatica con attrezzature moderne e all'avanguardia.

Se inizialmente infatti, per una alfabetizzazione tecnologica, la scelta ricade sul dispositivo mobile dovuta alla disponibilità dei telefoni cellulare e degli smartphone da parte dei MSNA, utilizzare solo questi strumenti non può bastare per una conoscenza delle potenzialità del digitale e per un uso più consapevole del materiale tecnologico.

- promuovere accordi di strategie tra le scuole e i centri di accoglienza.
 - a. per creare una rete formativa, composta da facilitatori di apprendimento, che mira principalmente a far apprendere ai ragazzi competenze digitali
 - b. per far sviluppare le competenze linguistiche e civiche anche con l'aiuto delle tecnologie digitali.
 - c. approfittare di questi contesti o reti di apprendimento e formazione per supportarli nel complicato processo d'inserimento socio-lavorativo.

- Poichè, nel contesto didattico, le tecnologie digitali dimostrano di accrescere l'interesse dei ragazzi si propone di diffondere quanto possibile gli strumenti tecnologici tra i MSNA sempre allo scopo di incentivare l'apprendimento e la formazione digitale.

La diffusione di questi strumenti consentirebbe un'ottima qualità nei programmi di formazione soprattutto perchè permetterebbe la creazione di ambienti aperti e flessibili che contribuirebbero all'ampliamento delle conoscenze.

- progettare soluzioni tecnologiche per la didattica dei MSNA con elevati standard qualitativi.
- Incentivare nei MSNA, al di là del contesto scolastico, la fruizione del web per contenuti culturali: come leggere i giornali, riviste guardare un film o un

programma televisivo aiuta sicuramente il giovane ad avvicinarsi alla cultura del paese ospitante o semplicemente conoscerla.

- Incentivare l'uso del web per accedere all'amministrazione digitale ma soprattutto è necessario metterlo alle condizioni di esercitare il diritto, per questo è necessario intervenire sulle problematiche legate al divario digitale e alla necessità di acquisire le competenze per esercitare i propri diritti

4.3 Le esperienze di buone prassi.

La possibilità di integrazione socio-lavorativa varia enormemente in base agli anni a disposizione prima del compimento della maggiore età.

Ricordiamo infatti che il MSNA con il permesso per minore età può rimanere fino a 18, dopo la maggiore età per la conversione del titolo occorre che il neomaggiorene dimostri di aver raggiunto i requisiti richiesti dalla legge: tre anni di residenza e una formazione lavorativa di almeno due anni.

Questo implica la necessità di un costruire un percorso mirato che tenga conto delle diverse fasce di età.

Il minore ultra sedicenne ha il problema immediato della conversione del permesso di soggiorno; per questo motivo le comunità interessate presentano "progetti" per i beneficiari giunti in Italia con età maggiore di 16 anni.

L'elaborazione di questi progetti sono un impegno positivo da parte delle istituzioni interessate, tuttavia il tempo che il Comune impiega per trovare un alloggio al minore, provare ad inserirlo in una scuola, avviare la pratica amministrativa, nominare un tutore, il potenziale destinatario ha spesso già compiuto 18 anni, con la conseguenza che l'investimento sul minore da formare si trasforma in un finanziamento per un soggetto che, comunque, è destinato a finire nell'accoglienza per adulti, almeno nell'ambito dei canali ufficiali.

Sarebbe pertanto auspicabile avviare un ragionamento che distingua le problematiche formative dei minori non accompagnati dei paesi terzi, come dicevamo prima per fasce di età. Inoltre necessita che il dato formale del superamento della maggiore età non comporti il venir meno delle esigenze di integrazione, per cui è in atto lo sforzo di

estendere anche agli anni successivi al diciottesimo il completamento dei progetti di integrazione.

Guardando il passato, si distinguono due esperienze registrate in maniera positiva come buone prassi sia da *Save the Children* che dalla relazione depositata il 19 luglio 2017 dalla “Commissione d’inchiesta²⁹¹” istituita al Parlamento che da operatori delle strutture e della formazione: il “Progetto doti” ed il progetto “Equal-Palms”.

Il primo è il “Progetto Doti” un progetto avviato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, mediante una convenzione stilata nel dicembre 2010 fra la Direzione Generale per le Politiche per l’Orientamento e la Formazione e la Direzione Generale dell’Immigrazione del Ministero concernente la pubblicazione di avvisi per “doti” da assegnare direttamente al ragazzo prossimo al raggiungimento della maggiore età.

“La Dote” costituisce il contributo economico volto a finanziare il Piano di Intervento Personalizzato del ragazzo, sia per il perfezionamento delle sue competenze (dote di qualificazione), sia per la realizzazione di percorsi individualizzati di inserimento lavorativo (dote di occupazione).

Nel sistema delle doti nel modello Percorsi un aspetto fondamentale che si è tenuto in considerazione riguarda l’età di arrivo in Italia del minore. Il secondo è invece un progetto europeo, realizzato nel triennio 2005-2007, a cui hanno aderito quattro città italiane (Roma, Ancona, Bologna, Torino) e quattro città europee (Barcellona, Praga, Vienna, Wuppertal), finanziato con i fondi dell’iniziativa comunitaria Equal, che, nell’ambito del fondo sociale europeo, promuove interventi volti a sperimentare percorsi di integrazione socio lavorativa per categorie maggiormente discriminate. In quest’ambito l’iniziativa “Palms” (Percorsi di Accompagnamento al Lavoro per Minori Stranieri non accompagnati) è stata dedicata specificamente agli MSNA e si è composta di diverse azioni:

- inserimento personalizzato nel Paese ospitante attraverso percorsi integrati di accompagnamento al lavoro;
- assistenza nell’inserimento scolastico;
- integrazione sociale mediante attività sportive, ricreative e relazionali;

²⁹¹ Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate” dei minori stranieri non accompagnati (relatrice On. Elena Carnevali).

- snellimento e unificazione delle procedure riguardanti la rappresentanza legale del minore;
- tutela legale per le procedure di rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età e per il rinnovo al diciottesimo anno.

Iniziative di questo genere sono state positive, quella delle “doti” nel sistema percorsi sono state ripetute ma non sono state istituzionalizzate e rappresentano ancora una “eccezione”.

Sulla scia di questi di questi interventi attualmente a livello europeo è stato previsto un fondo detto FAMI dal quale i singoli stati destinatari possono attingere per finanziare progetti.

Grazie a tale Fondo in Italia è stato realizzato il Progetto PUOI per l’inserimento socio-lavorativo a favore dei migranti vulnerabili per il periodo 2014/2020. Il fondo è stato integrato recentemente per rafforzare l’azione di contrasto alle conseguenze derivate dall’emergenza sanitaria Covid19. Per la partecipazione all’orientamento è riconosciuta ai tirocinanti un’indennità pari 480 euro mensili.

Il progetto PUOI è finanziato con 26,7 milioni di Euro, in parte a valere sul Fondo Asilo Migrazione e integrazione (FAMI)²⁹² e in parte sul PON Inclusione 2014/2020. Esso è gestito dall’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal).

I destinatari di questo progetto sono, oltre i minori titolari di protezione internazionale e umanitaria, in condizione di disoccupazione o inoccupazione, anche i minori non accompagnati con permesso per minore età.

Lo scopo è quello di attivare percorsi di politica attiva di tirocinio, di orientamento e accompagnamento alla ricerca di un lavoro.

I soggetti beneficiari, cioè i soggetti che usufruiscono dell’attività e dei servizi dei tirocinanti, sono quelli autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione a livello nazionale o ai servizi per il lavoro a livello regionale e tutti i datori di lavoro che hanno i requisiti come soggetti ospitanti dei tirocinanti, requisiti che vengono individuati dai bandi concorsuali attraverso i quali possono accedervi.

²⁹² FAMI 2014-2020 strumento finanziario istituito con Regolamento (n. 516/2014) con l’obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno asilo integrazione e rimpatrio.

Questi bandi prevedono la predisposizione di un numero totale di una dotazione individuale, viene attribuita a ciascuna una somma di denaro che serve a coprire il contributo

- al beneficiario per lo svolgimento di attività varie necessarie per l'inserimento socio lavorativo;
- un'indennità di frequenza al destinatario per la partecipazione al tirocinio;
- contributo al soggetto ospitante per le attività predisposte durante il tirocinio (tutoraggio e affiancamento).

CAPITOLO VI

L'ACCOGLIENZA E L'INTEGRAZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN SPAGNA

1. L'OBIETTIVO

Il fenomeno migratorio dei MSNA si è manifestato in diversi Stati europei già fin dal 1970, diventando un fenomeno consistente negli anni '90.

In modo specifico da diversi anni, in riferimento al fenomeno migratorio dei minori non accompagnati, il loro arrivo interessa molti paesi membri dell'Unione Europea e sono considerati da tutti una categoria particolarmente vulnerabile.

Le singole nazioni si trovano ad affrontare le problematiche sottese a tale tipo di migrazione individualmente senza un fronte comune. Le ragioni di questa individualità sono l'assenza di una specifica presa in considerazione a livello europeo del fenomeno, la mancanza di strumenti normativi europei e il difetto di coordinamento fra gli Stati membri.

Proprio per questo motivo si incontrano così tante difformità di gestione da un paese all'altro. Le differenze si individuano sia nelle tutele, soprattutto nel garantire a questa categoria la qualità delle accoglienze e dell'accesso al welfare sociale, sia nelle procedure di accoglienza e integrazione.

In questo contesto descritto, l'obiettivo di questo capitolo è quello di mettere a confronto l'ordinamento e la politica d'integrazione dell'Italia con quella della Spagna e trarre le buone pratiche di ciascun paese che possono essere utili per migliorare le criticità in materia di accoglienza e d'integrazione socio-lavorativa.

La Spagna è lo Stato che più si avvicina all'Italia tanto per le esperienze quanto per l'approccio del fenomeno dei MSNA da parte delle istituzioni.

Dal confronto possiamo trarre aspetti positivi utili alla risoluzione di determinate criticità. Non esistano tra i due paesi differenze importanti per quanto riguarda sia per il *background* e le sfide rappresentate dall'immigrazione dei MSNA e sia per le risposte politiche di queste due nazioni. Riteniamo che entrambi i paesi forniscono un panorama sempre più simile in cui considerare la situazione di questa categoria di migranti.

In questo specifico capitolo, dedicato al fenomeno dei minori non accompagnati in Spagna, nella prima parte proponiamo uno sguardo antropologico del fenomeno, considereremo la dimensione e le origini del fenomeno sviluppatosi nel suo territorio.

Inseguito dopo aver individuato le tipologie di minori presenti in Spagna con condizione giuridica diversa, si espongono e si analizzano alcune norme dedicate all'immigrazione, allo scopo di approfondire le politiche spagnole di integrazione ed accoglienza dei minori e dei minori migranti non accompagnati.

Infine si parlerà della questione dei modelli occupazionali dei MSNA in chiave comparativa rispettivamente all'Italia.

Ponendo a confronto le risultanze delle analisi dei vari aspetti con quelle riferite all'Italia possiamo offrire un contributo utile per fissate alcuni raccomandazioni o proposte replicabili reciprocamente in entrambi i paesi per migliorare la politica d'integrazione e accoglienza.

2. ASPETTI ANTROPOLOGICI

Alla fine degli anni '80 la Spagna si trasforma da paese di transito per raggiungere altri stati dell'Unione europea a paese di destinazione e di insediamento di numerose comunità di immigrati, registrando un incremento complessivo della popolazione straniera.

Nella seconda metà degli anni novanta alla migrazione di adulti stranieri si accompagnavano i primi casi di minori non accompagnati.

La Spagna considera ai sensi dell'art.1 della Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 “*menores extranjeros no acompañados*” (MENA) coloro che si trovano sul territorio non accompagnati da nessun adulto per loro responsabile.

Il numero di minori stranieri non accompagnati presenti in Spagna iniziò ad essere rilevante dal 1996²⁹³ dopo l'approvazione del Regolamento sugli stranieri tramite il Real Decreto 155/1996.

²⁹³ I veri flussi consistenti incominciarono tra il 1997 e il 2000. GUDE FERNÁNDEZ A. e LÓPEZ PORTAS B., *La protección jurídica de los menores no acompañados en el ordenamiento jurídico*

Tra i dati più affidabili, da cui si possono trarre per farsi un'idea delle stime e sul numero dei MENA, sono quelli del Ministero dell'Interno. Le stime però presentano gravi limitazioni, per vari motivi e devono pertanto essere presi in considerazione con cautela. I dati ufficiali sui bambini che entrano in modo irregolare in Spagna, come succede anche in Italia, spesso non tengono conto di quei soggetti che non vengono rilevati, oppure si tiene conteggio del numero dei minori prima di determinare definitivamente l'età.

Vengono utilizzati metodi per determinare l'età con ampi margini di errore che escludono i bambini dal sistema di protezione e dai dati ufficiali.

Per questo motivo i dati vanno messi in confronto con quelli delle organizzazioni umanitarie, insieme evidenziano la dimensione che il fenomeno ha assunto in Spagna.

La loro presenza iniziò a diffondersi uniformemente nel Paese dal 2000, crescendo da 2.000 MENA nell'anno 2003 a 6.500 nel 2005.

Per renderci conto delle proporzioni del fenomeno riportiamo le ultime stime fatte dall'UNICEF²⁹⁴:

2017- 2471

2018- 7781

2019- 3382

2020- 3890

2021 -(30 maggio) 1069

Gli arrivi in Spagna come si rileva da questi dati è in aumento a partire dal 2017, raggiunge il suo picco massimo nel 2018. Il maggior volume di arrivi si registra nell'Andalusia, nelle isole Canarie Ceuta e Melilli.

Anche su queste ultime stime, la stampa spagnola ritiene che le cifre riportate dalle organizzazioni umanitarie appaiono tuttavia ridotte rispetto al loro numero reale.

La stampa rimarca e mette in evidenza l'inaffidabilità dei dati che tra l'altro è stata denunciata anche dal Difensore del minore della Comunità di Madrid²⁹⁵.

autonómico. El caso de Galicia, Comunicación presentada en el Congreso VII de la Asociación de Constitucionalistas de España, 2009, p. 3.

²⁹⁴ Canarias: niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo op cit - UNICEF. In: <https://www.unicef.es> > publicación. Visionato il 15 08 2021

²⁹⁵ <https://elpais.com> > España, ultima consultazione 6 settembre 2021

España no sabe cuántos menores extranjeros no acompañados acoge. EL PAIS

Succede anche che le statistiche riguardanti il numero di MENA presenti in Spagna non sono disponibili in tutte le Comunità Autonome, e qualora disponibili, spesso sono discordanti tra loro a causa dei diversi metodi statistici utilizzati a livello locale.

I MENA presenti sul territorio spagnolo, per quanto riguarda il profilo, sono per la maggioranza adolescenti, giovani di sesso maschile tra i 14 e i 17 anni di età, anche se si sono registrati casi di MSNA ben più giovani provenienti via mare dall'Algeria e dal Marocco²⁹⁶, a bordo di imbarcazioni chiamate "pateras".

A poco a poco, inoltre è aumentato il numero di coloro che provengono da diversi paesi dell'Africa subsahariana, oltre a un piccolo gruppo proveniente dall'Asia e dall'America del Sud.

Malgrado alcuni possano cercare protezione per aver perso i genitori o la famiglia a causa di fatti violenti, in molti casi la famiglia è ancora nel paese d'origine e la maggioranza di essi fugge dalla povertà, dalla mancanza di opportunità e dall'esclusione.

Sono pochi i minori che provengono da situazioni di abbandono totale, mentre nella quasi totalità dei casi si tratta di minori che hanno deciso di raggiungere la Spagna a causa delle condizioni economiche sfavorevoli.

Nella maggior parte dei casi i MENA hanno un livello di scolarizzazione molto basso e un'inadeguata formazione lavorativa.

I minori stranieri non accompagnati che arrivano in Spagna ed in Italia hanno le stesse caratteristiche. Partono spinti da numerosi motivi come povertà, guerre conflitti violenze, ma con l'obiettivo di cercare una vita migliore, trovare un lavoro una casa e progettare una vita più serena.

Come è evidente gli aspetti antropologici e la tipologia di migrazione arrivata nei due Paesi in confronto, Spagna e Italia, esprimono moltissime similitudini.

Le uniche differenze riguardano i numeri degli arrivi di MSNA in Italia che sono più alti e la varietà dei paesi di origine di questa categoria di minori. La motivazione di queste differenze, come già abbiamo fatto notare a suo tempo nei paragrafi precedenti, può essere dalla posizione geografica.

Inoltre, negli ultimi anni in Italia c'è stata un abbassamento dell'età dei minori che arrivano, tendenzialmente sempre più giovani. Questo aspetto preoccupante molto

²⁹⁶ Paese al cui interno si trovano due "enclaves" spagnole Ceuta e Melilla .

probabilmente è stata una conseguenza della normativa sull'immigrazione che impedisce una integrazione in Italia di quei soggetti che arrivavano all'età dai sedici anni in su. La politica migratoria italiana, in pratica, ha trasmesso il messaggio "più bassa è l'età di arrivo, più semplice è la piena integrazione socio lavorativa al compimento della maggiore età", questo ha influito sicuramente sull'età di arrivo.

3. IL TRATTAMENTO GIURIDICO DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO IN SPAGNA

I minori stranieri in Spagna, costituiscono la parte più complessa del fenomeno dell'immigrazione, la cui complessità è stata determinata dai cambiamenti del flusso migratorio di quest'ultimi decenni.

In Spagna, come in Italia, il minore straniero ed il minore straniero non accompagnato, rappresentano due realtà e due condizioni giuridicamente differenti, dunque non possono essere soggetti ad una trattazione univoca.

Facciamo cenno su alcuni aspetti e sulla disciplina a cui sono sottoposti le diverse categorie di minori stranieri .

3.1 Fonte normativa. Uno schema generale sulle norme che regolano il minore non accompagnato

Anche in Spagna, come in Italia, i minori stranieri non accompagnati sono l'insieme di diverse condizioni personali con diverse implicazioni giuridiche. Le norme poste alla loro tutela sono in parte in contrasto tra loro perché da una parte la Costituzione e

l'Ordinamento giuridico spagnolo considerano i minori stranieri come “minori”, indipendentemente dalla loro nazionalità o origine, dall'altra parte la legislazione sugli stranieri attribuisce, ai minori stranieri e ai MENAS, un regime giuridico particolarmente più rigido, mettendo in evidenza l'aspetto del loro essere “stranieri”.

Infatti, i minori stranieri come i minori di nazionalità spagnola, in Spagna sono sottoposti ad una tutela generale che, ricordiamo, è disciplinata dal Codice Civile.

Una piccola parentesi all'argomento che stiamo trattando, collegandoci alla questione relativamente alla ripartizione concorrenziale tra Stato e Comunità autonoma, ricordiamo che la competenza relativa al campo del Diritto Civile spetta in maniera esclusiva allo Stato, in conformità dell'art. 149.1.8 della Costituzione spagnola.

Questa attribuzione però non impedisce alle Comunità autonome di legiferare, per la tutela dei minori, in materia di assistenza sociale, competenza attribuita ad esse comunque dalla stessa Costituzione(art. 148.1.20)

I minori stranieri non accompagnati però non sono solo minori, ma come rilevato prima e come si evince dal termine usato per contraddistinguerli, sono anche stranieri. Pertanto la loro tutela, attualmente è determinata dalla normativa che regola l'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri in Spagna, cioè dalla Legge Organica 4/2000²⁹⁷, sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale insieme alla Legge Organica 1/1996 (statale).

