



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia  
Applicata**

**Corso di laurea magistrale in Culture, Formazione e Società  
Globale**

**Tesi di laurea magistrale**

**Spingere il sole oltre queste pareti. Minori  
stranieri non accompagnati nel circuito penale**

**Relatore**

**Prof. Salvatore La Mendola**

**Laureanda: Silvia Marin**

**Matricola: 1179064**

Anno Accademico 2022/2023

## SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	2	
CAPITOLO 1		
LA TRATTA.....	4	
1.1 Cos'è la tratta? .....	7	
1.2 Il fenomeno sul piano internazionale.....	10	
1.3 Strumenti a tutela delle persone coinvolte nella tratta in Italia .....	13	
CAPITOLO 2		
I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI		
2.1 Chi sono i minori stranieri non accompagnati?.....	18	
2.2 I dati.....	20	
2.3 Il quadro normativo: iter e breve analisi.....	23	
2.4 I diritti dei MSNA.....	29	
2.5 Situazioni di rischio per i MSNA.....	31	
CAPITOLO 3		
I MSNA NEL SISTEMA PENALE ITALIANO.....		34
3.1 Devianza minorile, alcuni spunti accademici.....	35	
3.2 MSNA nel sistema penale italiano.....	38	
3.3 Articolo 18 comma 6 TUImm.....	41	
CONCLUSIONI.....	49	
BIBLIOGRAFIA.....	50	
MATERIALI VARI.....	51	
SITOGRAFIA.....	52	

## INTRODUZIONE

Si potrebbe iniziare dicendo che di fronte al crescere dell'emergenza dei tantissimi minori stranieri che arrivano nel nostro paese, ho ritenuto necessario approfondire questo fenomeno. Ma questo non è del tutto vero, perché ritengo che continuare a parlare di emergenza quando ci si riferisce alle migrazioni, di qualunque età siano queste persone, non sia più credibile considerando che dovrebbe ormai essere assodato che l'Italia, come è stato in passato un paese di emigranti, sia ormai un paese di destinazione per molte persone straniere. Per questo credo sarebbe necessario iniziare a valutare e implementare delle azioni che siano messe a sistema e che non abbiano quindi carattere solo estemporaneo, al fine di affrontare il fenomeno al meglio e dare delle reali possibilità di vita a queste persone ed una società migliore per tutti.

La maggior parte dei minori che stanno arrivando in questi mesi nel nostro paese, i quali necessitano ovviamente di un'accoglienza che garantisca loro la miglior situazione possibile, si troverà "ospitata" in qualche grande campo tirato su per l'occasione, dato che il numero di posti nelle comunità di accoglienza non si avvicina minimamente alla necessità reale e il sistema di accoglienza in generale, invece che migliorare, viene sempre più smantellato.

Se difficilmente avranno un tetto sopra la testa, è inutile anche solo parlare dei loro diritti, delle loro opportunità, dei loro sogni, per i quali molto probabilmente ci sarà poco o per nulla spazio.

Per questa ragione ritengo importante analizzare la situazione di questi minori, focalizzandomi in particolare sulle loro possibilità di regolarizzazione sul nostro territorio, condizione senza la quale nulla sarà possibile per questi ragazzi e queste ragazze.

Il mio percorso argomentativo si suddivide in tre capitoli. Il capitolo d'apertura ha l'obiettivo di presentare la prima tematica importante, la tratta di esseri umani: conoscere le definizioni e alcuni dati statistici, al fine di dare un

contorno al fenomeno per contrastare il quale sono nati alcuni strumenti giuridici fondamentali ed in alcuni casi innovativi.

Nel secondo capitolo invece mi sono concentrata sul secondo fenomeno analizzato, la presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) nel nostro territorio, riportando anche in questo caso alcune definizioni e dati statistici, ma cercando di porre maggiormente l'attenzione sui loro diritti, garantiti o negati, e di conseguenza sui rischi che possono correre.

La mia riflessione si conclude con un capitolo che, mettendo insieme gli aspetti più rilevanti dei due fenomeni esposti precedentemente, si concentra sui MSNA che entrano in contatto con il sistema penale italiano, con un focus particolare sul problema della regolarizzazione.

Verrà quindi analizzato l'articolo 18 comma 6 del T.U.Imm, strumento poco conosciuto ma che ritengo molto innovativo rispetto ad un cambio di mentalità nei confronti di minori stranieri che commettono reati.