Quest'ultima è fondamentale per la tutela dei MENAS perché, completando il Codice Civile, introduce a livello nazionale il concetto di minore in stato di indigenza²⁹⁸ e il concetto di situazione di rischio per i minori.

Con tali normative si stimolano le misure di protezione giuridiche sia a livello nazionale che a livello di Comunità autonoma.

Dalla LOEX 4/2000, dedicando alla categoria dei MENAS l'art. 35, emerge la vulnerabilità di questi minori che richiede una precisa e ulteriore tutela attraverso le disposizioni del Regio Decreto 557/2011, del 20 aprile, che adotta il regolamento attuativo, appunto, sulla LOEX 4/2000.

²⁹⁷ Mettiamo in evidenza comunque che solo a seguito della riforma della LOEX 4/2000 con la Legge Organica 2/2009, si è posta un'attenzione di primo piano sul minore immigrato.

²⁹⁸ DURÁN, F.; In questo modo si è evitato, “*che ogni Comunità autonoma istituisse un proprio concetto di minore in stato di indigenza*” e avere dunque più e diverse definizioni del concetto.

Le norme ordinarie che, rispettando le disposizioni costituzionali, garantiscono la protezione dei minori stranieri non accompagnati, in brevissima sintesi oltre la Costituzione che tutela i loro diritti e libertà, sono

- Codice Civile per la tutela generica dei minori;
- Legge Organica 1/1996 (statale), completa il Codice Civile e introduce a livello nazionale il concetto di minore in stato di indigenza e il concetto di situazione di rischio per i minori;
- LOEX 4/2000 prevede la categoria dei MENAS all'art. 35;
- Regio Decreto 557/2011, del 20 aprile, che adotta il regolamento di attuazione della LOEX 4/2000.

3.2 Classificazione dei minori non accompagnati in Spagna

a) Il soggiorno dei minori ricongiunti in famiglia

L'articolo 59 del Regolamento del Real Decreto 557/2011²⁹⁹ regola il soggiorno dei minori che sono ricongiunti ai familiari, precisamente determina il titolo indipendentemente da quello del familiare a cui si è ricongiunto. Nel comma 4 la legge stabilisce che i figli e i minori otterranno un titolo di soggiorno per residenza e lavoro indipendente, quando si trovano in una delle seguenti situazioni.

- quando il soggetto raggiunge la maggiore età e dimostra di trovarsi in una delle situazioni descritte dall'articolo 59 comma 1 e cioè non ha debiti con l'amministrazione tributaria o con la previdenza sociale
- se integra uno dei seguenti requisiti 1) ha mezzi economici sufficienti per concessione di un permesso di soggiorno temporaneo di carattere educativo di carattere non lucrativo 2) è parte di uno o più contratti di lavoro

²⁹⁹ Approva il regolamento della Legge Organica 4/2000(LOEX) sui diritti e libertà degli stranieri in Spagna e sulla integrazione sociale.

dipendente di durata minima di un anno 3) se integra i requisiti per la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo di lavoro autonomo.

- il soggetto che ha raggiunto la maggiore età deve dimostrare di aver soggiornato in Spagna per 5 anni. In questo caso ha diritto del titolo di soggiorno indipendente la cui durata varia a seconda della durata del soggiorno di cui il soggetto è stato titolare in conseguenza del ricongiungimento familiare; ma, in ogni caso avrà una validità minima di almeno un anno.

E da segnalare che in generale, quando hanno il diritto ad un permesso di soggiorno di lungo periodo gli stranieri che hanno soggiornato legalmente ed in forma continuativa nel territorio spagnolo per 5 anni.

b) I minori stranieri nati in Spagna

La situazione dei minori stranieri nati in Spagna è una situazione complessa ma qui accenneremo senza soffermarci alle varie problematiche in quanto questi non sono soggetti del nostro studio.

La complessità comunque è dovuta al fatto che moltissimi stranieri extracomunitari, provenienti da diversi Paesi, a causa di diverse circostanze e ragioni partoriscono in Spagna, a secondo del paese di provenienza proprio per essere nati nel territorio spagnolo, territorio cioè diverso da quello di provenienza dei loro genitori, può capitare che si ritrovano senza cittadinanza ne residenza e, quindi ritrovarsi a non possedere nessun documento.

Le situazioni sono varie, pertanto i casi vanno valutati individualmente, in quanto occorre valutare le opzioni di ciascun minore per accedere al permesso di soggiorno.

Da una parte però c'è un dato certo , cioè che questi minori seguono la sorte dei genitori nel senso che gli effetti del permesso di soggiorno del figlio nato nel territorio spagnolo, sono collegati a quelli del padre o della madre .

Dall'altra, a parte le problematiche legate ai permessi di soggiorno, ciò che a noi preme capire cosa succede quando i minori stranieri sono in età lavorativa.

Per i minori stranieri nati in Spagna, in età lavorativa e che hanno intenzione di lavorare , come prevede l'art.36 comma1 della Ley Orgànica 4/2000, che da ora in

poi la indicheremo in forma abbreviata LOEX, deve ottenere un'autorizzazione amministrativa alla residenza e lavoro. Su questo punto tuttavia la norma sembra in contraddizione con l'art. 185 del Regio Decreto 557/2011 che invece permette ai titolari del permesso di soggiorno di lavorare al compimento dei 16 anni senza alcuna pratica amministrativa proprio per agevolare il loro inserimento sociale.

c) Altri minori che possono chiedere permesso di soggiorno per circostanze eccezionali

Il minore straniero non accompagnato nella eventualità si trovi in una delle situazioni previsti negli articoli 59 e 59 bis della legge organica n.4 del 2000 o nella normativa spagnola in materia di protezione internazionale ha diritto ad un permesso di soggiorno per circostanze eccezionali.

I suddetti articoli 59 e 59 bis della LOEX prevedono che lo straniero che si trova irregolarmente in Spagna può usufruire di un rimpatrio assistito o di un permesso di soggiorno e lavoro, inoltre ha diritto ad un permesso per circostanze eccezionali, se è vittima, pregiudicato o testimone di un traffico illecito di esseri umani, di un atto di immigrazione legale, di sfruttamento sul lavoro o di favoreggiamento della prostituzione. Questo però se collabora con l'autorità spagnola contro organizzazione dedita a tali scopi.

Queste disposizioni possono essere applicati ai minori, in considerazione della loro età e della loro maturità, non che della prevalenza dell'interesse superiore del minore.

La legge n. 12/2009 prevede per la prima volta all'asilo dei minori, dei minori non accompagnati e gli altri soggetti in situazione di vulnerabilità³⁰⁰.

Il minore destinatario di protezione speciale, ha diritto di asilo e di protezione sussidiaria.

Chi richiede la protezione internazionale, ove ricorrono le condizioni, possono ricevere un'assistenza sanitaria e psicologica qualificata.

L'articolo 48 prevede che, per i minori non accompagnati, venga nominato un rappresentante legale in conformità alla legislazione in materia di minori.

³⁰⁰ Come anziani disabili donne incinte .

allo scopo di garantire l'unità familiare, dispone l'estensione familiare del diritto di asilo o della protezione sussidiaria e ad altri membri della famiglia dipendenti e conviventi al paese di origine con il titolare dell'asilo.

Ciò comporta l'estensione soggettiva degli effetti previsti dall'articolo 36 tra cui l'autorizzazione al soggiorno e al lavoro permanente (comma 1, lettera C).

3.3. Nozione di Minore non accompagnato

Dato che poniamo la nostra particolare attenzione alla categoria dei minori non accompagnati individuamo chi sono sulla base della sua definizione giuridica

La prima definizione di MENA nell'Unione europea è introdotta nella risoluzione del Consiglio 97/C 221/03 del 26 giugno 1997.

Viene definito minore non accompagnato il minore di diciotto anni, cittadino di uno Stato terzo che entra nel territorio di uno Stato membro, senza essere accompagnato da un adulto responsabile, per mandato legale o secondo la consuetudine, e fintantoché nessun adulto resta a carico.

Poiché la categoria dei MENAS negli anni successivi aveva acquisito una sempre più crescente importanza nell'ambito delle migrazioni che interessava i paesi dell'Europa, con la direttiva 2003/86/CE del Consiglio³⁰¹, in occasione dell'affermazione del diritto al ricongiungimento familiare, ha precisato ulteriormente la definizione giuridica dei MENAS.

I MENAS è definito “ *il cittadino terzo o apolide di età inferiore a diciotto anni che arriva nel territorio degli stati membri senza un adulto che lo accompagni o responsabile per lui, o legalmente o per consuetudine, fin quanto tale adulto non si sia preso effettivamente cura del minore o di qualsiasi minore lasciato solo dopo il suo ingresso nel territorio degli Stati membri*”.

Il legislatore spagnolo fa propria questa definizione e la sviluppa attraverso il Regolamento attuativo introdotto dal Regio Decreto 557/2011.

³⁰¹ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003.

Proprio al riguardo a ciò è l'articolo 189 del Regolamento che definisce, per la prima volta nel ordinamento giuridico spagnolo, il minore straniero non accompagnato³⁰². La definizione contenuta nel ordinamento giuridico spagnolo, attraverso il Regolamento prima citato, amplia ulteriormente il concetto della normativa europea, perché contempla il rischio di non tutela del minore.

In pratica nell'attuazione della tutela non ci sarà nessuna differenza tra minori stranieri e cittadini spagnoli: attua così una parità nella tutela e nella necessità di tutela.

A questo punto occorre fare una breve riflessione sulle differenze degli argomenti trattati tra i due paesi, Italia e Spagna su questi punti

Una volta individuata la classificazione per tipologia di minori presenti in Spagna, ponendo in evidenza la condizione giuridica attribuita, possiamo brevemente mettere in confronto le stesse categorie di soggetti con quelli presenti in Italia, di cui abbiamo ampiamente parlato nel capitolo opportuno.

Premesso che nei due Paesi le tipologie individuate sono identiche, le differenze che risaltano maggiormente riguardano invece i requisiti richiesti per la concessione del permesso di soggiorno.

A questo proposito in Spagna l'iter procedimentale risulta più complesso rispetto all'Italia e maggiormente complicato ottenere il permesso per tutte le categorie prima individuate, per via dei requisiti richiesti.

Infatti in Italia è meno complicato perché tutti i minori hanno diritto ad un permesso di soggiorno una volta arrivati in Italia, questo avviene non appena si fa richiesta e a prescindere a quale categoria si appartiene. I tempi tecnici sono quelli burocratici ma il diritto decorre dal momento in cui si è fatta richiesta.

Come abbiamo fatto notare subito nel nostro percorso di studi, in Italia tutti i permessi di soggiorno concessi, per eccetto quello "per minore età", permettono di avere una residenza in Italia e abilitano i minori che sono in età lavorativa a svolgere una attività regolare.

³⁰² Articolo 189. Regio Decreto 577/2011 del 20 aprile. Definición "Lo previsto en el presente capítulo será de aplicación al extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación".

Andiamo per ordine, in Italia:

- il permesso per ricongiunzione familiare dei figli minorenni permette di avere un permesso autonomo rispetto a chi ha fatto la ricongiunzione, permette al minore di lavorare e al raggiungimento della maggiore età viene convertito quasi automaticamente, in altro permesso che può essere di studi di lavoro o altro. Si dice quasi automaticamente perché comunque il neo maggiorenne deve fare domanda, ma non vengono richiesti particolari requisiti.
- Il permesso per i figli di stranieri nati in Italia il permesso di soggiorno viene concesso indipendentemente dalla loro origine, acquisiscono tutti i diritti come i minori italiani. All'età lavorativa è concesso di svolgere un lavoro regolare senza alcun problema e alla maggiore età se è cresciuto in Italia, se vuole, può diventare cittadino italiano.
- Il permesso per asilo o richiedenti asilo la protezione e l'integrazione è come in Spagna perché attuano le direttive dell'Unione Europea .
- I minori non accompagnati in Italia, a tutti inizialmente viene concesso un permesso per minore età che non autorizza al lavoro a chi ne è in possesso e alla maggiore età per convertirlo in un altro permesso deve aver raggiunto dei requisiti. Chi possiede quest'ultimo permesso però può convertirlo in permesso per affidamento, qualora viene dato in affidamento ad un famiglia. Questo tipo di permesso permette di lavorare a sedici anni e può essere tranquillamente convertito a diciotto anni in un altro permesso (di lavoro, studio o altro).

In Spagna come abbiamo appena descritto, il diritto al titolo del permesso si distingue tra il diritto di intrattenersi legalmente nel territorio e il diritto di svolgere una attività lavorativa. Quest'ultima deve essere autorizzata dalle autorità per tutte le categorie. Sotto questo punto di vista il legislatore spagnolo è coerente e non contravviene a discriminazioni come succede in Italia.

4. INGRESSO E ACCOGLIENZA DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO IN SPAGNA

Qui approfondiamo maggiormente la normativa e la disciplina sulla categoria dei MENA, poiché attori di questa ricerca.

Al minore non accompagnato sono dedicati l'articolo 35 della LOEX e gli articoli da 189 a 198 del Regolamento Regio Decreto 557/2011, del 20 aprile.

Dalla disciplina si evince l'intenzione del legislatore ad attribuire priorità al ritorno e alla reintegrazione del minore nel suo paese di origine e nel suo ambiente familiare.

La sua permanenza nel territorio spagnolo, dunque è sussidiaria, in linea di principio si determina solo quando non è possibile il ricongiungimento familiare o l'affidamento del soggetto ai servizi di protezione dei minori del paese di provenienza.

L'articolo 189 del regolamento definisce la nozione di minore non accompagnato stabilendo che le norme previste riferite al minore non accompagnato si applicano allo straniero minore di 18 anni che giunga nel territorio spagnolo senza essere accompagnato da un adulto che sia per lui responsabile legalmente.

Nel definire il MENA, sempre all'art.189, il legislatore ha voluto precisare che il suo contenuto non deve essere la conseguenza di un pregiudizio.

La legge prevede una regolamentazione di essi fin dal primo momento che viene a contatto con le autorità statali; per sommi capi individuiamo le tappe principali.

Così nel caso in cui le forze dell'ordine individuino uno straniero, privo di documenti, la cui minore età non può essere determinata con certezza, i servizi sociali competenti in materia di protezione dei minori, daranno immediata notizia al pubblico ministero il quale disporrà affinché le istituzioni sanitarie si attivino per determinare la sua età ponendo in essere prioritariamente le verifiche opportune (articolo 35 comma 3 LOEX).

Una volta accertata la minore l'età, il pubblico ministero lo affiderà ai servizi competenti in materia di protezione dei minori della Comunità Autonome in cui si trova ai sensi dell'art. 35 comma 4.

Precisiamo che ai sensi della legge si ritiene regolare il soggiorno di quei minori che sono tutelati da una amministrazione pubblica o, in virtù di un provvedimento giudiziario, da qualsiasi altro ente.

Su richiesta dell'organismo che eserciti la tutela, una volta che si è stata accertata l'impossibilità di ritornare presto la famiglia o nel paese di origine, si concederà al minore

un permesso di soggiorno i cui effetti saranno retroattivi al momento in cui il minore sia stato affidato e servizi protezione dei minori.

I Commi 11 e 12 dell'articolo 35 fanno riferimento rispettivamente:

- alla possibilità di concedere la tutela ordinaria dei minori non accompagnati ad organizzazioni non governative e specializzate nella protezione dei minori;
- le Comunità Autonome, possono tra loro raccordarsi al fine di trasferire la tutela dei MENA.

Il permesso di soggiorno dovrà essere concesso in ogni caso trascorsi 9 mesi dalla affidamento dei minori ai servizi sociali, fino a quel momento sono considerati irregolari.

Il procedimento per l'autorizzazione al soggiorno è instaurato da parte dell'ufficio stranieri della “delegación o subdelegación” del governo della provincia in cui minore si trova.

La legge ai minori stranieri in età lavorativa concede una autorizzazione al lavoro purché abbiano un permesso di soggiorno e purché tutelati da un ente di protezione dei minori. Tale autorizzazione al lavoro viene rilasciato per realizzare attività che favoriscono l'integrazione sociale. Su questo punto in Spagna è in atto una riforma che agevoli i minori in età lavorativa ad accedere al lavoro precocemente come illustreremo in seguito alla fine di questo capitolo.

Ai fini di una completezza di argomento ricordiamo la condizione giuridica del MSNA in Italia di cui abbiamo ampiamente descritto in precedenza. Ricordiamo che in Italia il minore straniero non accompagnato una volta individuato dalle forze dell'ordine o autodenuncia la propria presenza nel territorio italiano, ha diritto a chiedere un permesso di soggiorno che nell'immediatezza viene concesso nella forma del “permesso per minore età” regolarizzando la sua posizione.

Mentre il minore non accompagnato irregolare è il minore che non viene a contatto con le istituzioni, volontariamente o involontariamente perché costretto. Ma in qualsiasi momento può regolarizzare la sua posizione.

Questo tipo di permesso non concede la possibilità di lavoro ai minori in età lavorativa. Questa possibilità è concessa solo se ottiene un cambio di permesso, come per affidamento familiare, per richiesta di asilo o per asilo.

4.1 Il rimpatrio del minore non accompagnato e il mancato rimpatrio

Traendo spunto da quando precisa F.Javer Duràn³⁰³, l'articolo 39 della Costituzione spagnola, con l'obbligo di tutela dei minori, sancisce la responsabilità condivisa della famiglia e dei pubblici poteri, l'obbligo di tutela di questa previsione costituzionale implica una evidente conseguenza: nessun minore può essere oggetto di una misura di espulsione come sanzione.

C'è un divieto di espulsione dei minori stranieri non accompagnati, nonostante la mancanza di documenti che attestino il loro soggiorno legale in Spagna, anche se il loro rimpatrio può essere oggetto di una procedura con garanzie se si ritiene che sia la misura più adatta all'interesse del minore³⁰⁴.

Il legislatore spagnolo in riferimento ai MENA dà priorità al rimpatrio assistito del minore e alla sua reintegrazione nel paese di origine.

La competenza per avviare l'iter risolvere il procedimento amministrativo di rimpatrio del minore non accompagnato spetta all'amministrazione statale, ovvero al delegato subdelegato del governo del territorio in cui si trova il minore (articolo 191, comma 1 e 2 del regolamento).

Le fasi che precedono riguardano la richiesta di informazioni sulla famiglia fatta alle rappresentanze diplomatiche del paese di provenienza. La famiglia viene individuata attraverso il ministero degli affari esteri.

Se, in base alle informazioni, il delegato o subdelegato riterrà che l'interesse superiore del minore sia soddisfatto dal ricongiungimento alla sua famiglia o con l'affidamento ai servizi sociali del suo paese darà inizio al procedimento di rimpatrio.

³⁰³ Duràn Ruiz F.J., in *Unidad didáctica1: Protección jurídica del menor inmigrante acompañado y no acompañado en Andalucía*. Localizzazione Tratamiento normativo y social de los menores inmigrantes. Pg 10-20

³⁰⁴ Tale questione emerge dall'articolo 35 LOEX che disciplina la residenza dei minori stranieri non accompagnati e degli art t. 189-197 del Regio Decreto 557/2011, del 20 aprile, che lo sviluppa.

Una tale determinazione sarà immediatamente notificata al minore al suo rappresentante legale e a coloro che detengono la sua tutela o custodia provvisoria nonché al pubblico ministero.