## **CAPITOLO 1 LA TRATTA DI ESSERI UMANI**

“La tratta degli esseri umani. Un’espressione che sembra echeggiare pratiche e epoche lontane nel tempo e nello spazio: ed invece sempre più – non solo nella consapevolezza e nell’esperienza di operatori, di responsabili degli eventi di tutela e di contrasto e di policy makers, ma anche in una certa misura nella percezione dell’opinione pubblica – il fenomeno si configura come una realtà drammaticamente presente, in varie forme, nelle nostre “società del benessere”. Al tempo stesso però resta, rispetto alla vera e diffusa presa di coscienza del suo radicamento metamorfico nella nostra visione della realtà, un misto strato trasversale di indifferenza, incredulità, sospetto, minimizzazione, forse riassumibile nel concetto di straniamento.” (Castelli V, 2014,23).

Ho scelto questa citazione perché trovo sia abbastanza aderente a ciò di cui mi sono accorta io stessa lavorando nel campo. La tratta c’è, esiste, è un fenomeno a grandi linee conosciuto, nominarlo crea nell’interlocutore espressioni di dispiacere e disgusto, ma il tutto si ferma qui.

Ritengo quindi sia interessante, prima di entrare in un’analisi un po’ più approfondita del fenomeno, riportare alcune riflessioni sulle ragioni alla base di ciò.

La prima ragione viene ricollegata da Vincenzo Castelli nella prefazione di “Punto e a capo sulla tratta” alla “tendenza a rimuovere dalla coscienza collettiva verità che possono metterla in crisi”, risulta infatti chiaramente più accettabile pensare che gravi violazioni dei diritti umani, come quella di cui ci stiamo occupando, avvengano in luoghi lontani da noi sia fisicamente che culturalmente, piuttosto che riconoscerle parte della nostra quotidianità.

Una seconda ragione che porta a una presa di distanza dal fenomeno è data dal fatto che le persone che lo subiscono sono spesso soggetti poco graditi, vissuti come molto lontani da noi, facendo emergere così anche una grande ipocrisia: prostitute, immigrati, clandestini, lavavetri e mendicanti, badanti,

esistono perché esiste una domanda creata dalla nostra società.

Infine, ma non di minore importanza, troviamo che il fenomeno della tratta, soprattutto nella sua evoluzione negli ultimi anni, ha carattere spesso sommerso, è addirittura a volte normalizzato, il che rende difficile la sua manifestazione e impedisce di far comprendere che la persona coinvolta nella tratta non è necessariamente in catene o tumefatta.

Ciò che abbiamo visto fino a qui non sono solo le ragioni che impediscono una diffusione e una conoscenza più ampia e chiara del fenomeno alla cittadinanza, ma sono anche degli elementi che oggettivamente creano grandi difficoltà agli operatori rispetto all'identificazione di chi la subisce.

È chiaro quindi come esistano anche delle difficoltà oggettive che rendono complessa l'identificazione di possibili persone coinvolte nella tratta. Si inizia dalle differenze culturali e linguistiche, che creano difficoltà di comunicazione e spesso di analisi della situazione (si pensi anche al semplice concetto di legale/illegale, che al di là dell'effettiva legge in sé non viene percepito dalle persone allo stesso modo); come già visto c'è poi il problema della dimensione sommersa del fenomeno (ne è un esempio la prostituzione indoor) che si unisce al fatto che spesso il possibile coinvolgimento nella tratta viene mascherato da contesti apparentemente "normali", come a volte è il caso delle badanti.

A questo si aggiunge l'evoluzione dei metodi di reclutamento, ben più subdoli e meno palesi che in passato (non per questo naturalmente meno violenti) basati più sul condizionamento (come, ad esempio, il rito juju in Nigeria<sup>1</sup>) e sulla costruzione di un legame di dipendenza, prevedendo anche la partecipazione ai guadagni da parte di chi è in realtà sfruttato. Tutto ciò porta chi ha subito la tratta spesso a non rendersene conto, e nei casi in cui invece questo avvenga, spesso

---

<sup>1</sup> La parola juju indica una delle varie credenze e religioni tradizionali africane, diffusa soprattutto nella zona di Edo State in Nigeria e nel Delta del Niger. Il rito juju viene utilizzato dai trafficanti per assoggettare la persona, tramite una cerimonia che prevede dei tagli profondi nei quali viene gettata la cenere contenente lo "spirito". A questo punto la persona sulla quale è stato effettuato il rito juju sarà costretta a fare un giuramento a questo "spirito" (solitamente quello di fare tutto quello che le viene richiesto una volta arrivata a destinazione) che se verrà rotto porterà la persona stessa e la sua famiglia ad impazzire o addirittura alla morte.

risulta per loro complesso capire chi, tra le varie persone che si sono occupate del loro arrivo in Italia, sia il vero nemico. Questo succede perché molto spesso coloro che contattano le persone nel paese d'origine vengono visti come amici (e spesso lo sono, vicini di casa o addirittura parenti), persone che le stanno aiutando ad andarsene da una situazione difficile, e così tutti i trafficanti che incontrano nel loro cammino, se non viene usata la violenza fisica.