Nei 10 giorni successivi alla data di notifica, le parti potranno fare le loro controdeduzioni e produrre le prove che ritengono pertinenti in relazione ai fatti adottati. L'articolo 35 comma 6 della legge che stabilisce che ai maggiori di 16 anni e minori di 18 anni si riconosce capacità per agire nei procedimenti di rimpatrio previsto in questo articolo nonché nella sede giurisdizionale contenzioso amministrativa.

Quando il minore di 16 anni, con sufficiente capacità di decisione, abbia manifestato una volontà contraria a quella di colui che esercita la tutela o la rappresentanza, si sospenderà il procedimento fino alla nomina di un difensore giudiziario che li rappresenterà.

Inoltre l'articolo 35 comma 5 della legge organica numero 4/2000 attuato dall'articolo 194 del regolamento prevede che sia sentito il minore che abbia un sufficiente discernimento.

Un'interpretazione sistematica delle norme applicabili in materia di protezione dei minori conduce ad affermare che in linea di principio ogni minore che abbia compiuto 12 anni deve essere necessariamente sentito, così come deve essere sentito il minore che è, pur non avendo tale età, dimostri una maturità sufficiente. Sentiti il Pubblico Ministero, il minore, il tutore e se nel caso, il difensore giudiziario, il Delegato o Subdelegato del governo deciderà sul rimpatrio.

È bene ribadire, che il rimpatrio anche se considerato l'atto privilegiato se sussistono le condizioni non è affatto la sola misura adottabile.

Anzi possiamo affermare che oggi il rimpatrio può avere luogo solo nell'interesse superiore del minore, quest'ultimo è ricercato nell'agevolare il ricongiungimento alla famiglia, oppure si costata che sia più vantaggioso per il minore un reinserimento sociale nel suo paese di origine attraverso le sue situazioni tutelari. La decisione adottata non esaurisce la via amministrativa, perché la decisione è impugnabile attraverso un contenzioso amministrativo.

Infatti la decisione può essere impugnata dal pubblico ministero, dallo stesso minore, dall'ente pubblico che ne ha la tutela, rappresentante i suoi interessi e dalle

associazioni di immigrati o di protezione dei minori secondo articolo 19, comma 1, lettera B.

Nell'ipotesi si decreta il rimpatrio, questo sarà eseguito da funzionari del Corpo Nazionale di polizia, che consegneranno in minore alla sua famiglia o all'ente di tutela competente.

I costi del rimpatrio saranno a carico della famiglia del minore o dei Servizi Sociali del suo paese di origine solo sussidiariamente se ne farà carico lo stato spagnolo. Se il minore è sottoposto a un procedimento penale e ciò emerge nel procedimento amministrativo di rimpatrio, l'esecuzione di rimpatrio sarà condizionata all'autorizzazione da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Nella maggior parte dei casi il rimpatrio non viene disposto, il bambino viene tutelato dalla Comunità Autonoma in cui si trova, viene accolto in un centro di prima accoglienza, temporaneamente, fino ad una soluzione più duratura in alternativa può trattarsi di un affidamento familiare o di una residenza in strutture dove sono assistiti dal personale qualificato.

Ciascuna Comunità autonoma accorda tali servizi di protezione ma la qualità dipende in ogni caso dalle risorse, infatti non tutte le residenze o gli alloggi in cui vivono i minori sono luoghi adatti per vivere e crescere, oppure non sempre soddisfano le condizioni per l'esercizio dei suoi diritti.

È comprensibile come in un contesto di continuo aumento degli arrivi di minori soli diventa necessario aumentare le risorse destinate ai sistemi di protezione, soprattutto in quella parte del paese dove il numero di MENA si concentra maggiormente.

A parte la necessità di promuovere forme alternative di accoglienza come gli affidi in famiglia, come succede in Italia anche in Spagna è necessario che le Autorità si attivino per evitare situazione in cui i bambini non accompagnati vivono temporaneamente o permanentemente in condizioni non adeguate.

Occorre promuovere non solo la tutela ma anche l'integrazione.

L'integrazione del minore non accompagnato è sotto la cura della Comunità Autonoma. A ciascuno viene garantito un piano individuale che si basa soprattutto sull'istruzione e su misure specifiche di integrazione.

4.2 Il permesso di soggiorno alla maggiore età

La LOEX sancisce il diritto del minore non rimpatriato ad ottenere un permesso di soggiorno.

L'articolo 196 comma 4 del Regolamento, infatti, specifica che tale autorizzazione avrà la durata dell'attività per cui è stata concessa, a meno che questa superi il periodo di validità del titolo di soggiorno potrà essere rinnovata.

Ricordiamo che esso viene concesso su istanza dell'organismo che esercita la sua tutela. Tale permesso si fonda sull'impossibilità di un ritorno nella famiglia di origine e nel paese.

Gli effetti retroagiscono al momento in cui verrà affidato ai servizi di protezione.

La titolarità del permesso di soggiorno dà diritto all'espletamento del lavoro per quei soggetti che si trovano in età lavorativa. Questi soggetti sono tutelati dagli enti di protezione anche nell'accesso al lavoro, sono favorevolmente avviati al lavoro perché favorisce l'integrazione sociale.

Cosa succede quando questi ragazzi raggiungono la maggiore età?

Relativamente al compimento della maggiore età da parte del minore non accompagnato, il Regio Decreto del 2011 n 557 distingue tra i minori non accompagnati titolari di un titolo di soggiorno e quelli che ne sono sprovvisti.

Questa distinzione, come vedremo in seguito, incide al momento del rinnovo del permesso.

Per quanto riguarda la procedura di rinnovo del permesso di soggiorno l'organo competente è l'ufficio stranieri il quale può ricevere domanda di rinnovo nei 60 giorni anteriori dalla data di scadenza, il quale ricevendo la domanda, inizia il procedimento del rinnovo o del semplice permesso di soggiorno o del lavoro.

Per il rinnovo occorre verificare che sussistono le medesime circostanze addotte come motivazioni per la concessione iniziale.

Come abbiamo già detto il permesso di soggiorno è concesso, ai sensi del comma 7 dell'art. 35 della LOEX, solo nel momento in cui viene constatata l'impossibilità di poter attuare il rimpatrio del minore e comunque dopo 9 mesi dall'affidamento

ai servizi sociali , questi sono requisiti perché possa essere aperto il procedimento per la concessione del permesso.

L'iniziativa è assunta dall'ufficio stranieri della delegazione o sub-delegazione il quale deciderà entro un mese dall'apertura del procedimento. La decisione sarà notificata al minore e comunicata al pubblico ministero entro 10 giorni, attraverso il servizio di tutela dei minori.

In caso di autorizzazione al soggiorno, il rappresentante del minore potrà richiedere il rilascio del suo documento d'identità, ovvero la “tarjeta de identidad de extranjero” ai sensi dell'articolo 196 comma 3 del Regolamento

La validità del permesso di soggiorno è di un anno a decorrere dalla data del provvedimento con cui il pubblico ministero ha affidato il minore a servizio di protezione dei minori.

Viene fatta salva l'ipotesi, ove sia possibile, di rilasciare un permesso di lungo periodo.

a. Soggetto provvisto del titolo di soggiorno

L' articolo 197 del Regio Decreto n 557/2011 reca la disciplina applicabile al minore non accompagnato provvisto di un titolo di soggiorno al compimento della maggiore età.

Nel caso dei minori che godono di un servizio di protezione di minore e soggetti a tutela legale, custodia o affidamento, una volta raggiunta la maggiore età, se ai sensi della legge è stato concesso sono un titolo di soggiorno, potrà richiedere il suo rinnovo, presentando l'apposito modulo, nei 60 giorni anteriori alla data di scadenza del titolo.

La presentazione della richiesta entro questo termine prorogherà la validità del titolo di soggiorno precedente sino alla definizione procedimento di rinnovo.

Sì prorogherà fino alla definizione del procedimento anche nell'ipotesi in cui la richiesta sia presentata entro i 90 giorni successivi alla data in cui sarebbe scaduta .

L'autorizzazione è rinnovata seguendo la procedura per il rinnovo di un'autorizzazione di soggiorno temporanea a carattere non lucrativo

Si terrà conto in particolare del grado di inserimento del richiedente nella società spagnola, che sarà determinato dopo la valutazione di determinati aspetti, ne indichiamo alcuni:

- Il rispetto delle norme di convivenza nel centro di protezione
- il grado di conoscenza delle lingue ufficiali dello Stato
- l'esistenza di legami familiari in territorio spagnolo con cittadini spagnoli o stranieri residenti.
- la continuità degli studi.
- l'esistenza di un'offerta o di un contratto di lavoro.
- la partecipazione a percorsi di formazione.

La validità dell'autorizzazione rinnovata è di due anni, salvo che si tratti di un'autorizzazione di soggiorno di lunga durata.

Entro un mese dalla notifica della decisione di rinnovo dell'autorizzazione, il titolare deve richiedere la corrispondente carta d'identità straniera.

Nel momento del compimento della maggiore età o in qualsiasi momento posteriore, potrà essere chiesto alla trasformazione del titolo di soggiorno in corso di validità in un titolo di soggiorno e lavoro, nei termini stabiliti dall'articolo 200 del regolamento.

Entro un mese dalla notifica della decisione con cui si rinnova il titolo di soggiorno titolare dovrà sollecitare il rilascio della carta di identità di straniero.

Hanno diritto a un permesso di soggiorno di lungo periodo i residenti che al compimento della maggiore età siano stati sotto la tutela di un ente pubblico spagnola durante i 5 anni immediatamente precedenti in modo continuativo.

b) il soggetto sprovvisto di titolo di soggiorno

L'articolo 198 del Regolamento disciplina il caso in cui lo straniero irregolare raggiunta la maggiore età.

Dall'esame della legge emerge che, nel caso specifico di minori soggetti ad un servizio di protezione dei minori che, raggiungono la maggiore età senza avere

ottenuto il permesso di soggiorno può presentare personalmente la richiesta di autorizzazione, dai 60 giorni anteriori fino ai 90 giorni successivi alla data in cui compie i 18 anni accompagnata dalla raccomandazione dell'ente che esercita la tutela legale, la custodia o l'affidamento.

Tale raccomandazione è necessaria, per la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo per circostanze eccezionali, solo se abbiano partecipato adeguatamente alle azioni informative e alle attività programmate per favorire la loro integrazione sociale dall'ente che lo prende in carico.

Altrimenti si dovrà attestare in alternativa che ha mezzi economici sufficienti per suo sostentamento che ha la possibilità di un contratto o contratti di lavoro di validità oppure che integra i requisiti stabiliti da questo regolamento per l'esercizio di un'attività il lavoro autonomo, il cui il reddito previsto dal progetto di lavoro raggiunga il minimo che può garantire la copertura delle spese relative al vitto e alloggio.

Nel caso di concessione del permesso in base a quanto previsto dalla legge, questo comporterà anche un'autorizzazione al lavoro e la sua validità sarà condizionata alla successiva iscrizione del lavoratore alla Previdenza Sociale entro un mese dalla notifica della decisione.

nell'ambito del procedimento si terrà specialmente conto del grado di inserimento del richiedente nella società spagnola.

Sempre rispetto agli argomenti trattati, cioè dell'ingresso e dell'accoglienza dei minori non accompagnati, possiamo dire tranquillamente che tra i due paesi vi sono molte similitudini. Mentre l'aspetto che li differenzia sono le tipologie di permessi concessi e le modalità di concessione e la condizione giuridica attribuita come comunque abbiamo già illustrato nel paragrafo precedente.

4.3 Se nell'accoglienza si determinano delle lacune nella tutela, queste si possono trasformare in rischio di pericolo per i minori non accompagnati.

I minori stranieri non accompagnati che arrivano in Spagna ed in Italia hanno le stesse caratteristiche le medesime situazioni di pericolo, prima della partenza nei loro paesi : guerre e conflitti, violenza familiare, matrimonio forzato, o condizioni di esclusione e discriminazione.

I pericoli continuano durante le rotte che durano a volte per settimane, mesi o addirittura anni, devono affrontare molteplici rischi, abusi e violenze.

Quando arrivano in Spagna, affrontano, come in Italia molteplici difficoltà legate alle condizioni di accoglienza: dalla determinazione dell'età, all'ottenimento del permesso di soggiorno e di lavoro, all'accesso all'istruzione, mancanza di mezzi di sussistenza e di opportunità di lavoro per andare avanti a 18 anni, e il rifiuto sociale o la discriminazione. I Minori Stranieri Non Accompagnati che arrivano nel territorio spagnolo sono presi in carico e gestiti dalle Comunità Autonome, che devono garantirne la protezione.

La stampa spagnola e le organizzazioni mondiali, che monitorano il fenomeno migratorio dei bambini soli nel territorio, mettono in evidenza comunque che negli ultimi anni sono stati apportate modifiche alle leggi per rafforzarne la protezione, quali per esempio l'istituzione di un registro o la regolamentazione del rimpatrio e nella politica di integrazione.

Tuttavia, malgrado ciò e i progressi compiuti nella direzione della tutela, con tali modifiche ancora oggi non sempre le azioni degli enti pubblici stessi e le norme sull'immigrazione proteggono completamente questi minori dalla situazione di vulnerabilità.

La mancanza di protezione a volte pone loro di fronte a pericoli e incertezze, come per esempio nelle procedure di identificazione della minore età.

Premesso che i bambini non accompagnati non possono essere espulsi dal paese o internati nei cosiddetti "centri di internamento per stranieri" (CIE) , se il bambino ha una documentazione oppure può dimostrare la minore età, la sua tutela è affidata direttamente alla Comunità Autonoma la quale deve attivarsi per garantire la protezione.

Se il bambino invece non è in possesso di una documentazione, o comunque vi sono dubbi sulla sua età, il sistema prevede di sottoporsi a test per determinare l'età.

Questo è il primo ostacolo alla protezione del minore, perché infatti i soggetti sono sottoposti ad esami medici, magari si fa di esso un uso eccessivo perché non è regolamentato e quindi non ci sono garanzie giuridiche sufficienti.

Generalmente si tratta di test radiologici che spesso non danno risultati affidabili e non possono valutare la loro maturità psicologica.

Il secondo pericolo deriva da una possibile errata identificazione. Se un bambino viene erroneamente identificato come maggiorenne, a causa del suo aspetto o di un errore nella procedura, non viene più protetto.

Infatti potrebbe vivere per strada, essere arrestato, espulso dal paese o ricoverato in un centro di internamento per stranieri (CIE) con conseguente privazione della libertà in violazione della stessa legge.

Anche la mancanza di risorse a disposizione dei Centri di Protezione può determinare una privazione della tutela: una volta identificato come minore, può o deve essere rimpatriato nel proprio paese, ovviamente, solo se dopo un'indagine e una valutazione del migliore interesse, si ritiene opportuno far ritornare il bambino alla propria famiglia con capacità e interesse di prendersi cura del minore.

In alternativa viene preso in carico dal paese di origine in grado di permettere al minore il godimento dei suoi diritti attraverso i servizi sociali.

5. L' INTEGRAZIONE DEI MSNA

In Spagna qualsiasi minore gode la stessa tutela a prescindere dalla cittadinanza e dalla regolarità della permanenza nel territorio, infatti la mancanza del permesso di soggiorno non ostacola l'esercizio dei suoi diritti ³⁰⁵.

Per questo motivo occorre far riferimento alla *Ley Orgánica* n.1/1996 del 15 gennaio e che ha parzialmente modificato il codice civile e la legge processuale civile.

Esso è il riferimento normativo che contiene i principi guida a cui si devono attenere i pubblici poteri quando operano per la tutela del superiore interesse del minore

³⁰⁵ Art. 35 comma 7 della legge organica n.4/2000, norma fondamentale sui diritti e libertà degli stranieri in Spagna e integrazione sociale.

all'interno del nucleo familiare di origine e per la tutela dell'integrazione familiare e sociale.

Il Codice Civile all'art.172 sancisce la tutela dei minori, che si trovino in una condizione di "desamparo"³⁰⁶, da parte dell'ente pubblico territoriale competente³⁰⁷.

La Costituzione sancisce da una parte la competenza esclusiva dello Stato, tra cui ricordiamo la materia della cittadinanza, immigrazione, emigrazione e condizione dello straniero e diritto di asilo, dall'altra riconosce alle Comunità Autonome la possibilità di assumere competenze in materia di assistenza sociale, compresa la protezione e la tutela dei minori.

Hanno altresì una competenza esclusiva di accertare la loro condizione di "desamparo", conseguentemente sono tenute ad assumerne la tutela.

La LOEX 4/2000 ha subito modifiche in diversi momenti ricordiamo per esempio quella attuata con la L.2/2009, inseguito alla decisione del Tribunale Costituzionale che aveva dichiarato l'illegittimità di alcune norme che negavano agli stranieri irregolari dei diritti fondamentali³⁰⁸.

Inoltre, successivamente varie modifiche si sono rese necessarie anche a causa delle direttive comunitarie che devono essere recepite dallo Stato.

Possiamo sostenere che l'evoluzione del fenomeno migratorio richiede sempre l'adeguamento della normativa.

La Spagna ha mostrato in passato principalmente un interesse ad un ricongiungimento dei minori alla famiglia di origine e all'integrazione proprio nel paese di origine. Proprio per questo motivo ha dato e dà anche oggi molta importanza agli accordi bilaterali con i paesi di origine dei minori non accompagnati.

Per quanto riguarda la tutela nella custodia del minore vengono utilizzate diverse procedure che si basano sull'affidamento e l'organizzazione non governativa specializzate nella protezione dei minori.

³⁰⁶ Quando in violazione della legge si verifica un inadempimento dei doveri di protezione il minore è sfornito della necessaria assistenza morale e materiale la sua condizione si esprime con i termini *desamparo* o *desprotección*.

³⁰⁷ In base alla distribuzione delle attribuzioni tra Stato e Comunità Autonome

³⁰⁸ Si veda SSTC 236/2007 del 7 novembre e 259/2009 del 19 dicembre.

Anche le Comunità Autonome realizzano tra loro degli accordi per poter agire in modo sinergico per la cura e la custodia dei minori.

Infine, contribuiscono al rafforzamento dei diritti dei minori stranieri anche la Giurisprudenza Costituzionale.

5.1 Il ruolo dell'esecutivo

In questi anni i flussi migratori diretti nelle due nazioni si sono intensificati e il numero dei MSNA è diventato molto consistente, molto probabilmente a causa dell'assenza di una legislazione in grado di regolarli. Mentre le politiche migratorie sono state sviluppate lentamente e a volte inizialmente mancavano di sistematicità. Troviamo molte similitudini tra i due Paesi per la gestione dell'immigrazione sia dal punto di vista normativo che in relazione al processo di decentramento.

Per quanto riguarda la gestione dell'immigrazione, a livello istituzionale, sia per la Spagna che per l'Italia i ministeri interessati sono quattro

- il Ministero dell'Interno (assume un ruolo prevalente in Italia, all'interno del Ministero è istituita la Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo)
- il Ministero del Lavoro in Italia; Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione in Spagna (riveste il ruolo principale)
- il Ministero degli Esteri
- il Ministero delle Pari opportunità.

I ministeri di entrambi i Paesi sono affiancati da reti Inter-Istituzionali importanti per la formulazione delle Politiche migratorie.