Un'ulteriore difficoltà è data dalla confusione che spesso viene fatta tra traffico di migranti e tratta di persone, che vengono o percepite come la stessa cosa, o nettamente divise. La verità sta nel mezzo.

Tratta e traffico di persone sono due fenomeni diversi, ma questo non significa che il secondo non possa trasformarsi poi in sfruttamento, o che una volta arrivati, data la condizione di vulnerabilità in cui quasi sicuramente si troveranno queste persone, non possano cadere in circuiti di violenza e assoggettamento.

Ritengo importante soffermarmi un istante, prima di proseguire, sulla parola "vittima" e sul perché cercherò di utilizzarla il meno possibile nel resto dell'elaborato, se non nel caso di citazioni o laddove sia necessario alla costruzione del concetto.

Si sa che questa parola viene utilizzata in diversi ambiti, dai media ai lavoratori del sociale, per parlare di persone che vivono in situazioni di difficoltà e marginalità sociale ed indica un aspetto fondamentale: la mancanza di consenso della persona coinvolta, la quale subisce appunto un'azione o una situazione. Parlare però di una persona come di una vittima porta con sé alcuni pericoli:

- la persona diventa solo ciò che subisce e viene oscurata la capacità di azione/reazione che invece la può caratterizzare;
- rinchiudere la vita e l'identità di una persona solo nell'immagine di chi ha subito un reato, non si descrive più quindi quello che è capitato ma ciò che si crede sia la persona

- lasciare spazio al pietismo, un atteggiamento molto spesso ipocrita, vuoto, al quale non seguono reali azioni di supporto.

“A uno sguardo superficiale, questo tema del linguaggio potrebbe apparire ozioso, quasi un vezzo intellettuale.

In realtà, sappiamo che le parole scelte costruiscono non solo il pensiero e l’immaginario collettivo, ma possono anche avere ricadute non leggere sulla realtà e, in questo caso, sulle politiche. Se descrivo le nigeriane che lavorano sulle nostre strade come schiave costrette a prostituirsi legittimerò, ad esempio, la logica dei rimpatri assistiti, i quali, lungi dal “salvarle”, pongono di fatto fine a progetti migratori costruiti con sacrificio.” (Abbatecola E., Popolla M.,2020)

Ho valutato importante porre l’attenzione su questi concetti, che derivano da una profonda riflessione fatta da chi lavora da anni nel campo dell’anti-tratta ed ha potuto toccare con mano l’effetto di questo termine sulle persone incontrate nel tempo.

### **1.1 Cos’è la tratta?**

È importante quindi a questo punto definire la tratta di esseri umani (in inglese trafficking in human beings). La definizione, a livello internazionale, la troviamo in uno dei tre Protocolli addizionali alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale organizzato del 2000, il cosiddetto Protocollo addizionale sulla tratta.

L’articolo 3 del Protocollo definisce la tratta come segue:

*“(a)La “tratta di persone” indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’ospitare o l’accogliere persone, tramite l’impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, dando oppure*

*ricevendo somme di denaro o benefici al fine di ottenere il consenso di un soggetto che ha il controllo su un'altra persona, per fini di sfruttamento. Per sfruttamento si intende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, l'asservimento o l'espianto di organi;***(b)***Il consenso di una vittima di tratta di esseri umani allo sfruttamento di cui alla lettera (a) è irrilevante laddove sia stato utilizzato uno qualsiasi dei mezzi di cui alla lettera (a);*

*(c)il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere un minore a scopo di sfruttamento sono considerati "tratta di esseri umani" anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera (a) del presente articolo;***(d)***Per "minore" si intende ogni persona avente meno di diciotto anni di età."*

Gli elementi centrali della definizione riguardano quindi le attività messe in atto dagli organizzatori, i mezzi di cui si servono e gli scopi finali cui mirano. Questi sono rispettivamente:

- il reclutamento (ad esempio attraverso l'offerta di lavoro all'estero o all'interno del paese), il trasporto, il trasferimento (tra Paesi diversi o all'interno dello stesso paese), l'ospitare o accogliere persone trafficate;
- l'utilizzo di mezzi, per realizzare gli atti sopra descritti, quali la minaccia o l'utilizzo della forza oppure di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità;
- allo scopo di sfruttare la vittima in ambiti diversi (sfruttamento sessuale, lavorativo, riduzione in schiavitù, accattonaggio forzato, espianto di organi).<sup>2</sup>

La Convenzione prevede anche la realizzazione di un meccanismo di accompagnamento indipendente (GRETA, Gruppo di esperti indipendenti sulla lotta contro la tratta di esseri umani) che ha come obiettivo quello di garantire che gli Stati rispettino le disposizioni della Convenzione.

---

<sup>2</sup> <https://www.osservatoriointerventitratta.it/en/che-cose-la-tratta-di-esseri-umani/>

La tratta di esseri umani non va confusa, come già accennato, con il traffico di migranti (in inglese *smuggling of migrants*), cioè il crimine che consiste nello spostamento illegale di una o più persone da uno Stato ad un altro con il consenso della persona trafficata e senza finalità di sfruttamento. La differenza principale tra le due nozioni risiede nel fatto che, mentre nello *smuggling* il migrante ha un ruolo attivo nel contattare l'organizzazione ed esiste dunque un accordo tra le parti, anche se naturalmente non paritario, in caso di tratta si riscontra l'uso di mezzi violenti, coercitivi o quanto meno ingannevoli. Inoltre, nello *smuggling* il rapporto tra il migrante e il trafficante termina una volta raggiunta la destinazione, mentre nella tratta l'arrivo nel paese di destinazione coincide con l'inizio dello sfruttamento. In realtà, spesso i due fenomeni si sovrappongono e si confondono: può accadere che una persona sia coinvolta nella tratta solo in un secondo momento del viaggio che aveva deciso di compiere spontaneamente, a causa del debito che viene contratto o dell'inganno da parte del trafficante.

È chiaro che la tratta ha subito continue trasformazioni da quando è apparsa sul territorio italiano, diventando una realtà sempre più complessa e varia.

Se pensiamo ad esempio allo sfruttamento in ambito sessuale, sicuramente quello più conosciuto, dagli anni Novanta ha riguardato donne e minori di diverse nazionalità, sempre più in aumento; si è affiancato allo sfruttamento in strada quello al chiuso, fenomeno che ha chiaramente aumentato l'invisibilità e la forte difficoltà a raggiungere tutte le persone coinvolte.

A questo negli anni si è aggiunto il progressivo affermarsi di altri contesti di sfruttamento, come diversi settori dell'economia (agricoltura, edilizia, lavoro di cura,..) in cui troviamo forme gravi di lavoro forzato, oppure l'accattonaggio o il coinvolgimento nelle economie illegali (spaccio di sostanze stupefacenti, furti,..).

Al cambiamento nel corso degli anni delle tipologie di sfruttamento si è affiancato l'ampliamento del target group delle persone coinvolte nella tratta. Alle persone migranti, spesso in situazioni di totale illegalità per mancanza di documenti, casa, lavoro, si è aggiunta la figura del richiedente asilo, quindi con

alle spalle situazioni di povertà gravi, coloro che appartengono a gruppi discriminati, persone con patologie psichiatriche, quindi ancora più ricattabili e sfruttabili.

Anche le etnie sono diventate sempre più numerose, così come variazioni si sono registrate anche rispetto al genere; le donne rimangono una presenza costante, ma è aumentata la presenza di uomini, di persone trans, ma più di tutto si è evidenziato un forte aumento di minori.

È importante specificare a questo punto che un/una minore coinvolto nella tratta è qualsiasi individuo non abbia compiuto il 18esimo anno d'età che è stato reclutato, trasportato, trasferito, ospitato o accolto a scopo di sfruttamento, sia all'interno che al di fuori di un paese, anche nel caso in cui non sussistono effettivi e chiari elementi di coercizione, violenza, inganno, abuso di autorità o altra forma di abuso.

## **1.2 Il fenomeno sul piano internazionale.**

Quello della tratta è un fenomeno sicuramente complesso, per il quale non esiste a livello di sistema un rilevamento continuo e del tutto efficace. Per questo non è facile averne un quadro chiaro e completo, considerando che ad una mancanza di costanti aggiornamenti si aggiunge il fatto che una grossa parte del fenomeno rimane sommerso. Ci si riferisce in questo caso in particolare all'aumento dello sfruttamento indoor, soprattutto a seguito della pandemia.