In particolare in Spagna prevede due organismi:

1. la "Comisión Interministerial de Extranjería", responsabile per l'analisi e la valutazione di tutte le proposte che possono avere un impatto sulla politica migratoria;

2. il “Consejo Superior de Política de Inmigración” con il compito di coordinare le iniziative delle Istituzioni pubbliche che hanno competenza per le politiche di integrazione e accoglienza degli immigrati a livello nazionale e locale.

I due Paesi, dal punto di vista delle norme interne, le politiche di immigrazione e di asilo trovano fondamento ciascuno nella propria Costituzione e sono regolate con specifiche leggi sull'immigrazione.

In Spagna, regola il fenomeno migratorio, la politica di accoglienza e integrazione con la legge sugli stranieri³⁰⁹. La norma nasce nel 2000, ma ha subito numerose modifiche fino ad approdare all'ultima versione del 23 febbraio 2021.

In Spagna, le politiche di integrazione sono sostenute attraverso il Fondo nazionale di appoggio all'accoglienza e all'integrazione degli immigrati, accanto al quale ciascuna Autonomia istituisce un proprio fondo specifico. Questo fondo stabilisce una struttura collaborativa basata sui principi di sussidiarietà e cooperazione tra l'amministrazione generale dello Stato, Comunità Autonome e municipalità

In entrambi i Paesi considerati, Italia e Spagna, gli strumenti finanziari adottati a livello nazionale per sostenere le politiche di integrazione, sono integrati attraverso gli strumenti finanziari comunitari che trovano nel Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi, il loro principale riferimento.

Nel decennio 2010- 2020 in Spagna il processo di integrazione sociale dei minori non accompagnati, si è basata soprattutto su tre aspetti quali la scolarizzazione, l'occupazione attraverso l'accesso alla formazione professionale e i programmi di transizione alla vita adulta.

Relativamente alla scolarizzazione dei MENA sono stati valutati le iniziative dei centri di accoglienza per promuovere l'accesso al sistema educativo e alla formazione professionale, le sfide all'interno dei ambiti scolastici e le limitazioni all'accesso professionale e all'istruzione superiore.

Per quanto riguarda il processo di scolarizzazione avviene quasi immediatamente al loro arrivo nel territorio Spagnolo, ma una delle preoccupazioni maggiori è la barriera linguistica, cioè la mancanza della conoscenza di base dello spagnolo che potrebbe facilitare il loro processo di inserimento nel sistema educativo. Ciò porta spesso al

³⁰⁹*Ley Orgànica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero), última modificación 23 de febrero de 2021.*

fallimento e alla dispersione scolastica. Oltre all'abbandono della scuola, queste problematiche potrebbero avere ulteriori conseguenze che danno vita a situazioni che includono sentimenti di umiliazione, frustrazione o altro.

In questa direzione è il Difensore Civico³¹⁰ del Minore dell'Andalusia.

Per questo motivo il governo Spagnolo punta a rafforzare la formazione linguistica fin dalle prime fasi dell'accoglienza e prosegue durante tutta la fase di scolarizzazione.

Pertanto il mandato giuridico che stabilisce la necessaria scolarizzazione di tutti i minori in età scolare, non può essere applicato in modo semplicemente automatico, ma richiede un adattamento prima del sistema educativo alle particolari esigenze educative di questi alunni e di una precedente formazione del minore per affrontare con minime garanzie di successo il suo percorso

Per quanto riguarda la questione della formazione e accesso all'occupazione dei giovani stranieri non accompagnati in età lavorativa, la realtà in Spagna è molto simile a quella descritta per l'Italia sia per quanto riguarda l'accesso all'istruzione formale che per quanto riguarda la disparità delle iniziative volte a facilitare l'accesso al lavoro e le difficoltà di inserimento.

Infatti, mentre ci sono centri che attivamente con diverse iniziative promuovono la realizzazione di vari progetti di formazione tecnica e professionale, altri sono meno attivi e molti giovani rimangono fuori da questi programmi che contribuirebbero al loro inserimento socio-lavorativo.

Questo è un aspetto che il governo spagnolo prende in considerazione e cerca la giusta risoluzione, poi vi sono altre sfide che riguardano sempre le attività di formazione:

- alcune attività non sono regolamentate e pertanto potrebbero non essere debitamente accreditate al momento della ricerca di un lavoro.
- Le opzioni tematiche di formazione professionale sono spesso determinate da

³¹⁰ Defensor del Menor de Andalucía (2003). *Menores Inmigrantes en Andalucía. La atención en los Centros de Protección de Menores*. Informe Especial al Parlamento. Sevilla. pag.548

Già nel 2003, il Difensore Civico riteneva che pretendere l'iscrizione immediata, di un minore immigrato di 15 anni appena arrivato in Spagna in un istituto ordinario per l'istruzione scuola secondaria obbligatoria, sarebbe stato un sicuro fallimento educativo. Riteneva appunto che ciò avrebbe provocato la frustrazione e la demotivazione del minore.

ragioni di plausibilità, ad esempio un accordo con una fondazione, rimanendo da un lato come criterio la formazione preliminare di un bambino, o i suoi interessi o aree di conoscenza di preferenza.

Infine, è da sottolineare che, nonostante l'importanza che l'occupazione riveste per l'integrazione e in particolare, per poter rinnovare il permesso di soggiorno dopo aver raggiunto la maggioranza dei età, il numero di adolescenti non accompagnati che è riuscito, prima della maggiore età, ad avere le sue prime esperienze lavorative resta notevolmente limitata tenuto conto anche del tasso di disoccupazione giovanile dei territori interessati.

Il governo spagnolo, diversamente dall'Italia in modo costante pianifica gli interventi per l'integrazione degli stranieri.

Nel decennio 2000 - 2010, la politica d'integrazione e accoglienza è stata gestita attraverso l'approvazione di una pianificazioni strategiche di durata triennale. Come per esempio il Piano strategico di Cittadinanza e Integrazione, attuato nel 2007-2010³¹¹. Ad essi si aggiungono le iniziative delle diverse amministrazioni pubbliche.

Il governo spagnolo ha introdotto due strumenti di fondamentale interesse: il Forum per l'integrazione degli immigrati e l'Osservatorio permanente sull'immigrazione.

Il primo strumento, cioè il Forum è coordinato dal Ministero del Lavoro e Affari Sociali, ha il compito di intermediare alla partecipazione e al dialogo, in modo tale da coinvolgere l'intera società, autoctona e straniera, nella ricerca di idee politiche strategiche ed operative volte a migliorare l'integrazione dei migranti.

L'Osservatorio permanente sull'immigrazione (IPO) ha invece l'obiettivo di osservare e raccogliere le informazioni sull'evoluzione dell'immigrazione nella società. Questi strumenti sono a livello territoriale.

³¹¹ Plan Estrategico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010

5.2 La distribuzione delle competenze nella gestione delle politiche di accoglienza e integrazione in Spagna.

Anche la Spagna, come in Italia, le politiche migratorie riguardano i tre principali settori: l'immigrazione, gli immigrati e le politiche per i migranti.

Le politiche di immigrazione regolamentano l'ammissione all'interno di un paese le condizioni di ingresso: ingressi e controllo delle frontiere, permessi di soggiorno, espulsioni;

Rientrano nella politica per gli immigrati la individuazione delle categorie e la regolazione dell'insieme di diritti, civili, sociali e politici che gli vengono riconosciuti come l'accesso ai servizi sociali, la cittadinanza, la partecipazione pubblica, l'accesso lavorativo ;

Relativamente alle politiche per i migranti si tratta quell'insieme di misure che riguardano la prima accoglienza e assistenza per quei soggetti particolarmente vulnerabili presenti sul territorio .

Si tratta di quei soggiornanti per motivi umanitari, minori non accompagnati, vittime di tratta, clandestini e irregolari.

Questi soggetti per mezzo delle organizzazioni del terzo settore, che operano in convenzione con le pubbliche amministrazioni, possono accedere ai servizi di base.

Le competenze su questi settori sono divise principalmente tra il Ministero del lavoro e immigrazione e Ministero dell'Interno, esse tuttavia si intrecciano con una distribuzione di competenze tra diversi livelli dell'amministrazione pubblica.

Le politiche di immigrazione in sostanza costituiscono, nei due paesi europei oggetto del nostro studio, una prerogativa del livello di governo nazionale con limitate possibilità di interferenza da parte degli enti locali.

Mentre ad assumere rilevanza nel ruolo delle politiche per gli immigrati sono le amministrazioni locali.

Infatti al governo nazionale spetta la regolazione dello status di cittadini e dei diritti civili, sociali e politici che riguardano gli stranieri.

Invece l'attuazione delle pratiche di integrazione sono sviluppate in concreto solo nel luogo dove gli stranieri risiedono e lavorano, cioè nella dimensione locale, anche se è competenza dei governi centrali stabilire quali categorie di migranti hanno diritto a quali

servizi, nonché predisporre appropriate misure di accoglienza e assistenza che rispondano alle diverse esigenze.

Quindi gli Enti locali, sia in Spagna che in Italia, garantiscono sostanzialmente l'attuazione delle politiche di integrazione .

Questo ruolo in qualche modo deriva dalla fatto che tali istituzioni hanno la funzione di organizzazione ed erogazione dei servizi diretti ai cittadini .

Il ruolo centrale però va riconosciuto agli enti locali non solo ai fini di concretizzare queste politiche, ma anche nel far fronte a possibili emergenze come l'arrivo improvviso di profughi da zone di guerra, che può richiedere interventi urgenti di prima accoglienza. Inoltre siamo in presenza di un progressivo aumento delle competenze in materia da parte delle amministrazioni territoriali. Questo si nota soprattutto nell'accesso ai documenti di soggiorno, al mercato del lavoro e ai servizi di accoglienza .

Sia in Spagna che in Italia, come abbiamo fatto notare in precedenza a fronte della rapida e disordinata crescita dei flussi migratori, le istituzioni pubbliche nazionali hanno reagito con lentezza e scarso spirito di iniziativa.

Contemporaneamente vi è stata una delega de facto degli interventi di accoglienza e integrazione ad amministrazioni locali e organizzazioni della società civile.

In questo contesto si è verificata una forte differenziazione delle politiche sul territorio, in base alla diversa capacità degli Enti locali di attivarsi e alle diverse risorse a disposizione.

In Spagna l'organizzazione territoriale dello Stato è regolamentata dalla parte VIII della Costituzione spagnola del 1978. In particolare L'articolo 137 stabilisce che *“lo Stato è territorialmente organizzato in municipalità, province e Comunità Autonome. Tutte queste entità devono avere il proprio governo per la gestione dei rispettivi interessi”*.

La Costituzione spagnola, successivamente alla decisione³¹² della Corte Costituzionale, ha predisposto una distribuzione verticale del potere politico tra le entità di diversi livelli. In cima c'è lo Stato, detentore della sovranità, poi le regioni caratterizzate dalla loro autonomia politica e infine gli enti locali, province e municipalità, aventi l'autonomia amministrativa.

³¹² Corte Costituzionale 4/1981

La Costituzione spagnola determina la distribuzione di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome, mentre i compiti degli Enti locali sono regolati dalla “Ley Reguladora de las Bases de Regimen local”.

In materia migratoria, per l’articolo 149 della Costituzione, lo Stato detiene l’esclusiva autorità dei seguenti argomenti: a) Nazionalità, immigrazione, emigrazione, leggi sull’asilo; b) Legislazioni sul lavoro, senza pregiudicare la loro esecuzione da parte degli organi delle Comunità Autonome; c) Sanità: basi e coordinamento generale per la salute; c) Regole basilari per l’implementazione dell’articolo 27 della Costituzione che impone il diritto all’Istruzione.

Le Comunità Autonome³¹³ hanno invece, tra l’altro, esclusiva competenza sugli aspetti riguardanti: a) alloggio e l’assistenza sociale. Mentre c’è una competenza ripartita tra Comunità Autonoma e Stato sia relativi al potere legislativo che esecutivo in materia di salute e igiene, lavoro e istruzione che riguardano gli immigrati.

Dunque l’integrazione degli immigrati fondamentale è regolato e gestito a livello locale da ciascuna Autonomia, in linea con la normativa generale citati precedentemente.

Le province dato i poteri conferitigli dallo Stato e dalle Comunità Autonome, si occupano di coordinare i servizi municipali; sviluppano azioni di cooperazione soprattutto per promuovere attività di sviluppo sociale ed anche economico della provincia, mettono a disposizione assistenza legale; provvedono ai servizi pubblici sovra-municipali.

A livello municipale hanno competenza amministrativa, per esempio, nelle materie riguardanti: Sicurezza ; promozione e gestione delle residenze; Protezione della salute pubblica; Partecipazione nella gestione delle cure primarie; Provvedimento ai servizi sociali e ai servizi di integrazione sociale; Partecipazione nella pianificazione dell’insegnamento e dell’educazione. In Spagna (come del resto in Italia) la forte decentralizzazione delle politiche sociali ha dato luogo a diversi modelli di integrazione della popolazione straniera.

Questo apre lo spazio ad una eterogeneità di esperienze, costituendo anche l’occasione per creare e consentire la condivisione di buone pratiche e la promozione di forme di politica innovativa.

³¹³ Ai sensi dell’art. 148 della Costituzione.

Per gestire i processi di inclusione sociale degli immigrati ciascuna Autonomia si è dotata di una propria legge specifica. Anche gli Statuti di Autonomia che stabiliscono le competenze delle Comunità Autonome, regolano la questione migratoria per mezzo dei capitoli specifici.

Grazie a questo complesso sistema legislativo, alle Comunità Autonome è riconosciuta la competenza esecutiva in fatto di permessi di lavoro che deve essere esercitata attraverso il coordinamento con il governo centrale dello Stato.

Queste competenze includono tre aspetti, ovvero:

- la procedura burocratica e risoluzione del permesso di lavoro iniziale;
- la procedura burocratica e la risoluzione riguardo l'appello a queste autorizzazioni;
- l'applicazione di leggi di controllo e di sanzione.

Inoltre è riconosciuta la competenza, anch'essa esercitata in collaborazione con l'autorità nazionale, di fissare il numero di lavoratori stranieri da inserire sul proprio territorio, tramite canali bilaterali e multilaterali.

Accennate le varie competenze relativamente al potere legislativo ed esecutivo dobbiamo sottolineare adesso l'importanza di dover considerare a livello locale anche piani e programmi che, nell'ottica di applicare le menzionate normative, si pongono l'obiettivo di promuovere effettivamente l'inserimento degli immigrati regolari e dei richiedenti asilo nel tessuto economico-sociale del Paese.

Infatti, la Spagna proprio per quest'ultimo fine, in ciascuna Autonomia si è dotata di un insieme di piani di accoglienza e integrazione.

5.3 Le politiche di accoglienza nei vari livelli e l'integrazione in Andalusia.

Relativamente alle politiche di accoglienza ed integrazione nel caso dell'Andalusia, il quadro di riferimento in passato è stato principalmente dato dal "Piano Integrato per l'Immigrazione in Andalusia" dalla durata triennale.

La principale funzione del piano è stato quello di coordinare le politiche d'immigrazione nella Comunità Autonoma Andalusia sui vari aspetti concernenti l'integrazione. Insieme alle associazioni di immigrati e alle ONG andaluse prestano attenzione ai temi concernenti la sanità, il lavoro, l'educazione, la casa, l'uguaglianza e il benessere Sociale, la giustizia.

È bene rilevare che in questo ultimo ventennio si registra una evoluzione delle politiche migratorie della Comunità Autonome, si sono succedute differenti tappe che possono essere riassunte nei termini di accoglienza, integrazione e gestione della diversità. Questi sono stati regolati da piani integrali di durata triennale che oggi sono state sostituite dalle strategie andalusia per la immigrazione 2021-2025.

La strategia è lo strumento generale di pianificazione della Comunità autonoma dell'Andalusia per le politiche che promuovono non solo l'integrazione sociale dei migranti, ma anche dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale. Cerca di sviluppare e promuovere l'interazione tra le politiche chiave che ne promuovono l'integrazione sociale e la promozione e il rafforzamento di una società inclusiva e di convivenza interculturale.

In Spagna, come abbiamo avuto modo di dire la competenza legislativa e ed esecutiva in materia migratoria è detenuta dallo Stato centrale e dalle diverse Comunità autonome secondo una ripartizione delle materie.

Comunque, possiamo affermare che le Comunità Autonome in materia di immigrazione godono di un discreto margine d'indipendenza per legiferare e finanziare autonomamente politiche attuative, anche se dentro le leggi quadro della legislazione statale.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario per gestire le politiche migratorie sul loro territorio, le Comunità Autonome ricevono annualmente finanziamenti statali tramite il Fondo di Appoggio per l'Accoglienza e l'Integrazione degli Immigrati.

Nel 2001 nella CAA, inserita amministrativamente nella "*Consejería*"³¹⁴ del Lavoro, è stata creata la Direzione Generale di Politiche Migratorie.

Il compito di questa direzione non solo è realizzare azioni a favore degli immigrati, ma soprattutto attuare una politica comune a livello di governo andaluso.

Infatti la direzione generale ha promosso e coordinato i Piani Integrali per l'Immigrazione in Andalusia, piani dove si determinavano oltre gli obiettivi da

³¹⁴ Ministero della Comunità Autonoma.

raggiungere e le misure per conseguirli, si definivano anche i preventivi di spesa per portarli a termine.

Nell'elaborazione e attuazione dei piani integrati sono stati coinvolti tutti gli organi politici e amministrativi della Comunità Autonoma andalusa che interagiscono con i differenti bisogni dei cittadini immigrati inoltre sono stati coinvolti, le associazioni di immigrati e le ONG andaluse che si occupano di migrante.

Uno degli obiettivi di fondo che si tenta di perseguire, è quello della normalizzazione. cioè, in Andalusia, si è cercato di evitare di creare servizi pubblici specifici per i migranti, quanto invece si è voluto promuovere l'accesso di quest'ultimi ai servizi generali per tutta la popolazione.

Attualmente è stata elaborata una strategia di intervento per il periodo di 2021- 2025, che come abbiamo detto è lo strumento attraverso il quale la Comunità Autonoma promuove politiche efficaci per l'integrazione sociale dei migranti, mira a rafforzare la società inclusiva e a promuovere la convivenza interculturale.

Tra i soggetti da tutelare ovviamente vi rientrano ragazzi e ragazze adolescenti appartenenti alla popolazione migrante e rifugiata privi di riferimenti familiari, soggetti del nostro studio.

Rientrano nelle strategie prevenire situazioni di violazione dei suoi diritti e discriminazione. vengono così stabilite strategie di sensibilizzazione e comunicazione sulla migrazione che promuova il principio di pari opportunità e trattamento, rifiutando ogni forma di discriminazione e razzismo.

A questo fine si opera non solo dando visibilità sociale ai migranti con l'arricchimento positivo che la diversità culturale implica, ma anche garantendo la parità di accesso ai servizi di base evitando discriminazioni nell'ambito educativo e lavorativo

Le strategie si basano su due premesse:

- Si promuovono cioè nuove azioni che rappresentano un miglioramento pur continuando le politiche già in atto per generare un cambiamento per fornire risposte migliori ed affrontare sfide attuali.
- Classificare esigenze e sfide in base ai criteri di impatto e di risoluzione fattibile. Si studiano strategie di azioni flessibili e gestibili.

Per la realizzazione di questi obiettivi generali si promuove il coordinamento delle politiche pubbliche andaluse volte all'inclusione sociale dei piccoli migranti in Andalusia

La pianificazione strategica va migliorata continuamente sostenendo i principi della trasparenza e della partecipazione.