Si riportano ora alcuni dati per dare un'idea della dimensione del fenomeno a livello globale, dati presentati dal Counter-Trafficking Data Collaborative - CTDC, rilevati a partire dal 2017 grazie alla collaborazione di diverse organizzazioni come IOM (International Organization for Migration), Polaris, Liberty Shared, A21 e OTSH (Observatorio do tráfico de seres humanos), tutte impegnate, in modalità differenti, nel contrastare la tratta di esseri umani. I dati e

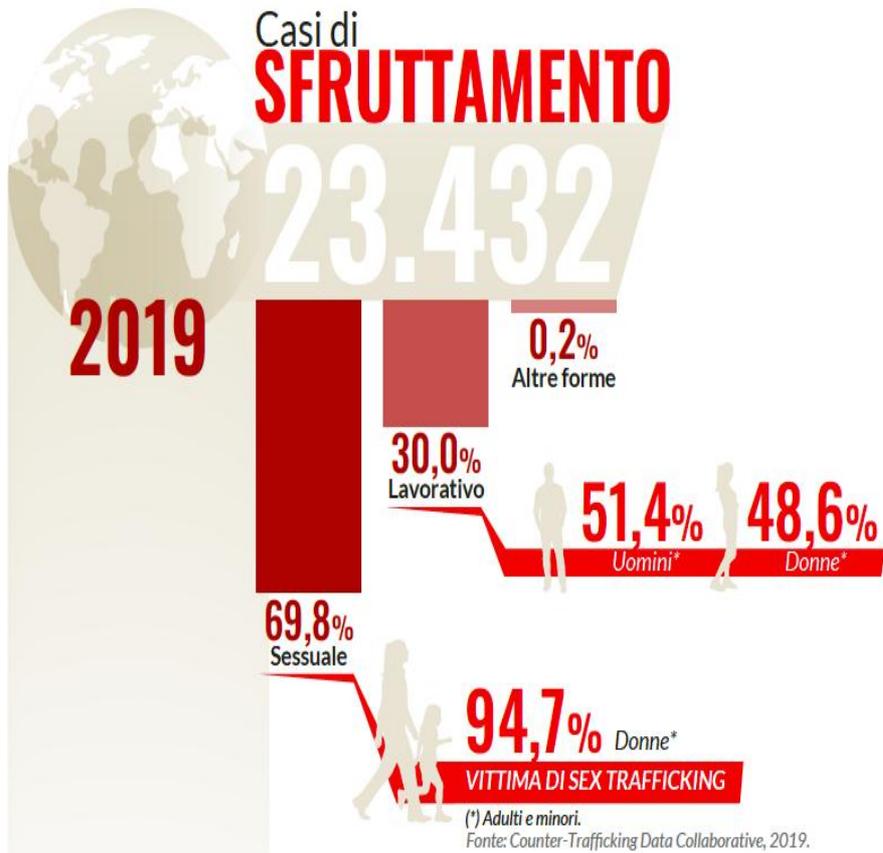
le informazioni sono presi dal dossier annuale di Save the Children “Piccoli schiavi invisibili XII edizione 2022”.

Tra il 2019 e il 2021, su un totale di 34.020 persone, 27.840 sono state identificate nel 2019, 4.120 nel 2020 e 2.060 nel 2021. È chiaro come sicuramente il periodo della pandemia ha influito in maniera importante sul lavoro delle varie organizzazioni impegnate nell'anti-tratta, rendendo molto più complessa l'emersione e l'identificazione delle persone potenzialmente coinvolte, a cui si aggiungono i limiti già esistenti sulla raccolta dei dati del fenomeno (da considerare che la raccolta dati avviene da parte di alcune grandi organizzazioni, non dalla totalità delle stesse).

Nel 2021 le percentuali vedono una maggioranza di sesso femminile, il 56,2% contro il 43,8% di sesso maschile.

Per quanto riguarda i minori, nel 2019 la percentuale è molto alta, il 29,8%, ma diminuisce drasticamente nei due anni successivi, probabilmente più a causa di una maggiore difficoltà nel reperimento dei dati piuttosto che da una diminuzione del fenomeno.

## I DATI DEL FENOMENO A LIVELLO GLOBALE



Emergenza  
Covid-19

Precarietà  
economica

Abbandono  
delle scuole

**LAVORO MINORILE E  
MATRIMONI FORZATI**

Stima  
**SFRUTTAMENTO LAVORATIVO**  
**2022 +8,9 mln** Minorenni

Fonte: UNICEF e ILO.

Per quanto riguarda la tratta e lo sfruttamento di minori, maschi e femmine, il Counter-Trafficking Data Collaborative specifica come tra il 2019 e il 2021 le aree geografiche in cui si concentra riguardano soprattutto regioni a basso reddito, in particolare l’Africa centro-occidentale, l’America centrale con i Caraibi e l’Asia meridionale. Mentre com’è facilmente intuibile adulti e giovani adulti vengono maggiormente sfruttati nelle aree geografiche a medio o alto reddito: Europa, America settentrionale o Asia (Russia in particolare) sembrerebbero le regioni più interessate.

Approfondendo invece le modalità di reclutamento, nello specifico di minori (età 0-17 anni), il Counter-Trafficking Data Collaborative riporta che nel 2019, nella maggior parte dei casi, le femmine siano state ingaggiate, come già accennato, da un familiare (circa il 57%); in misura minore, ma comunque da tenere in considerazione, una buona parte delle minorenni viene trafficata dal partner (18%) e negli altri casi il primo contatto avviene da estranei (17%) o da amici e conoscenti (circa l’8%). Nel caso dei minorenni maschi, invece, le formule più diffuse di reclutamento avvengono tramite i familiari (92%) e solo in minima parte da estranei (8%).

### **1.3 Strumenti a tutela delle persone coinvolte nella tratta in Italia.**

L’Italia, a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, ha iniziato a ricoprire il doppio ruolo di paese di destinazione e di transito delle persone trafficate a scopo di sfruttamento sessuale. Questa trasformazione è iniziata però già negli anni Settanta, quando il nostro paese ha cominciato a non essere più solo paese di origine di persone migranti (storia che è sempre utile ricordare), ma il fenomeno è diventato significativo e visibile diversi anni dopo, in particolare dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989.

Da questo momento in poi l’Italia è diventata un paese sia di arrivo che di passaggio per molte persone provenienti soprattutto dall’ex blocco sovietico e dal

Medioriente, ma è chiaro come questo evento storico abbia solo accelerato un processo che era già in atto, dovuto ad una serie di fattori, i cosiddetti pull e push factors, che vanno ricordati perché sono fattori che possono contribuire anche ad alimentare il fenomeno della tratta.

I push factors, i fattori di spinta, sono quelli che inducono le persone a lasciare il proprio paese d'origine. Molti di questi sono quasi scontati e rimangono purtroppo gli stessi anche ad oggi, come guerra, miseria, calamità naturali, disoccupazione, deprivazione culturale, sfruttamento delle materie prime e dei territori (questo di solito per mano Occidentale, la famosa globalizzazione economica), altri hanno chiaramente subito delle modifiche nel tempo diventando più o meno incisivi in base al periodo storico, come l'aumento demografico e la disparità salariale.

Come specifica anche Stefano Allevi (Allevi S., 2018), se prendiamo ad esempio la disparità salariale, è chiaro come da sola non possa spiegare in toto il fenomeno delle migrazioni, le differenze di reddito esistono da sempre e non necessariamente portano ad abbandonare il proprio paese, ma può aiutare a capirne l'aumento negli anni. Ad oggi infatti, grazie anche all'avvento di internet, la ricchezza di altri luoghi non viene solo raccontata ma può letteralmente essere vista e la fa sembrare anche più vicina.

Ci sono poi i pull factors, cioè i fattori di attrazione, verso l'Italia ma in generale verso tutti i paesi europei, come ad esempio le storie di successo dei/delle migranti che tornano in patria, il mito del ricco Occidente fomentato dai media, ma anche più banalmente ma non meno importante il desiderio di migliorare le proprie condizioni sociali ed economiche e quelle dei propri familiari.

Ritornando nello specifico al fenomeno della tratta, ci sono altre variabili che invece influiscono sulla scelta della destinazione finale, come ad esempio i territori controllati dall'organizzazione criminale che ha trafficato e/o che sfrutta

le persone trafficate; il rapporto (di concorrenza o di collaborazione) con gruppi criminali locali e/o stranieri nelle aree territoriali di coesistenza o limitrofe; i comportamenti sessuali e le disponibilità economiche della popolazione che acquista servizi sessuali in cambio di denaro, o della necessità di manodopera nel caso dello sfruttamento lavorativo o nelle economie illegali.

Questi brevi cenni sono già sufficienti a comprendere come il fenomeno sia particolarmente complesso e di conseguenza come risulti fondamentale, al fine di offrire un'efficace risposta al problema, un sistema nazionale che preveda politiche strutturate e capaci di agire su più fronti, dal contrasto del crimine in sé, alla tutela della persona coinvolta, passando per l'implementazione di politiche di prevenzione. Non saranno analizzati in questa sede i vari cambiamenti avvenuti negli anni della normativa italiana, ma è importante almeno accennare allo strumento principale, che tutt'oggi rimane una grande innovazione a livello europeo nell'ambito della normativa sull'immigrazione.

Risale infatti ad ormai 25 anni fa la presa di coscienza da parte del legislatore italiano della necessità di porre in essere interventi più specifici al fine di combattere il fenomeno e proteggere le persone coinvolte.