Da qui l'accoglienza

Relativamente all'accoglienza dei minori non accompagnati, le politiche migratorie andaluse, hanno proceduto sempre in due direzioni.

Da un lato si sono attuate politiche emergenziali atti a soddisfare alcune primarie necessità come il vitto e l'alloggio.

Dall'altro lato le politiche dell'accoglienza si sono mosse a promuovere tutto ciò che è possibile per permettere , a tutti i minori stabilizzati nel territorio dell'Andalusia di crescere .

Infatti le aree in cui si è investito di più sono state quelle della salute, dell'educazione, dell'inserimento sociale come servizi sociali, centri residenziali di accoglienza per minori non accompagnati.

Nel primi anni del 2000 l'investimento nel campo delle politiche migratorie da parte del governo spagnolo e della Comunità Autonome Andalusie, come risulta da alcuni studi, è stato rilevato un dato secondo il quale l'immigrazione è stato fondamentale per la crescita economica spagnola³¹⁵.

I finanziamenti per la promozione delle politiche migratorie andaluse sono aumentati progressivamente durante il boom economico: dal 2005 fino al 2009. La crisi economica nell'ultimo decennio ha segnato però una brusca inversione di tendenza. Nel 2010 infatti i finanziamenti per le politiche migratorie sono diminuiti.

I fondi sono stati investiti soprattutto per estendere i diritti sociali alla popolazione immigrata, soprattutto nel campo sanitario e dell'educazione .

Proprio l'estensione dei diritti sociali rappresenta una buona pratica che contraddistingue la Spagna dagli altri paesi europei se si pensa che queste pratiche sono state poste nel primo decennio del 2000 come pratiche a livello strutturale.

Durante il periodo di crescita economica la popolazione era favorevole all'estensione delle prestazioni sociali agli immigrati. Dall'altra parte l'estensione dei diritti e dall'allentamento del sistema di controllo, hanno favorito tanto l'ingresso che la permanenza degli immigrati e dei minori non accompagnati in Andalusia .

³¹⁵ In <https://extranjeros.inclusion.gob.es> Observatorio permanente de la Inmigración (2009) *Inmigración y Mercado del Trabajo. Informe 2009*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Poiché le risorse da gestire erano ingenti, sono stati creati direzioni e dipartimenti che si sono altamente specializzati nel campo delle politiche migratorie.

Successivamente, a causa della crisi economica, le risorse si sono ridotte e gli immigrati, che prima erano inseriti nel tessuto socio-economico locale, sono ritornati ad usufruire di quei servizi di prima accoglienza. Inoltre, tra la popolazione si sollevata una sofferenza verso le politiche migratorie inclusive.

È molto importante ricordare che a livello territoriale opera il Forum per l'Integrazione e l'Osservatorio, essi hanno le basi in tutte le comunità autonome e le province. L'Osservatorio avendo le basi in tutte le Comunità Autonome, vi è dunque anche un Osservatorio permanente sull'immigrazione in Andalusia.

Lo scopo degli Osservatori è quello di migliorare la conoscenza della realtà migratoria e dei flussi sul proprio territorio; ricevere e analizzare le informazioni provenienti dalle istituzioni pubbliche e private, dalle organizzazioni e dalle associazioni collegate con l'immigrazione; promuovere, sviluppare e disseminare le ricerche sulle migrazioni.

a. Fattori di forza e debolezza delle politiche di accoglienza.

Nel paragrafo precedente abbiamo sottolineato l'obiettivo primario delle politiche migratorie in Andalusia, che è quello di far sì che gli stranieri accedano ai servizi rivolti a tutta la popolazione, ed evitare di creare servizi solo per questa collettività.

Nella pratica questo obiettivo è di difficile attuazione, pertanto l'obiettivo è stato portato avanti soprattutto nelle politiche di accoglienza.

Nel territorio alcuni servizi, come per esempio lo sportello per immigrati, non sono gestiti direttamente dalla pubblica amministrazione invece, tramite bandi pubblici, sono gestiti da organizzazioni del terzo settore.

Uno dei tanti servizi è il servizio di "Prima Accoglienza" (*Primera Acogida*) dove per accoglienza non si intende solamente il Centro di Accoglienza, ma si riferisce al periodo di adattamento che può durare dei mesi o addirittura anni, quindi accoglierli significa

ascoltare e aiutare nelle loro difficoltà, difficoltà come quelle linguistiche oppure a causa delle insicurezze, hanno bisogno di un appoggio emozionale e psicologico.

Per questo motivo sono fondamentali la presenza di figure specializzate del mediatore culturale e dello psicologo che possono lavorare sull'autostima dell'utente che accede al servizio di prima accoglienza.

Il mediatore concorda con l'utente colloqui individuali, attraverso il quale può tracciare azioni personalizzate e un piano di orientamento modellato sulle sue necessità.

Per attuare quella accoglienza integrale, di cui abbiamo già prima, deve soddisfare l'esigenza oltre al servizio di attenzione psico-sociale anche servizi di orientamento lavorativo, il servizio di consulenza e gestione immobiliare e l'accesso al micro-credito. In Andalusia l'orientamento per l'impiego mette a disposizione delle persone in cerca di lavoro una rete completa di orientamento professionale, consulenza per la ricerca del lavoro inserimento lavorativo e supporto.

In questo caso vengono offerti un ampio numero di servizi che vanno dall'informazione del mercato del lavoro alla consulenza per la conoscenza di se ai fini di comprendere il proprio posizionamento nel mercato del lavoro.

Chi si iscrive a questo itinerario personalizzato di inserimento, acquista consapevolezza delle possibilità lavorative ed evita frustrazioni dovute alle troppe aspettative.

Inoltre non è solo un programma di orientamento, ma persegue anche l'obiettivo di inserire l'utente nel mercato del lavoro.

È un servizio rivolto a tutti coloro che sono in cerca del lavoro ma in via preferenziale la Comunità autonoma Andalusia vuole offrire un servizio specifico alla popolazione immigrata e ai giovani immigrati a rischio di esclusione come i MENA.

Teoricamente questo servizio dovrebbe essere prestato solo a immigrati regolari, iscritti nelle liste di lavoro, ma in pratica è aperto a tutti gli immigrati, proprio perché chi non ha il permesso di residenza che ha maggior bisogno di orientamento lavorativo.

Tutto questo anche al fine di favorire il mercato del lavoro formale e trarre i giovani dall'economia sommersa.

Il servizio di orientamento viene affiancato da diversi progetti che hanno come obiettivo di fornire gli strumenti ai giovani per attuare principalmente il programma di orientamento.

Per fare un esempio organizzare corsi per l'alfabetizzazione informatica dove si mettono a disposizione computer che servono sia per la ricerca del lavoro sia per comunicare con amici e parenti.

Per i servizi finanziati dalla pubblica amministrazione, al fine di verificare se gli obiettivi prefissati dai bandi e la destinazione dei fondi vengano attuati, sono predisposti dei controlli periodici.

Per mettere in evidenza un punto di forza del servizio di prima accoglienza si ritiene che sia un valore aggiunto la metodologia della sua gestione basata sulla mediazione culturale.

Inoltre la buona riuscita degli intenti è anche grazie all'operato dei volontari che operano a livello di quartiere, istituti scolastici, nelle zone della città con maggior incidenza di residenti d'origine straniera.

Invece il punto debole del Servizio di Prima accoglienza è rappresentato soprattutto dalla dipendenza assistenzialista delle ONG dall'amministrazione pubblica generata dal fatto che in principio il servizio era gestito esclusivamente dai finanziamenti pubblici. Successivamente con la crisi economica le ONG sono state obbligate a cercare formule alternative di finanziamento sensibilizzando il mondo imprenditoriale a favore del sociale.

Ciò è molto difficoltoso sia perché l'imprenditore non è sensibilizzato a sostenere il tessuto sociale, anche in tempi normali figuriamoci di crisi economica dove anche la categoria imprenditoriale risulta colpito.

- Una buona pratica in Andalusia “promozione della interculturalità”

L'obiettivo principale, come abbiamo già avuto modo di dire, della politica migratoria della Spagna è quello della normalizzazione. Cioè lo scopo è quello di favorire l'accesso ai servizi pubblici che sono a disposizione di tutti i cittadini.

Per questo motivo non si è voluto creare apposito sportello specifico per gli immigrati, ma si è voluto puntare sulla formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione. Anche se l'azione formativa è iniziata in un periodo precedente al 2006 è stata continuata in modo interessante con il Programma FORINTER2 (2007-2013) diretto principalmente alla formazione, per distinte aree (sanità , lavoro, giustizia), dei responsabili politici e del personale della Pubblica amministrazione.

Inoltre, il programma è rivolto anche a quei collettivi professionali, come gli agenti della Polizia Locale o chi lavora nei mass media, che hanno a che fare, direttamente o indirettamente, nella loro quotidianità, con popolazione immigrata.

Il progetto FORINTER2 si suddivide in quattro fasi: “Analisi della realtà d'intervento e raccolta della documentazione”, “Piano di Formazione”, “Monitoraggio e valutazione”, “Comunità di apprendimento transnazionale”.

Il fine è individuare quelle aree prioritarie di intervento del programma e affrontare le principali problematiche. Infatti, è in questa occasione che sono state prese in considerazione tematiche come per esempio “Immigrazione e mercato del lavoro”, “Attenzione a minori e giovani immigrati”, “Immigrazione e servizi sociali”.

Interessante è l'ultima fase del programma FORINTER2 che ha l'obiettivo di porre in essere la cosiddetta “Comunità di Apprendimento Transnazionale”.

A livello metodologico il programma FORINTER2 prevede, in un'ottica di formazione ed evoluzione continua, il ripetuto confronto delle esperienze delle amministrazioni locali con le esperienze di altri contesti della UE.

FORINTER 2 è stato cofinanziato per l'80% con fondi europei e per il 20% con finanziamenti propri della Comunità Autonoma Andalusina.

Il progetto FORINTER ha dato effettivamente una risposta positiva di fronte a una richiesta di conoscenze e competenze tra i dipendenti della Pubblica Amministrazione, a causa di una crescente utenza più multietnica.

Relativamente ai MENA un importante progetto è stato il Progetto Speranza (Proyecto Esperanza) della Comunità delle Hijas de la Caridad. Ha lavorato con MSNA a Siviglia l'esperienza della Comunità con questo collettivo risulta particolarmente interessante, esso si inserisce in un progetto più ampio, denominato “Progetto Speranza”. Il progetto nato nel 2003 non solo soddisfa l'esigenza dell'assistenza all'alloggio ma cura, secondo l'obiettivo primario, l'inserimento dei MENA nella società d'accoglienza.

In particolare il Progetto Speranza comprende la gestione di due tipi di accoglienza uno per minori tutelati, e l'altro per gli ex minori tutelati che hanno compiuto la maggiore età.

Per quanto riguarda gli alloggi prevedono appartamenti distinti e il funzionamento di questi appartamenti di accoglienza, è regolamentato, alla pari di tutte le altre strutture del sistema di protezione minori andaluso, secondo le puntuali disposizioni di legge³¹⁶.

Essa prevede almeno un educatore, spesso mediatori linguistici e culturali, per ogni tre minori, tale presenza è garantita sia di giorno che di notte. Inoltre veniva garantita la presenza di uno psicologo e un'assistente sociale.

Raggiunta la maggiore età

La Comunità delle Hijas de la Caridad hanno gestito inoltre una struttura del programma della Junta de Andalucía "La tua casa" per quei giovani che pur avendo raggiunto la maggiore età non avevano raggiunto ancora i requisiti economici, affettivi e sociali per vivere una vita indipendente.

Il Centro ha portato avanti un progetto di formazione e inserimento lavorativo rivolto a tutti i minori da sedici ai diciotto anni tutelati dalla Comunità Autonoma Andalusica che risiedono in centri di protezione. Nel centro si impartiscono due indirizzi di formazione professionale: giardinaggio e cucina. Questo progetto nasce proprio dalla necessità di colmare una lacuna nel lavoro con i MSNA.

Nel Centro la formazione professionale al minore è integrata con lezioni di spagnolo, d'informatica e si offre un servizio di assistenza psicologica.

L'obiettivo della formazione è inserire i ragazzi nel mercato del lavoro di Siviglia, infatti stipulando accordi con aziende che operano nel territorio e che si dimostrino interessati a trasformare lo stage in un vero rapporto di lavoro qualora entrambi le parti fossero soddisfatti dell'esperienza lavorativa.

In questo modo si garantisce l'assunzione a giovani di 17-18 anni e facilita la procedura per ottenere al ragazzo un permesso di residenza per motivi di lavoro, e quindi gli consenta di regolarizzare la propria posizione e inserirsi progressivamente nella società di accoglienza.

³¹⁶ Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa (BOJA 20 de 16 de febrero) y decreto 355/2003, de 16 de diciembre, de acogimiento residencial del menor (BOJA 243 de 22 de diciembre)

Ciò che colpisce in questi progetti è la modalità con cui si opera l'attuazione di integrazione

Principalmente c'è una ricerca delle imprese. Si muniscono di un minimo di organizzazione a questo scopo, si recano nella zona industriale incontrano singolarmente gli imprenditori raccontano il progetto. Se gli accordi sono positivi, in seguito funzionano anche il passa parola.

In base all'esperienza, il target d'imprese a cui si rivolgono sono quelle piccole o medio piccole. Uno dei motivi di questa scelta è perché le imprese grandi assumono tramite agenzie interinali, e perché il piccolo imprenditore è maggiormente disponibile e paziente alla trafila amministrativa che richiede.

Un programma di tal genere si allinea al progetto migratorio della maggioranza di questi ragazzi, si sentono meno frustrati anche se si rendono conto che fino ai diciotto anni è quasi impossibile trovare lavoro e regolarizzare la propria posizione.

Anche se il programma è stato accolto bene dagli imprenditori locali, tanto che la quasi totalità dei ragazzi era assunta dopo lo stage con contratti di formazione, il fatto che comportavano costi di contribuzione molto bassi per l'azienda rappresentava un limite. Infatti durante la crisi economica l'impresario non rinnovava il contratto al termine dei due anni di formazione e preferiva assumere un altro apprendista alle stesse condizioni. Poiché alcuni giovani che stavano per rendersi indipendenti si ritrovarono nuovamente in una situazione di vulnerabilità, la Comunità delle Hijas de la Caridad ha creato il "Programma di Indipendenza" rivolto ai ragazzi fino a quando non si sia stabilizzata la loro situazione economica o lavorativa.

6. LA RIFORMA NORMATIVA IN SPAGNA E IL REGIME GIURIDICO DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO

Il Governo Spagnolo ha elaborato una bozza di riforma che dovrebbe apportare modifiche sostanziali alle norme della legge sull'immigrazione volto all'eliminazione degli ostacoli

che trattengono all'irregolarità migliaia di giovani e che inoltre faciliterà il loro ingresso al lavoro.

La riforma intende sciogliere il nodoso problema burocratico che i minori non accompagnati devono affrontare quando compiono 18 anni, introduce modifiche per accelerare il rilascio dei documenti, inserirli nel mercato del lavoro e impedire a migliaia di minori di raggiungere la maggiore età come immigrati irregolari.

Dunque il cambiamento faciliterà loro l'ottenimento dei permessi di soggiorno e di lavoro, oltre il loro rinnovo.

Attualmente i giovani che non hanno ottenuto un permesso di soggiorno durante la permanenza nei centri di accoglienza, come previsto dalla legge, passano da un giorno all'altro da minori tutelati ad adulti in situazione irregolare.

Quando compiono 18 anni devono anche lasciare i centri e non sono più solo giovani senza documenti, ma la maggior parte di loro diventa anche senz'atetto.

Pertanto, vale anche una riflessione su come saranno considerate perse tutte le risorse che le comunità autonome hanno investito nella loro formazione e inclusione durante il tempo in cui sono state ospitate.

Anche per chi ha ottenuto i permessi di soggiorno sotto tutela trovano ostacoli importanti al momento del rinnovo da maggiorenni. Il problema principale, in questo caso, è che il neomaggiorenne non riesce a soddisfare i requisiti richiesti.

Relativamente ai requisiti il primo è quello avere un reddito superiore ai 500 euro al mese, requisito impossibile se non hanno il permesso di lavoro, come è di solito.

Pur riuscendo a rispettare tutti gli adempimenti previsti dalla legge, l'autorizzazione che a loro concessa è senza fini di lucro che non consente loro di lavorare.

Tutte queste barriere hanno finito per raggiungere la Corte Suprema, dopo essere state denunciate per anni da Ong e avvocati.

Ma la corte si è pronunciata senza risolvere il problema, anzi ha complicato ulteriormente la procedura di richiesta di permesso di soggiorno.

L'Alta Corte ha richiesto che le persone di età superiore ai 19 anni, al primo rinnovo, debbano dimostrare il proprio reddito sopra i 2.000 euro al mese. La sentenza, che ha iniziato a portare all'irregolarità centinaia di giovani, è stata la spinta per il governo ad affrontare la riforma del regolamento relativo alle migrazioni.

Il regio decreto una volta ultimato l'iter legislativo porrà fine principalmente a questo tipo di permesso senza fini di lucro per i giovani migranti perché non si adatta alla realtà della categoria e abbassa i requisiti per rinnovare o ottenere il permesso di soggiorno e di lavoro al raggiungimento della maggiore età. Il reddito minimo richiesto è ora calcolato sulla base del Reddito minimo vitale per un singolo beneficiario (469,9 euro).

Tale importo può provenire da un lavoro, ma anche da benefici sociali, una formula più flessibile che prima non era consentita. Il requisito economico, inoltre, non sarà necessario se il giovane è ospitato in un istituto che ne garantisca il mantenimento. Sì, devono presentare rapporti positivi di integrazione e formazione da parte dell'ente che li ha accolti e dimostrare di non avere precedenti penali.

Della riforma beneficeranno retroattivamente anche centinaia di altri giovani che hanno raggiunto la maggiore età negli ultimi cinque anni e che hanno perso o non hanno ottenuto il permesso perché non in regola con i requisiti che ora vengono eliminati.

Le modifiche includono anche un potenziamento dell'elaborazione telematica che dovrebbe semplificare i processi.

Il resto delle innovazioni prevede che le più piccole possano essere documentate il prima possibile. Viene così abolito il periodo massimo di nove mesi previsto dalla normativa per il rilascio del permesso di soggiorno ai minori che arrivano in un centro di accoglienza.

Ai sensi della legge, i minori stranieri tutelati non sono comunque considerati irregolari, pertanto il requisito di nove mesi poneva, secondo la bozza, "un'inutile rigidità".

In molte occasioni, inoltre, questo periodo massimo è stato interpretato come un periodo minimo, portando in questo modo ad un periodo con un vuoto documentale.

La nuova formulazione invece prevede che gli atti siano rilasciati, anche se provvisori, entro un termine di 15 giorni.

Un'altra novità riguarda i minori con età tra i 16 anni e i 18 anni. Sebbene i dati non siano del tutto attendibili, le comunità autonome ospitano ufficialmente circa 9.000 minori stranieri, la stragrande maggioranza sono proprio di età superiore ai 16 anni.

La nuova formulazione del regolamento prevede che la carta di soggiorno che viene elaborata debba contenere un'autorizzazione al lavoro nel caso di minori di 16 e 17 anni.

La possibilità di cercare un lavoro a condizioni paritarie che gli spagnoli hanno iniziato a promuovere già nel marzo del 2020, fino a quel momento il numero di giovani che

potavano iniziare a lavorare legalmente a 16 anni era molto difficile, anche se la legge lo prevede è sempre stata disattesa a causa delle procedure necessarie per ottenere tale autorizzazione.

Il fatto di ottenere tale documentazione non impedirà, nel caso in cui sia considerata la migliore opzione per il minore e nel suo principale interesse, il rimpatrio nel Paese di origine.

Quest'ultimo percorso, in ogni caso, di solito non opera in Spagna, sia per la mancanza di collaborazione da parte dei paesi di origine, sia per le garanzie che il processo deve rispettare, poiché deve tenere conto della volontà del minore .

Il nuovo testo eviterà inoltre che i bambini e gli adolescenti stranieri debbano rinnovare il loro permesso ogni anno.

La prima autorizzazione ora avrà una validità di due anni e il rinnovo coprirà per altri cinque anni, se è ancora minorenne.

Il governo spagnolo nella persona di José Luis Escrivá Ministro dell'Inclusione, della sicurezza sociale e della migrazione ha inteso modificare il regolamento.

Essa rappresenta la misura più importante che il suo ministero ha proposto in materia di migrazione.

I minori stranieri sono stati una priorità, il provvedimento ha permesso a diverse centinaia di giovani immigrati che non potevano lavorare di ottenere legalmente il loro primo lavoro.

Le ONG concordano sull'importanza di questa riforma per combattere l'esclusione sociale della categoria dei minori non accompagnati.

La riforma è volta soprattutto ad agevolare i permessi di soggiorno e di lavoro per i minori non accompagnati, al compimento dei 18 anni di età.

Attualmente sono tenuti a soddisfare requisiti praticamente impossibili, come avere un reddito proprio superiore a 2.000 euro al mese, per rinnovare o per ottenere i permessi.

Anche quando ottemperano ai requisiti, viene loro concesso un permesso di soggiorno che non consente loro di lavorare.

La proposta accorcia anche i tempi per i minori in affidamento per ottenere i documenti il prima possibile, come già prevede la legge, e non passare mesi senza documenti. Consente inoltre loro di rinnovare le autorizzazioni ogni cinque anni e non

tutti, come attualmente. La modifica autorizzerà inoltre a lavorare automaticamente dall'età di 16 anni, una concessione che fino ad ora era un lusso per pochi.

Secondo la stampa della riforma beneficerebbero circa 8.000 minori stranieri non accompagnati e altri 8.000 giovani arrivati da soli in Spagna ma che hanno già raggiunto la maggiore età.

Le opposizioni basano il loro disaccordo, per la riforma, sulla preoccupazione per la reazione dell'UE alla riforma dato che la concessione dei permessi permetteranno ai giovani di transitare per tutto il continente.

7. ALCUNE RACCOMANDAZIONI O PROPOSTE REPLICABILI RECIPROCAMENTE IN ENTRAMBI I PAESI PER MIGLIORARE LA POLITICA D'INTEGRAZIONE E ACCOGLIENZA.

Abbiamo individuato questioni di una certa importanza relativamente alla condizione giuridica e alle sfide della riforma in materia di minori stranieri in cerca di quelle soluzioni per garantire l'integrazione dei minori non accompagnati nel territorio spagnolo.

In questo paragrafo, dopo aver messo in evidenza le misure normative prese dal governo spagnolo per spingere il paese verso l'inclusione di questa categoria, cercheremo le buone pratiche poste in essere per superare in modo pratico gli ostacoli dell'integrazione.

La sfida più grande per un Paese, senza dubbio, è proprio attuare esperienze di successo, all'interno o all'esterno del sistema di protezione. Se le buone esperienze si consolidano come politica di Stato, il successo è garantito.

In questo caso per politica di stato in materia di minori non accompagnati si intende quella politica pubblica che garantisca a tutti questi bambini una protezione adeguata, che lo accompagni fino al raggiungimento della maggiore età e anche per il tempo successivo se il neo maggiorenne vuole rimanere nel territorio di accoglienza. Una politica di stato giusta che si basi sul rispetto dei principi internazionali del superiore interesse e della non discriminazione, che garantisca una crescita sostenibile per ogni minore sotto tutti i punti di vista: sanitario, educativo, formativo.

Lo stato investe sul minore straniero, non solo per realizzare i diritti di questi bambini e bambine che è doveroso, ma anche per l'interesse della società del Paese.

Lo Stato Spagnolo nell'evoluzione della normativa che riguarda questi soggetti è molto attento alle esigenze specifiche di ciascun bambino derivanti dalle cause che lo hanno portato a lasciare il paese di origine, così come pone una attenzione particolare alle loro vulnerabilità, causate dalle molte sfide affrontate

Riportando una parte del discorso del Difensore civico dell'Andalusia, secondo il quale *"l'obiettivo fondamentale di tutti gli interventi che riguardano questi bambini deve essere quello di trovare una soluzione duratura che risponda a tutte le loro esigenze di protezione, tenendo sempre conto del loro parere³¹⁷"*, è evidente comunque che la Spagna, come l'Italia, mette in primo piano il rispetto dell'interesse superiore del minore, che va valutato in diversi momenti.

Una delle questioni più dibattute sia in Italia che in Spagna è la questione del passaggio alla vita adulta di questi minori, che deve avvenire attraverso un progressivo inserimento sociale. Vale il principio che il minore, a prescindere dalla sua nazionalità, ha diritto al pieno inserimento nel Paese di accoglienza.

Possiamo dire che il passaggio all'età adulta costituisce l'elemento centrale e imprescindibile del processo "di protezione e di integrazione" per ogni bambino migrante non accompagnato.

L'obiettivo può essere raggiunto solo se ricevono una guida, il sostegno e l'opportunità per studiare e formarsi continuamente. Per questo motivo le politiche in materia di istruzione inclusiva, di crescita economica, di riduzione delle disparità sono intrinsecamente legati alle politiche volte al progressivo inserimento sociale, educativo e lavorativo dei bambini migranti non accompagnati

Ponendo la nostra attenzione proprio ai ragazzi in età tra i 16 e i 18 anni, possiamo affermare che per loro esiste la consapevolezza politica, a livello nazionale ed europea, della necessità di mettere in moto diversi meccanismi e processi per facilitare la loro preparazione al passaggio alla vita adulta.

³¹⁷ Defensor del Menor de Andalucía (2018), *Informe Anual 2017*, op cit., p. 314.

Come spiega J. A. Fernández Avilès³¹⁸ *“La politica migratoria - come politica di gestione dei flussi migratori ("economici" in particolare)- è anche politica occupazionale.... Un problema ancora molto critico è l'accompagnamento del passaggio dal sistema educativo al mercato del lavoro dei minori non accompagnati in situazione di tutela e la mancanza di misure specifiche di inserimento professionale, problema che si aggrava quando raggiungono la maggiore età”*.

I dibattiti politici dell'ultimo decennio si sono basati sulla necessità di far acquisire ai minori non accompagnati capacità e competenze sufficienti, senza i quali è impossibile integrarsi pienamente e attivamente nella società. Si è dibattuto molto in particolare sul passaggio alla vita adulta attraverso la continuità tra studi e ingresso nel mercato del lavoro.

Nel contesto attuale, in cui gli Stati europei stanno promuovendo impegni globali in materia di migrazione e di protezione dei rifugiati, da un lato si delineano politiche per arrivare al 2030 con le migliori cifre possibili in materia di sviluppo sostenibile, dall'altro vi sono paesi come la Spagna e l'Italia che affrontano la questione dell'integrazione di bambini migranti non accompagnati consapevoli che rappresenta un elemento cruciale per raggiungere tali obiettivi.

A questo punto del nostro lavoro ritornerebbe utile individuare almeno i principi che stanno alla base di buone pratiche in Andalusia, cioè di quelle azioni, progetti o linee d'intervento che hanno favorito l'inclusione sociale dei MENAS, che possono fungere da modello per la loro replicazione in altri contesti fuori dalla Spagna e, quindi, anche in Italia, soprattutto per la soluzione di situazioni simili.

Il processo di selezione delle Buone Pratiche è ovviamente un'attività complessa che implica un ulteriore studio di ricerca, pertanto qui ci affidiamo ad un'indagine attuata dall'UNICEF³¹⁹ in diversi centri di accoglienza dove sono state raccolte informazioni sulle varie iniziative e progetti esistenti in materia di integrazione, di solito promossi direttamente o indirettamente dall'autorità autonoma andalusa.

³¹⁸ FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.:, in “Formación para el empleo y jóvenes inmigrantes (instrumentos jurídicos para su inclusión en el mercado laboral”, VVAA., *Tratamiento normativo y social de los menores inmigrantes*, Consejería de Justicia e Interior de Andalucía, Sevilla, 2015, Pg 68-80

³¹⁹ CERIANI CERNADAS, P.: *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur español*, edito da UNICEF Còmite Español, Madrid 2019.

Tenuto conto che le buone pratiche sono basate su principi, norme, leggi, valori e Diritti Umani e che per quanto riguarda gli obiettivi da raggiungere possono essere svariati, dallo studio dell'UNICEF che ha valutato le buone esperienze e buone metodologie attuate nell'Andalusia, traiamo solo alcune considerazioni, soffermandoci in generale e non scendendo nei dettagli, per elaborare ipotetici obiettivi per possibili progetti ritenuti interessanti ai fini di una altrettanto ipotetica, ma utile attuazione in Italia.

In particolare elaboriamo due tipologie di progetti volti a contrastare l'esclusione sociale e di lavoro, che rappresenta il tema centrale del nostro studio.

Il primo progetto ipotetico è basato sullo "sviluppo di reti" per favorire l'integrazione sociale ed occupazionale dei minori e giovani a rischio di esclusione o legati a processi migratori.

L'obiettivo da perseguire è consentire l'integrazione sociale e lavorativa delle persone a rischio o situazione di esclusione sociale nel territorio, ciò attraverso la promozione della creazione di una rete di enti, parti sociali e imprenditori che vogliono cooperare per lo sviluppo locale.

Questo tipo di progetto implica la pregressa conoscenza del territorio e delle sue risorse, pertanto, necessita sviluppare una ricerca partecipativa che permetta di contattare tutte le parti sociali per una conoscenza pratica delle reti formali e informali e delle risorse associative che operano per l'inserimento sociale e lavorativo del territorio.

Implica anche la creazione di uno spazio di riflessione critica da cui possano emergere nuove iniziative sociali che favoriscano la creazione e il consolidamento di reti.

Infine necessita fornire utili strumenti per lo sviluppo di percorsi integrati di inserimento sociale e lavorativo.

I diretti beneficiari sono tutte le persone che collaborano allo sviluppo del processo di integrazione, principalmente i minori non accompagnati attori di questo studio, enti sociali e locali, piccole e medie imprese, tutti i giovani. Ma vi sarebbero anche beneficiari indiretti, ossia tutti coloro che, a lungo termine, vedranno migliorare il proprio ambiente e trarranno vantaggio dallo sviluppo a livello locale. Cioè la popolazione del territorio in cui il progetto potrebbe essere veicolo di sensibilizzazione della pubblica amministrazione principale responsabile della lotta contro l'esclusione sociale.

Il secondo progetto è volto ad ottenere l'integrazione socio-educativa e culturale dei minori che arrivano nel paese europeo con l'ambizione di migliorare la sua vita. L'obiettivo generale è di realizzare la piena integrazione sociale e occupazionale dei minori stranieri puntando sull'istruzione inclusiva, sulla crescita economica e sulla riduzione delle disparità.

La necessità di un progetto simile è dettata dal fatto che la categoria dei minori non accompagnati non essendo a carico di alcun adulto di riferimento, può essere a rischio sotto diversi punti di vista, per cui risulta doverosa una misura di protezione da parte dell'autorità pubblica.

L'intervento deve sviluppare una prospettiva inclusiva, promuovendo l'insegnamento della lingua, la formazione delle competenze sociali e lavorative necessarie per relazionarsi e integrarsi nell'ambiente, la conoscenza delle diverse alternative di occupazione del suo tempo libero per promuovere un tempo libero sano, e consulenza personale e legale necessaria per risolvere i suoi problemi e le sue difficoltà nel luogo di accoglienza attraverso la formazione in profili professionali, la immersione linguistica e culturale e la pratica di attività ricreative e tempo libero.

La metodologia di intervento utilizzata deve essere essenzialmente pratica, affinché il giovane percepisca fin dall'inizio una chiara utilità al suo apprendimento. Questo orientamento pratico facilita la motivazione iniziale dei beneficiari e promuove il senso sociale di appartenenza al gruppo.

Occorre assicurare la costruzione di apprendistati funzionali, possibilmente collegandoli con quelli che il minore già possiede, rispettando la sua identità culturale e valorizzando le conoscenze acquisite nel suo Paese di origine

Questo approccio rende gli apprendistati molto motivanti e rafforza l'autostima e promuove nei giovani i successi personali

L'integrazione dei beneficiari deve essere svolta in diverse aree, favorendo la socializzazione e l'appartenenza ad una società pluralistica.

Concludiamo con una riflessione:

I vantaggi della promozione delle buone pratiche consistono nella possibilità di agire con un linguaggio comune, anche se si interviene in contesti diversi. Tale linguaggio comune può favorire la riflessione e il dibattito internazionale, che si basa sull'analisi di ciò che è o non è una buona pratica all'interno di un settore specifico di intervento in questo caso

in materia di integrazione del minore non accompagnato. Pertanto ritengo che sarebbe opportuno investire molto di più sull'analisi delle buone pratiche per creare dei canoni fondamentali per progettare con successo le iniziative d'intervento.

CONCLUSIONI

Dopo aver analizzato l'ipotesi di ricerca incentrata sull'integrazione dei minori stranieri non accompagnati e valutate le problematiche relative alla loro condizione giuridica, adesso sembra opportuno ripercorrere i temi principali affrontati in questo studio e riproporle in queste conclusioni per fare il punto della situazione.

PRIMO

Il fenomeno migratorio in Italia è caratterizzato da numerosi MSNA. Da una indagine empirica realizzata ad Agrigento (Sicilia), risulta evidente il loro interesse ad integrarsi attraverso il lavoro.

All'interno del nostro studio giuridico sulle problematiche relative al diritto al lavoro dei minori stranieri non accompagnati, si è ritenuto opportuno condurre delle interviste ad un numero esiguo di MSNA attuando così una piccola indagine empirica.

La ricerca condotta ha come obiettivo principale di riportare alcune esperienze significative di minori in merito al rapporto con il lavoro.

Ho intervistato 20 ragazzi minori non accompagnati, di cui 15 di età da 14 a 16, 5 di anni 17, sono tutti di sesso maschile, trasferiti ad Agrigento da Lampedusa dopo lo sbarco e l'identificazione.

Le domande predisposte per l'intervista mirano a capire, attraverso la narrazione l'esperienza migratoria e il loro progetto migratorio.

Le risposte mostrano l'obiettivo comune che, pur avendo vissuti diversi, è quello di trovare un lavoro dignitoso e vivere una vita più serena.

SECONDO

Il fine principale della Tesi Dottorale è di determinare la condizione giuridica del MSNA, in qualità di lavoratore, attraverso l'analisi della normativa, nazionale ed internazionale.

Nella ricerca del quadro di riferimento, si mette in evidenza la giustapposizione di due diverse prospettive sulla quale la condizione giuridica del lavoratore minore straniero può essere focalizzata. Da una parte sono applicate le norme che tutelano il lavoro minorile e dall'altra le norme sul trattamento giuridico del minore come straniero.

In questa prospettiva il minore lavoratore straniero rientra nel più ampio contesto del fenomeno migratorio ed è posto a confine di diverse legislazioni di ispirazione opposte: il diritto del lavoro minorile che garantisce il diritto e tutela il minore e il diritto sull'immigrazione che reprime il diritto al lavoro dei MSNA con permesso per minore età.

Nella comparazione delle norme è risultato evidente una disparità di trattamento, per l'applicazione di una diversa disciplina, tra i minori inseriti in un contesto familiare e a quelli che non essendo stati inseriti rimangono presso le strutture di accoglienza.

Si appresta, infatti, una tutela specifica per quei soggetti che pur facendo ingresso nel territorio come non accompagnati entrano successivamente in un contesto familiare in quanto viene dato in affidamento. Ad essi è garantita la realizzazione del loro interesse cioè è garantito il lavoro precoce in prospettiva dell'inserimento nella società di accoglienza.

Ai minori non accompagnati, invece, che rimangono in carico degli enti locali nei centri di accoglienza non viene garantito la realizzazione del suddetto interesse.

A quest'ultimi, le norme sull'immigrazione che disciplinano l'ingresso e la regolarizzazione attribuisce un tipo di permesso di soggiorno denominato permesso per minore età che vieta al MSNA sedicenne di svolgere un lavoro.

TERZO

Il progetto migratorio dei MSNA e il permesso per minore età.
--

Il progetto migratorio dei MSNA è quello di trovare lavoro e la loro condizione lavorativa è legata al permesso di soggiorno. Pur avendo un desiderio o una necessità di emanciparsi attraverso il lavoro, i MSNA, titolari dei permessi per minore età, non possono accedere al lavoro prima della maggiore età.

Poiché prevale l'applicazione della legge sull'immigrazione sul diritto del lavoro minorile, il MSNA, in questo caso, è più considerato straniero che minore. Ciò crea inevitabilmente una discriminazione.

Il permesso per minore età, introdotto dal DPR, n. 394/99 art. 28, ha lo scopo di regolarizzare la permanenza del minore nel territorio. Ma il suo contenuto viene svuotato dalla Circolare del Ministero dell'Interno n.300/2000, disponendo che “il permesso per minore età non consente di esercitare attività lavorativa, inoltre non è convertibile in permesso di studio o lavoro al raggiungimento della maggiore età”, ha creato una precarietà sulla sua permanenza nel territorio italiano.

La circolare inoltre ha di fatto introdotto una disparità di trattamento ed una manifesta discriminazione dei minori non accompagnati con permesso per minore età rispetto a tutte le altre categorie di minori stranieri.

Negare la possibilità di lavorare al giovane straniero significa ostacolare il suo percorso di integrazione nella società e di accoglienza renderlo dipendente dai servizi sociali e anche più vulnerabile in quanto potenziale vittima del lavoro nero o attività illegali.

QUARTO

Cosa è stato fatto per superare questa disparità tra minori in Italia?

Qualche amministrazione locale, come la Direzione Provinciale del Lavoro di Bolzano, ha tentato di risolvere la situazione non applicando la circolare ministeriale n. 300/2000 ritenendo che le circolari come atti amministrativi non sono vincolanti per le amministrazioni differenti da quelle emanate.

Anche la Corte Costituzionale e vari Tribunali ordinari si sono pronunciati in merito dichiarando la parità di posizioni tra minori.

Ma di fatto le Questure, non si sono allineate alle sentenze e ancora oggi, dispone permessi per minore età con il divieto di lavoro per chi ne è titolare, vanificando la giurisprudenza che ha fornito una interpretazione orientata verso il riconoscimento del diritto a tutti i minori senza distinzione.

Anche il legislatore è intervenuto con la L. Zampa l. n. 47 /2017 nell'ottica di delineare una pianificazione di tutti gli interventi più idonei per la tutela e la parificazione del trattamento dei MSNA, riconoscendo il loro diritto alla protezione, all' accoglienza e all'integrazione.

La legge esige l'applicazione dei principi della non discriminazione e del superiore interesse, le disposizioni però non sono entrati nel merito della questione relativa ai permessi di soggiorno validi per il lavoro.