Ci si riferisce all'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in breve TUImm.), con il quale per la prima volta si prevede il rilascio, alle persone coinvolte nella tratta, di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Questa norma, insieme al regolamento di attuazione del Testo Unico sull'Immigrazione, adottato con D.P.R. 394/99 e in particolare con l'art. 27 dello stesso, ha il merito di aver creato il sistema di assistenza e protezione delle persone coinvolte nel grave sfruttamento e nella tratta prima ancora degli obblighi imposti a livello sovranazionale.

La novità di questa nuova tipologia di permesso di soggiorno è anche data dal fatto che non era mai esistita, all'interno di una legge specifica per la

popolazione straniera, una disposizione di carattere umanitario che tutelasse i diritti di chi è stato coinvolto nella tratta.

Entrando più nello specifico, questa disposizione prevede la presenza di un doppio binario: da una parte c'è il percorso giudiziario, dall'altro quello sociale, percorsi che però non influiscono uno sull'altro, ma vanno avanti in parallelo. Il rilascio di questo tipo di permesso di soggiorno, infatti, non è e non deve assolutamente essere subordinato all'obbligo di denuncia da parte della persona interessata (percorso giudiziario), obbligo che porterebbe ad una serie di difficoltà rispetto invece al percorso sociale e potrebbe minare la costruzione della fiducia, elemento fondamentale sia per un possibile recupero sociale e psicologico della persona, sia per una possibile denuncia futura.

Questo documento infatti viene concesso principalmente con il fine di supportare la persona migrante nella decisione di sottrarsi all'assoggettamento dell'organizzazione criminale, attraverso la possibilità di partecipare ad un programma di supporto e reinserimento sociale, non con lo scopo di essere a disposizione dell'autorità giudiziaria o delle forze dell'ordine. Per questo, il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale consente naturalmente l'accesso ai vari servizi essenziali, al lavoro e allo studio; “reca la dicitura casi speciali, ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia”<sup>3</sup> ed è inoltre possibile convertirlo in un permesso di soggiorno per studio o lavoro. Va ricordato che il permesso di soggiorno previsto dall'art. 18 TUIImm era un permesso per motivi umanitari, tipologia che è stata abrogata dal Decreto Legge 113/2018 (meglio conosciuto come Decreto Salvini) ed è per questo che rientra attualmente sotto la dicitura “casi speciali”.

È utile in questa sede aggiungere anche una breve specifica su un ulteriore strumento, introdotto quasi contemporaneamente all'articolo 18, che riguarda però i minori. Si sta parlando della legge n. 269 del 3 agosto 1998 con la quale è stato

---

<sup>3</sup> Articolo 18 d. lgs. n. 286/1998

aggiunto al RDL n.1404 del 20 luglio 1934 (la cosiddetta legge minorile) l'articolo 25-*bis* che recita "Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, qualora abbia notizia che un minore esercita la prostituzione, ne dà immediata notizia alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che promuove i procedimenti per la tutela del minore e può proporre al tribunale per i minorenni la nomina di un curatore. Il tribunale per i minorenni adotta i provvedimenti utili all'assistenza, al recupero e al reinserimento del minore. Nei casi d'urgenza il tribunale per i minorenni procede d'ufficio. Un particolare trattamento è previsto per i minori stranieri privi di assistenza in Italia".

Questa disposizione permette quindi al Tribunale per i Minorenni di intervenire in maniera più specifica e rapida in queste situazioni, agevolando quindi l'emersione di eventuali situazioni legate al fenomeno della tratta.

Oltre all'art. 18 del TUIImm, che verrà ripreso in seguito, la normativa italiana per il contrasto alla tratta di esseri umani si basa anche sulla legge n. 228 dell'11 agosto 2003 intitolata "Misure contro la tratta di persone".

In generale, il sistema italiano promuove i principi guida riconosciuti a livello internazionale, tra cui prima di tutto il principio dell'autonomia della persona, che attraverso la possibilità di aderire ad un programma di assistenza e di sviluppo individualizzato viene portata all'autonomia; troviamo poi il principio dell'integrazione, che riguarda sia i soggetti coinvolti, ovviamente con origini e finalità diverse, sia le stesse politiche adottate; e infine il principio di sussidiarietà, che mette al centro la dimensione territoriale come punto di riferimento a partire dal quale è possibile strutturare l'intervento rivolto alle persone coinvolte.

## **CAPITOLO 2**

### **I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

#### **2.1 Chi sono i minori stranieri non accompagnati?**

Come abbiamo visto, anche quello dei minori stranieri non accompagnati che entrano nel nostro paese è un fenomeno dalle dimensioni importanti e complesso.