QUINTO

La Legge Zampa (L. 47/17) all'insegna dei Principi Internazionali del Superiore Interesse del Minore e della Non Discriminazione per sostenere la vulnerabilità dei MSNA.

Il minore straniero non accompagnato è considerato principalmente uno "straniero", poiché vive fuori dal suo paese di origine. Questo è spesso motivo di limitazione dell'esercizio dei propri diritti. Rispetto ai minori cittadini affronta maggiori difficoltà. Per questo motivo in Italia si è ritenuta necessaria una normativa nazionale a favore del minore che desse applicazione ai principi internazionali del superiore interesse e della non discriminazione, per sostenere la dignità di questi minori.

La Legge Zampa sancisce all'art. 1 la parità di trattamento tra minori presenti in Italia, tuttavia di fatto si è in attesa di normative che attuano pienamente la disposizione, soprattutto il Paese attende l'eliminazione delle forme di discriminazione poste in materia di accesso al lavoro.

Il legislatore, con la nuova legge, non entra nel merito dell'integrazione anche se si rileva l'importanza di introdurre politiche migratorie in grado di condurli verso settori di studio o di lavoro che offra l'opportunità di proseguire la permanenza in Italia in modo regolare, soprattutto dopo aver compiuto i diciotto anni.

SESTO

Se i minori stranieri non accompagnati sono minori come tutti gli altri, come mai è necessaria una norma specifica che affermi i suoi diritti? Perché sono soggetti alle forme di discriminazione sul lavoro?

La prima risposta è insita nel termine con cui sono individuati MSNA, sono minori ma sono ritenuti anche stranieri, soggetti appartenenti ad un'altra società. Il termine straniero vuole esprimere questa estraneità che implica una condizione di inferiorità a cui vengono imposti dei limiti, cioè l'impossibilità di beneficiare di un diritto perché gli manca una condizione: la cittadinanza.

Questa condizione è la conseguenza dell'immagine prodotta sia dalla legge sull'immigrazione interna sia dalle normative sull'immigrazione di rango europeo che hanno introdotto una diversificazione di status con un complesso sistema di disposizioni normative che dividono la popolazione residente in un determinato territorio tra cittadini nazionali e cittadini stranieri.

Queste norme alimentano una suddivisione giuridica e politica che ha riflessi anche sulla vita sociale, perché la popolazione sente come importante l'appartenenza allo Stato nazionale, una qualità che diventa essenziale ed indispensabile per l'esercizio dei diritti civili, politici e sociali.

Anche il dibattito sull'immigrazione attualmente si divide da una parte la visione accademica del processo di democrazia come l'unico strumento di inclusione sociale e di riduzione delle disparità, che propone un pari trattamento giuridico tra cittadini e stranieri, dall'altra si contrappone il pensiero politico che propende per una dominazione di *status* del cittadino rispetto allo straniero-migrante. Tra queste due posizioni in mezzo abbiamo la immagine legislativa del MSNA e dell'immigrazione.

Relativamente al motivo per cui viene negato il diritto al lavoro ai MSNA, alla luce del risultato della ricerca, ritengo che il minore straniero non accompagnato è considerato fin dall'inizio un ospite a tempo, trattato bene fino a quando non raggiunge la maggiore età, egli può sperare ad una prospettiva di rimanere in Italia ed avere un lavoro dopo i diciotto anni, ma ciò dipende dalla condizione giuridica che riesce a raggiungere dopo aver superato tutti gli ostacoli.

In questa ottica il minore straniero sembra non rappresentare un pericolo per l'ordine pubblico, ma all'età di diciotto anni diventa rivale e pericoloso tanto da essere assoggettato a controlli e soggetto all'espulsione se non riesce ad ottenere il titolo che dà regolarità alla sua permanenza nel territorio italiano.

In conclusione ritengo che il diritto al lavoro precoce viene negato solo secondo una logica di una politica migratoria restrittiva del passato, attuata per limitare e controllare i flussi migratori dei minori non accompagnati. Oggi è una disposizione anacronistica che potrebbe innescare dinamiche pericolose per la società di accoglienza.

SETTIMO

Alla luce dei principi internazionali quali proposte possono essere fatte per rendere possibile l'integrazione dei minori non accompagnati in Italia?

Decenni di sbarchi clandestini provenienti dal Nord Africa di minori stranieri non accompagnati corrispondono a decenni di politica migratoria non sempre all'altezza della situazione. Infatti la politica migratoria elaborata in tutti questi anni, volta a limitare i flussi, non ha sortito l'esito sperato. Emerge l'incapacità politica e gestionale del governo e un'inadeguatezza degli strumenti amministrativi nel controllo dei flussi migratori.

L'inadeguatezza viene dimostrata anche con le continue modifiche attuate sulla disciplina sull'immigrazione, infatti è il settore dell'ordinamento giuridico che ha conosciuto più instabilità. I vari interventi legislativi, quasi sempre emergenziali sono sempre rivolti alla ricerca di un equilibrio tra esigenza di controllo dei flussi migratori e politiche di accoglienza. In questi trent'anni si sono alternate norme aperte all'integrazione a norme repressive.

Fatte queste premesse, affinché la ricerca possa contribuire ad innescare una riflessione globale su quanto teorizzato, voglio concludere riepilogando in sintesi alcune proposte individuate nel corso di questa tesi, che potrebbero essere utili per iniziare a ragionare sulla possibilità di trovare soluzioni definitive al fine di garantire il diritto all'integrazione socio-lavorativa dei MSNA.

- ✓ Trovare politiche migratorie che promuovono nuove azioni che possano generano cambiamenti, e che forniscano nuovi strumenti utili per un inserimento graduale dei minori nella realtà socio economica.
- ✓ Nella ricerca di queste nuove politiche migratorie l'Italia potrebbe dialogare con i Paesi che presentano analogie di problematiche come per esempio la Spagna, e trarre le esperienze positive.
- ✓ Proprio dalla politica migratoria spagnola risultano validi esempi per l'Italia i progetti che favoriscono l'inserimento sociale e lavorativo basandosi sul successo scolastico-formativo.
- ✓ Esempi di buona pratica sono la promozione di progetti basati sullo "sviluppo di reti" per favorire l'integrazione sociale e occupazionale dei minori e dei giovani a rischio di esclusione o legati a processi migratori che beneficiano tutti coloro che partecipano al progetto: al minore non accompagnato, agli organismi sociali, alle piccole e medie imprese e a tutti i giovani.
- ✓ Modificare la disciplina del titolo di soggiorno per il minore.
Elaborare una normativa dei titoli di soggiorno che deve comunque garantire una parità e una certa stabilità nel territorio e che non spinga verso l'irregolarità.
- ✓ Occorre individuare nuovi canali di ingresso legali per l'immigrazione dei minori.
Le politiche di chiusura hanno alimentato gli ingressi clandestini, occorre un cambiamento legislativo che introduca nuovi meccanismi d'ingresso legali. Una disciplina sugli ingressi in grado di superare l'impostazione basata sul divieto che caratterizza la legislazione vigente renderebbe più ordinata gli arrivi.
- ✓ Elaborare una norma che regoli la convivenza al posto di una legislazione specifica sull'immigrazione

Tutte le proposte avanzate in questo studio sono volte ad equiparare, nel diritto al lavoro, i minori non accompagnati con gli altri minori, perché il lavoro in molti casi è un valore positivo. Infatti per i minori stranieri che hanno compiuto 16 anni, essere inseriti in un contesto lavorativo significa per loro, non solo la possibilità di apprendere più velocemente la lingua, le abitudini, le regole sia implicite che esplicite del luogo in cui si trovano, allo stesso tempo, permette loro di rafforzare la fiducia in se stessi, la possibilità di costruire un legame con la comunità e il territorio in cui si trovano a vivere. Mentre il

divieto al lavoro e la discriminazione sul lavoro innesca meccanismi negativi che danneggiano il minore.

Partendo, dunque, dal presupposto che la tesi è diretta al riconoscimento del diritto al lavoro dei minori, nel corso della tesi dottorale mi sono soffermata sull' Obiettivo 8.7 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che, guardando il futuro, prevede di porre fine al lavoro minorile in tutte le sue forme . È una proposta interessante che merita uno studio approfondito. Qualora venga accettata, per poterla attuare occorre individuare altri meccanismi di integrazione formativa come la formazione duale, borse di studio o altro per rendere possibile la tutela del superiore interesse del minore che è la sua integrazione, formazione e una tutela economica quando il lavoro è per il minore l'unica fonte di sostentamento.

Riferimenti bibliografici

Amnesty International Italia(2006), *invisibili: Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia*, Torino edizioni Gruppo Abele.

Abderrahman J. M., Ruiz Garzón F., Vilà Baños R. (2018) “Historia de vida de un menor extranjero no acompañado de Melilla” In *Modulema: Revista científica sobre diversidad cultural*, ISSN-e 2530-934X, N° 2, págs. 86-112.

Accorinti M. (2014), *Politiche e pratiche sociali per l'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia*, Edito dal Consiglio Nazionale delle Ricerche Dipartimento Scienze Umani e Sociali Patrimonio Culturale, Roma.

Acosta Arcarazo D.(2012), “Misure e condizioni di integrazione per i cittadini di Paese terzi nell'Unione europea: un'analisi comparata e una valutazione della loro attuazione e dei limiti allaluce del Diritto dell'Unione europea”. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*,2.

Alcolado Chico M. T. (2018) “Una aproximación a la legislación comunitaria y española sobre los menores no acompañados”, *Anales de la Real Academia de Doctores*, ISSN 1138-2414, Vol. 3, N° 2, 2018, págs. 151-177.

Algostino, A. (2018) “Il decreto sicurezza e immigrazione (decreto legge 113 del 2018: estinzione del diritto di asilo repressione del dissenso e disegualianza” <http://www.costituzionalismo.it/articoli/685/> articolo.

Ambrosini M. (2005) *Sociologia delle migrazioni*, ed. Il Mulino, Bologna.

Ambrosini M (2006)-*Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni* ed. Il Mulino, Bologna.

Amnesty International Italia(2006), *Invisibili: minori migranti detenuti all'arrivo in Italia*, Torino, Edizione Gruppo Abele.

Anzaldi A., Guarneri T. (2014) *Viaggio nel mondo dei minori stranieri accompagnati: un'analisi giuridica-fattuale*, Roma, Italia. ed. Fondazione Basso.

Arce Jiménez E. (2006), “Menores extranjeros no acompañados”, In *Nuevos retos que plantean los menores extranjeros al Derecho* / coord. por Isabel Eugenia Lázaro González, Irene Culebras Llana ISBN 84-8468-189-0, págs. 123-142.

Bacci M. L. (2005) *L'incidenza economica dell'immigrazione*. Torino Giappichelli.

- Baldoni E. Giovannetti M. (2017) *Sguardi e memorie di umanità in fuga*, Roma SPRAR e Cittalia.
- Ballerini, A. (2014), *La vita ti sia lieve: storie di migranti e di altri esclusi*, Milano, Melampo.
- Barrera López F. M.(2010-2011), “La protección del menor no acompañado y la condición de extranjero ¿Una relación compatible? Reflexión desde el derecho de la Unión Europea y el derecho español”, *In Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, ISSN 0212-8217, N° 13-14, , págs. 195-232
- Bastianoni, P., Zullo F., Frattini T. Taurino, A. (2011), *I minori stranieri non accompagnati diventano maggiorenni*, Tricase(LE), Libellula Edizioni.
- Bastianoni, P., Taurino, A. (2012), “L’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati”, in «*Rassegna di psicologia*», vol. 29, n. 1 p. 5-69.
- Bertozzi R. 2005, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, Ed. Libreria Cortina, Milano.
- Bertozzi R. 2006 *Pratiche di Accoglienza. Aggancio, inserimento mediazione rimpatrio, Save the ChildrenItalia, Roma.*
- Bianchi, D. (2011), (a cura di) *Ascoltare il minore*, Roma, Carocci Faber.
- Bobbio N. (1979) *Il problema della Guerra e le vie della pace*, Il Mulino Bologna
- Bonifazi C, (2005) *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*. ed Libreria Cortina, Milano,
- Bonifazi C., Demurtas P. (2017), “*I minori stranieri non accompagnati: dimensioni e caratteristiche nello scenario europeo e italiano*”, in *Minorigiustizia*, 3, p. 33.
- Bosisio R. (2011) “*Diritti e bisogni dei giovani migranti. Una ricerca empirica sulle opinioni e percezioni dei minori stranieri non accompagnati*”, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Rivisteweb n. 1/2011.
- Bricchetti R. , Pistorelli L.(2009) *L’ingresso illegale diventa reato di clandestinità*, in *Guida al Diritto*, n. 34/2009
- Campani G. Zoran L., Carchedi F, (2002) (a cura di), *Le esperienze ignorate. Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza e ostilità*, Ed. Franco Angeli, Milano.

Campani, G., Lapov, Z., Carchedi, F. (2002) (a cura di) “*La mobilità giovanile tunisina all’indomani della rivoluzione dei gelsomini*”, Report Finale OIM *Le esperienze ignorate, Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza e ostilità*, ed. Franco Angeli. Milano.

Canaj E. ,Bana S. (2014) *Il diritto al ricongiungimento familiare e la sua tutela multilivello*. Edizioni Nuova Cultura.

Candia, G. et al. (a cura di) (2009), *Minori erranti: l’accoglienza e i percorsi di protezione*, Roma, Ediesse.

Carchedi F. Orfano I. (2007) (a cura di), *La tratta di persone in Italia: evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento*, Milano.

Cascone, C. (2017), “Brevi riflessioni in merito alla legge n. 4717 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci e ombre”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2.

Cassese S. Mura A.,(1976) “Artt. 33-34”, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, , 255 ss.

Ceriani Cernadas P. (2019) *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur español* , edito da UNICEF Còmite Español, Madrid

Consiglio superiore della magistratura (a cura di) (2012) *L’ascolto dei minorenni in ambito giudiziario*, Roma, Unicef Italia.

D’Alconzo G., Inverno A. (2017) *Le nuove norme sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati: contenuto e riflessioni sull’attuazione*. Minorigiustizia.

Di Nuzzo, A. (2013), *Fuori di casa: migrazioni di minori non accompagnati*, Roma, Carocci.

De Las Olas Palma García M., Ruiz Mosquera A C., Vives González C. L. “Jóvenes inmigrantes extutelados. El tránsito a la vida adulta de los menores extranjeros no acompañados en el caso español”, *Ehquidad*, ISSN-e 2386-4915, N° 12, págs. 31-52

De Marco G., (2008) “I minori stranieri tra normativa, giurisdizione e prassi amministrative”, in *Minori giustizia*, , 37 ss.

De Marchi L. (2017) *A piccoli passi*. Infinito Edizioni I saggi, Infinitoedizioni.it

De Michelin F., (2020), “La protezione e inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati”, *Lavoro e diritto*, rivisteweb.it

Del Sol Flórez H. (2013) “Menores migrantes no acompañados en un mundo de (des) protección: una visión multidisciplinar: el caso español”. In *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, ISSN 0718-5480, Vol. 7, Nº. 2, , págs. 133-157.

Di Nepi E., (2009) *Tutela e promozione dei diritti dell'infanzia*, Università degli Studi di Campobasso, Campobasso.

Durán Ayago, A (2009), “Menor, extranjero y no acompañado: respuestas (insuficientes) del ordenamiento jurídico español para afrontar su regulación In Menores migrantes sin referentes familiares: una perspectiva integral del fenómeno” / coord. por Antonio S. Jiménez Hernández, 2009, ISBN 978-84-9915-038-3, págs. 35-50

Durán Bernardino M. “Los menores migrantes no acompañados en el sistema español de protección social e integración laboral” in *Revista de derecho migratorio y extranjería*, ISSN 1695-3509, Nº. 50, 2019, págs. 63-82.

Durán Bernardino M., La integración sociolaboral de los menores extranjeros no acompañados. *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*: Granada, 16-18 de septiembre de 2015 / coord. por Francisco Javier García Castaño, Adelaida Megías Megías, Jennifer Ortega Torres, 2015, ISBN 978-84-921390-4-0, pág. 147.

Durán Ruiz F.J (2015), “Protección jurídica del menor inmigrante acompañado y no acompañado en Andalucía”, VVAA., *Tratamiento normativo y social de los menores inmigrantes*, Consejería de Justicia e Interior de Andalucía, Sevilla, 2015, Pg 68-80

-(2009) “Los menores extranjeros no acompañados y su protección normativa.: Especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza ” VV.AA. *La protección y los derechos de los menores extranjeros e inmigrantes: Estudios, documentos y selección normativa, con atención especial a la Comunidad Autónoma de Andalucía* / coord. por Rafael Barranco Vela, ISBN 978-84-9836-573-3, págs. 93-131.

-(2009) “Los menores inmigrantes acompañados y no acompañados en situación de desamparo. Régimen jurídico y derechos a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía”, VV.AA. *Competencias y estrategias de las comunidades autónomas en materia de inmigración: una visión desde la Comunidad Autónoma de Andalucía* / coord. por Irene Blázquez Rodríguez, ISBN 978-84-691-6434-1, págs. 208-234.

-(2015) “Protección jurídica del menor inmigrante acompañado y no acompañado en Andalucía”, VVAA., *Tratamiento normativo y social de los menores inmigrantes*, Consejería de Justicia e Interior de Andalucía, Sevilla, 2015, Pg 68-80

Drammeh L. (2010), *Progetti di vita per i minori stranieri non accompagnati. Manuale per gli operatori sociali attivi sul territorio*, collana Migration, Edizione del Consiglio d'Europa, 2010.

Fábrega Ruiz C. F. (2009), “Tratamiento jurídico e integración de los menores de edad no acompañados” In *La integración de los extranjeros: un análisis transversal desde Andalucía* / coord. por Sixto Sánchez Lorenzo, ISBN 978-84-96758-90-2, págs. 497-528.

Formación para el empleo y jóvenes inmigrantes (instrumentos jurídicos para su inclusión en el mercado laboral”, VVAA., *Tratamiento normativo y social de los menores inmigrantes*, Consejería de Justicia e Interior de Andalucía, Sevilla, 2015, Pg 68-80

Filippelli, M. (2012), *Lo status giuridico del minore starniero non accompagnato nello Stato Italiano*, in Altalex.

Fioravanti, C (2003) “*I diritti del bambino tra protezione e garanzie: l’entrata in vigore, per la Repubblica italiana, della Convenzione di Strasburgo*”, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 3, 561 ss.

Foccarelli C. (2008); *Lezioni di Diritto Internazionale*. (cit..pag 326). Padova Italia Cedam.

Franchi M. (1997) *Protezione dei minori e diritto internazionale privato*, Milano, Giuffrè

Gabriele S.(2012) *Dare e avere, migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità* Ronchetti L. (a cura di) *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle regioni*, Milano.

Geda F. (2010), *Nel Mare ci sono i coccodrilli*, Milano, ed. Baldini e Castoldi

Giordano C. (2009)Un momento particolare di un percorso migratorio particolare. Attese, aspirazioni ed immaginario pre- migratori di minori stranieri accompagnati d’origine albanese migranti verso l’Italia. Università Toulouse II Le Mirail

Gaja G (1970), “*Infanzia (diritto internazionale)*”, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1970, 410 ss.

Giovannetti M. (2000) “*Minori stranieri in movimento: percorsi e pratiche tra integrazione e devianza*”, in *Multiculturalismo e sicurezza*, a cura di Dario Melossi, Quaderni di Cittàsicure n. 21/2000, pp. 297-408.

Giovannetti M. (2002). *Minori non accompagnati: racconti di viaggi, speranze, miserie. Analisi dei percorsi e strategie di intervento*, in G. Favaro e M. Napoli (a cura) *Come un pesce fuor d’acqua*, Guerini e Associati Editore, Milano.

Giovannetti M. (2007) *Storie minori. Percorsi di inclusione ed esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderno 36, ed.Cesvot, Firenze.

Giovannetti M., Orlandi C., (2006) *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto Anci 2005/2006*, Edizioni Anci servizi, Roma.

Giovannetti M. (2008) Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia. *Minorigiustizia*, 3/2008.

Giovannetti, M. (2009), *Minori stranieri non accompagnati*. Terzo rapporto Anci 2009, Anci Comunicare.

Giovannetti, M. (2009), *L'accoglienza incompiuta*, 2009, Bologna, Il Mulino.

García Valverde M.D. (2012) *Menores no acompañados* In *La inmigración en Andalucía: instituciones, aspectos jurídicos-sociales y culturales* / coord. por José Luis Monereo Pérez, Francisco Javier García Castaño, José Antonio Fernández Avilés, Luis Ángel Triguero Martínez, 2012, ISBN 978-84-9836-941-0, págs. 425-441.

García Valverde, M^a.D.: (2008). “Las políticas de integración laboral de los colectivos con riesgo de exclusión”, En *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 2-3,

Gimeno Monterde C. (2010) *Menores extranjeros no acompañados: una cuestión compleja para las políticas públicas y sociales* *Revista de derecho migratorio y extranjería*, ISSN 1695-3509, N^o. 25, , págs. 55-72.

Giorgis A., Grosso E. (2017) *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale* Milano, Italia, ed. Franco Angeli.

Gómez Ciriano, E.J., López Peláez, A. (2018). Trabajo Social, interculturalidad e intervención social. Pp. 135-146. In: Pastor Seller, E., Cabello Garza, M.L. (eds.). *Retos y desafíos del trabajo social en el siglo XXI: Una perspectiva internacional comparada México-España*. Madrid: Dykinson.

Gude Fernández A. E López Portas B. (2009), *La protección jurídica de los menores no acompañados en el ordenamiento jurídico autonómico. El caso de Galicia*, Comunicación presentada en el Congreso VII de la Asociación de Constitucionalistas de España, p. 3.

Habermas J. (1998) *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* , Feltrinelli editore.

Lamarque E. (2016); *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Milano, Italia ed. Franco Angeli.

Lázaro González I. E., Moroy Arambarri B.(2010), “La situación actual de los menores extranjeros no acompañados en España”, VV.AA. In *Los menores extranjeros no acompañados* / coord. por Isabel Eugenia Lázaro González, Beatriz Moroy Arambarri, ISBN 978-84-309-5083-6, págs. 17-34

Martini G.(2007), “I migranti e i loro diritti il rimpatrio assistito dei minori dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici ”; *La Rivista*.

Martínez Martínez A. (2011), “Menores marroquies no acompañados: análisis de la situación socio-legislativa del sistema de protección andaluz” *en* *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* / coord. por Francisco Javier García Castaño, Nina Kressova, 2011, ISBN 978-84-921390-3-3, págs. 935-942

Marquez Prieto, A. (2005): *inmigración, integración y exclusión: cara y cruz del arraigo laboral*, Aranzadi Social.

Martone A, (2012), “La tutela dei minori stranieri non accompagnati: possibile integrazione o esclusione?”, in *Gli stranieri*, , n. 3, pp. 29 ss.

Mazza O, Viganò F. (2008), “Misure urgenti in materia di sicurezza”, edito Giapichelli , Torino, in Hoeply.it.

Mazzi L.(2008), “Minori non accompagnati, in *Immigrazione e cittadinanza: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*”, a cura di P. Morozzo della Rocca, Torino, pp. 337 ss.

Melossi D. Giovannetti M. (2002): *I nuovi sciuscià: i minori stranieri in Italia*, Donzelli Editore, Roma.

Miazzi L.,(1999), “La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia”, in *Minorigiustizia*, n. 3.

Miazzi L., (2000), “Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2.

Miazzi L., (2003) “ La Corte Costituzionale rafforza i diritti dei minori stranieri: due pronunce sul ricorso contro il provvedimento di rimpatrio del minore non accompagnato e sul permesso di soggiorno ai minori sottoposti a tutela”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n.3. francoangeli.it.

Monia G. (2008) *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Mulino Bologna

Moro A.C. (2000) “Diritti del Minore e nozione di interesse”, in *Cittadini in Crescita*, anno 1, n.2-3

Monteros S. (2009) “La construcción social de un sujeto migratorio: los menores migrantes marroquíes no acompañados”, In *Menores migrantes sin referentes familiares: una perspectiva integral del fenómeno* / coord. por Antonio S. Jiménez Hernández, , ISBN 978-84-9915-038-3, págs. 99-114

Morozzo Della Rocca P. (2009) “Gli effetti collaterali del reato di presenza irregolare”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 4, p. 129.

Morozzo Della Rocca P.,(2015), “I minori di età nel diritto dell’immigrazione” in *Immigrazione, asilo e cittadinanza Discipline e orientamenti giurisprudenziali, Santarcangelo di Romagna, Sant’Arcangelo di Romagna*, 2015, 155 ss.

Morozzo P., (2017), “Luci ed ombre della nuova disciplina sui minori non accompagnati” *Politica del diritto*, rivisteweb .it.

Moyerso J. Tarzia G. (2002), L’evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati , *Cittadini in crescita* (2002) ,minorefamiglia.org.

Moyerso J.(2017) “Minori non accompagnati: l’articolata ed ostica questione dell’accertamento dell’età”. *Minorigiustizia*.

Moyerso, J., Silva, C. (2006), “Minori stranieri non accompagnati”, in *Rassegna bibliografica*, n. 1.

Moyerso, J. (2015) “Nuove norme in materia di minori stranieri, in particolare non accompagnati, richiedenti e non richiedenti protezione internazionale”, in *Minori giustizia*, n. 4.

Natale A. (2011) “La direttiva rimpatri, il testo unico immigrazione, ed il diritto penale dopo la sentenza” *El Dridi. Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2.

Natale A.(2011) “La tutela dei diritti e i paradossi del diritto. La direttiva rimpatri, l’Italia e la libertà dei migranti”. In *Questione giustizia*.

Omizzolo M. “Tratta internazionale nell’area del mediterraneo e sfruttamento lavorativo: il caso della comunità indiana a Latina”, in Serena Baldin, Moreno Zago (edited by).: *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, EUT Edizione Università di Trieste, Trieste.

Paleologo, F.V. (2011) *Dall’accoglienza alla detenzione amministrativa: gli effetti di uno stato di emergenza permanente*, Parolechiave.

Palladino R. (2012) *Il ricongiungimento familiare nell’ordinamento europeo: tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*. Cacucci.

Pedrazzi M. (2014) Pocar F. Baruffi a cura di *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova.

Petti, G. (2004), *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Verona. Ombre corte,.

Puerta Alarcón J. A (2015) “Políticas de integración a favor de personas menores no acompañadas” In *Tratamiento normativo y social de los menores inmigrantes: Materiales Didácticos* / coord. por Luis Ángel Triguero Martínez, Raquel Vela Díaz; Olimpia Molina Hermosilla (dir.), Consejería de Justicia e Interior de Andalucía, Sevilla.

Quiroga V. (2009) *Menores migrantes no acompañados: nuevos perfiles, nuevas necesidades* En la calle: revista sobre situaciones de riesgo social, ISSN 2647-5375, Nº. 14, , págs. 8-14

Rotondo, A. (a cura di) (2016), *Minori non accompagnati: esperienze di cura a Terrenuove*, Edizioni di Terrenuove.

Rozzi, E. (2002), “La valutazione dell’interesse del minore Straniero nella scelta tra accoglienza in Italia e rimpatrio”, in *Minorigiustizia*, francoangeli.it

Save The Children Italia (2015), *Partecipare si può! Strumenti e buone pratiche di partecipazione e ascolto dei minori migranti in arrivo via mare*, Roma, Save the Children Italia.

Save The Children Italia (2017), *Atlante minori stranieri non accompagnati in Italia: prima di tutto bambini*, Roma, Save the Children Italia.

Salimbeni O (2011): “Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia”, Edito ETS, Pisa, 2011.

Sanna, C. (2006), “La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”. *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*.

Sáinz-Cantero Caparrós M. B., (2002), Pardo Martínez E “Menores nacionales y no nacionales en el sistema de protección: la reforma de la ley de extranjería y la situación del menor extranjero no acompañado” In *Iguals y diferentes ante el derecho privado* / coord. por Sandra Camacho Clavijo, Alejandra de Lama Aymá; Susana Navas Navarro (dir.), 2012, ISBN 978-84-9004-647-0, págs. 689-701

Santonja V, Konrad M. *Por qué vienen pero luego no se quedan los menores migrantes marroquíes no acompañados Cuadernos de geografía*, ISSN 0210-086X, Nº 72, 2002, págs. 307-320

Salazar C, (2006) “Art. 37”, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, , 756 ss.

Santoro E. (2013), “Democrazia, migrazioni e società multiculturali” in Mezzadria S. Ricciardi, M *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, OmbreCorte.

Saulle M.R. (1994), *La Convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Napoli edizione scientifiche Italiane.

Savio G. (2011), “La nuova disciplina dell'espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri”. *Diritto immigrazione e cittadinanza*.

Savio G (2017), “Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno”, in Morozzo Della Rocca, P. (a cura di) *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna.

Segatto, B., Di Masi, D., Surian A., (2018), *I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza*, Ed Franco Angeli

Sen A. K.(2002), *Globalizzazione e libertà Vol.3*. Milano:Mondadori.

Scannavini K., Teselli A. (2014), (a cura di), *Game over. Indagine sul lavoro minorile in Italia*, Roma.

Solanes Corella, A. (2012): “Sobre la necesidad de garantizar los Derechos Humanos en el contexto migratorio español”, en VV.AA. : *Inmigración y Derechos Humanos*, Editorial Lex Nova y Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad de Valladolid.

-(2014), “Vulnerabilidad y derechos humanos de los migrantes” en VV.AA. (Barranco, M^a.C.; Churruca, C.: *Vulnerabilidad y protección de Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia.

-(2015), “La política de integración en España: un pretendido modelo en destrucción”, en VV.AA. *Migraciones e identidades en la España plural. Estudios sobre los procesos migratorios* (Marie-Claude Chaput, Géraldine Galeote, Maria Llombart Huesca, Mercè Pujol Berché, Bruno Tur (coords.), Biblioteca Nueva, Madrid.

-(2016), “Los inmigrantes quitan trabajo y abusan de las ayudas sociales. Gestión de la inmigración laboral e integración social en España”, en VV.AA. *Tristes tópicos. Representaciones sociales desenfocadas*. Gracia, Jorge y Jiménez, Daniel (coords).

Laboratorio de Sociología Jurídica, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

-(2016), “La integración de los inmigrantes a través del derecho”, en VV.AA. La maquinaria del derecho en Iberoamérica. Constitución, derechos fundamentales y administración. Alberto del Real (Editor), Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Suárez Suárez D. (2005), “Menores extranjeros no acompañados” *Nacionalidad, extranjería y ciudadanía de la Unión Europea* / coord. por María Dolores Adam Muñoz, Irene Blázquez Rodríguez, , ISBN 84-7879-964-8, págs. 119-146

Tomai G. “Tutela del minore, Regolamento di Dublino III e diritto all’unità familiare”. *Minorigiustizia*

Treu T. (1979), *Art. 37*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, , 149 ss.

Trinidad Núñez P. (2010)., “Los acuerdos celebrados por España en materia de menores extranjeros no acompañados en el contexto del marco jurídico de protección de los menores extranjeros separados o no acompañados” *In La protección de los niños en el derecho internacional y en las relaciones internacionales: Jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño* / coord. por Emilio González Bou, Natacha González Viada; Francisco Aldecoa Luzárraga (dir.), Joaquim Joan Forner i Delaygua (dir.), , ISBN 978-84-9768-762-1, págs. 239-274.

Turri G.C.(2002) “Minori stranieri non accompagnati: dalla legge Turco Napolitano alla Bossi-Fini”, in *Minorigiustizia* 2002 n.4 e 5 ed Franco Angeli Milano,

Vacchiano F. (2012) “Minori che migrano soli. Strategie di movimento e progetti di confinamento” in Saquella S. E Volpicelli S., *Migrazione e Sviluppo: una nuova relazione?*, Nuova Cultura, Roma.

Valvo A. (2008) *L’unione Europeadal Trattato”Costituzionale”al Trattato di Lisbona* Aracne, Roma.

-VV.AA. (2010) (Monereo Pérez, J.L. Triguero Martínez, L.A. Coord; Fernández Avilés, J.F. Coord): *Protección jurídico-social de los trabajadores extranjeros*, Granada, Comares.

Zazzeri E. , (2005) “I nuovi utenti: i minori stranieri non accompagnati”, *Minorigiustizia* – francoangeli.it

Zebda S. “Menores extranjeros no acompañados: situación actual, instrumentos jurídicos, necesidades y soluciones” *In Desafíos actuales del derecho: aportaciones presentadas al II Congreso Nacional de jóvenes investigadores en Ciencias Jurídicas* / coord. por

Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo, Alicia María Pastor García; Ángel Valencia Sáiz (dir.), 2020, ISBN 978-84-17583-97-2, págs. 1011-1019 .

Atti e documenti

COMITATO PER I DIRITTI DELL'INFANZIA(2013), *Commento Generale n.6. Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati*, www.unicef.it, 2005.

COMMISSIONE EUROPEA, *Le politiche dell'Unione Europea. Migrazione e asilo*, Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo,.

CONSIGLIO D'EUROPA – ASSEMBLEA PARLAMENTARE, (2011) *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, Doc. 12539, 21 March, p. 10.

CONSIGLIO D'EUROPA, (2012) *Linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore*, Pubblicazioni del Consiglio d'Europa, Strasburgo, , pp. 13-15.

Defensor del Menor de Andalucía (2003). *Menores Inmigrantes en Andalucía. La atención en los Centros de Protección de Menores*. Informe Especial al Parlamento. Sevilla. pag.548

Defensor del Menor de Andalucía (2018). *El otro rostro de la inmigración: Menores no acompañados y jóvenes inmigrantes extutelados*. En Informe al Parlamento 2017. Sevilla. p. 219.

Defensor del Menor de Andalucía (2018), *Informe Anual 2017*, op cit., p. 314.

EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION (FRONTEX), *Unaccompanied minors in the migration process*, FRONTEX, Warsaw, 2010, pp. 5-30.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Annual Report on asylum in the European Union 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, p. 109-122.

EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (ECRI), *Rapporto dell'ECRI sull'Italia – quarto ciclo di monitoraggio*, www.coe.it/ecri, 2012.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Ad-Hoc Query on admission/residence and guardianship related provisions for unaccompanied foreign and/or EU minors in vulnerable situations*, www.ec.europa.eu, 2014, p. 5.

WEBGRAFIA

Benso, L., Milani, S. (2013), *Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica*.

[http://www.minoriefamiglia.it/download/uso-%20forense-et%C3%A0%20biologica-BENSO- %20MILANI.pdf](http://www.minoriefamiglia.it/download/uso-%20forense-et%C3%A0%20biologica-BENSO-%20MILANI.pdf)

Cafalà L. *Legalità e lavoro nel diritto dopo la Pandemia*

www.questionegiustizia.it/articolo/legalita-e-lavoro-nel-diritto-dopo-la-pandemia

Cavaliere, L. (2015), *Minori stranieri non accompagnati: il blog per la promozione dei diritti dei minori non accompagnati*. Online: <http://minoristranierinonaccompagnati.blogspot.it/p/raccontimigranti.html>

Cole, T.J. (2015), *The evidential value of developmental age imaging for assessing age of majority*. Online: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4673587/>

Canarias: niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo op cit - Unicef. In :

<https://www.unicef.es/publicacion>. Visionato il 15 08 2021

Capone A.; *Minori stranieri non accompagnati*, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>

Caponio T. (a cura di) *1° Rapporto sugli immigrati in Italia* in <https://www.ristretti.it> › [rapporto_immigrazione2007](#) ultima consultazione 10 gennaio 2021

Comitato Italiano per L'unicef Onlus, *Sperduti. Storie di minorenni arrivati soli in Italia*, Roma 2017, pag.15, disponibile in https://www.minori.gov.it/sites/default/files/Sperduti_storie_di_bambini.pdf ultima consultazione il 25-08-2020

Cruscotto Statistico, Dati Statistici Laborati dal Ministero dell'interno resi pubblici, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>. consultato 21-05 2020 disponibile in

Defence For Children Italia, Closing a protection gap : standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati, Roma, Defence for Children International Italia, c2011. Disponibile anche online: http://defenceforchildren.it/images/stories/GAP_booklet.pdf.

Global Compact On Migration, consultato 20 maggio2020 disponibile in <https://www.iom.int/global-compact-migration>.

Gradilone, S (2017).; *L'attenzione in merito alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'Unione Europea*.

https://www.rivistaimulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3793 consultato in data 1 giugno 2018

Linee Guida del Comitato dei Ministri Del Consiglio D'europa su una giustizia a misura di minore, adottate dal comitato dei ministri il 17 novembre 2010 nella 1098 riunione dei delegati dei ministri, consultato il 18 -12- 2017 disponibile in :

http://www.cortedicassazione.it/documenti/COE_CM_LINEE_GUIDA_justizia_a_misura_minore_riuione_1098_17nov2010_trad_ITA.pdf

Observatorio permanente de la Inmigración (2009) *Inmigración y Mercado del Trabajo. Informe 2009*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración in <https://extranjeros.inclusion.gob.es>

Martini G. *L'altro Diritto_ Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità*, in: www.adir.unifi.it/rivista/2007/martini/cap1.htm, consultato il 10 maggio 2018

Relazione Del Commisario Piscitelli V., ultima consultazione 29 -09-2020, sintesi disponibile in <https://www.interno.gov.it/it/notizie/persone-scomparse-numeri-crescita-incide-limmigrazione>

Report Di Monitoraggio sui MSNA dicembre 2018, consultazione 20 novembre 2019, disponibile in <https://www.lavoro.gov.it>

Report Dati Statistici Mensili sui MSNA, consultazione 20 febbraio 2020 disponibili in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx> -

Report Of The United Nations High Commissioner For Refugees, consultato 26 aprile 2018 . Disponibile in https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf .

ABBREVIAZIONI

A.C. Alla camera dei deputati

Cost. Costituzione

D.L. Decreto Legge

D.Lgs Decreto Legislativo

DPCM Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

DPR Decreto del Presidente della Repubblica

IDOS acronimo di “Immigrazione Dossier Statistico”

L. Legge ordinaria

MSNA Minore straniero non accompagnato

ONU Organizzazione delle Nazioni Unite

OIL Organizzazione Internazionale del Lavoro

P.E.I Programmi educativi individualizzati

SPRAR Sistema di Protezione per Richiedenti asilo Rifugiati)

SIPROIMI Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri accompagnati

TUI Testo Unico Immigrazione

TULPS Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza

UNICEF *United Nation Children's Fund* , in Italiano Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia,

UNHCR: *United Nations High Commissioner for Refugees*, in italiano, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

MSNA: Minori Stranieri non Accompagnati