Partiamo dalla definizione ufficiale data dal Comitato per i minori stranieri: “per minore straniero non accompagnato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell’Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentazione da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano”.<sup>4</sup>

Ciò che risulta interessante sottolineare di questa definizione è come il Comitato per i minori stranieri prenda una chiara posizione rispetto al dibattito sulla scelta linguistica fra “minori stranieri” e “stranieri minorenni”, ponendo di fatto come fattore distintivo più importante l’essere minori e non la differente appartenenza socio-culturale. Questa apparentemente poco importante scelta di termini è fondamentale perché permette di porre l’accento principalmente sulla condizione di minori, per dei soggetti che, e lo vedremo meglio in seguito, sono vulnerabili sotto diversi aspetti.

A proposito della condizione di minore, è utile spendere due parole rispetto all’accertamento dell’età. Molto spesso infatti questi e queste giovani arrivano nel nostro paese senza alcun tipo di documento, per le ragioni più disparate: perché stanno fuggendo da guerre e disastri e magari hanno perso tutto, per paure dovute alle false informazioni che si passano tra minori connazionali (ad esempio, il falso

---

<sup>4</sup> Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri, art. 1, c.2 del Dpcm 535/1999

mito che chi è in possesso di passaporto viene immediatamente rimpatriato), o anche semplicemente per mascherare la vera età e dichiararsi minorenni, consapevoli di avere così maggiori possibilità per il proprio futuro.

Nei casi come questi, in cui è facile che ci siano dei dubbi rispetto all'età e non ci sia possibilità di recuperare i documenti tramite la famiglia di origine, si segue la procedura espressa nella circolare emanata il 9 luglio 2007 dal Ministro dell'Interno. La circolare prevede due opzioni per l'accertamento dell'età: la prima consiste nell'accertamento mediante documenti anagrafici, cioè tramite il consolato del paese di provenienza, il quale dovrà capire quali documenti sono presenti o meno nel paese di origine; la seconda nell'accertamento socio-sanitario (che ha un margine di errore di due anni, essendo basato sulla struttura fisica degli europei).

Questo secondo metodo porta con sé una serie di difficoltà, oltre ad essere abbastanza invasivo trattandosi di un controllo medico. Per questa ragione sarebbero previsti una serie di accorgimenti molto importanti, come la presenza del tutore, un supporto psicologico, ed una lunga serie di pratiche che nella maggioranza dei casi non vengono messe in atto perché rendono il procedimento troppo lungo e complesso.

È importante sottolineare che “nei casi in cui vi sia incertezza sulla minore età, è necessario far ricorso a tutti gli accertamenti, comunque individuati dalla legislazione in materia, per determinare la minore età, facendo ricorso, in via prioritaria, a strutture sanitarie pubbliche dotate di reparti pediatrici.

Tuttavia poiché, come è evidenziato dalla prassi, tali accertamenti non forniscono, di regola, risultati esatti, limitandosi ad indicare la fascia d'età compatibile con i risultati ottenuti, può accadere che il margine di errore comprenda al suo interno sia la minore che la maggiore età.

Al riguardo, il Comitato sui diritti dell'infanzia dell'Unicef, nell'affermare, al punto 31 del Commento Generale n. 6 del 3.6.2005 alla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia del 1989, l'importanza prioritaria della valutazione dell'età del minore in modo scientifico, sicuro e rispettoso dell'età, del sesso,

dell'integrità fisica e della dignità del minore, raccomanda, nei casi incerti, di "accordare comunque alla persona il beneficio del dubbio, trattandola come se fosse un bambino"<sup>5</sup>.

Ed anche qui ritroviamo, anche se in un'altra veste, l'importanza prioritaria data alla condizione di minore.

Al di là della mera definizione giuridica, il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati porta con sé tre specificità: l'essere minori, quindi di conseguenza di per sé soggetti vulnerabili, il trovarsi dislocati dalle figure adulte di riferimento e l'essere stranieri in un paese sconosciuto.

È chiaro già da queste premesse quindi come i MSNA siano la categoria probabilmente più vulnerabile sul piano dei diritti e quindi di conseguenza a maggiore rischio di sfruttamento e di coinvolgimento in attività criminali.

Questi rischi aumentano se si considera che siamo di fronte ad un fenomeno molto difficile da monitorare (come si è visto anche in precedenza rispetto alle persone coinvolte nella tratta), infatti la difficoltà di censimento dei dati nazionali non permette una chiara percezione della dimensione del fenomeno, al punto che molti minori vivono clandestinamente come fantasmi all'interno del nostro paese.

## **2.2 I dati.**

È necessario inquadrare la dimensione del fenomeno riportando alcuni dati, estratti dal Rapporto di approfondimento semestrale (dati al 31 dicembre 2022) sui minori stranieri non accompagnati in Italia redatto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Al 31 dicembre 2022 vengono censiti in Italia 20.089 minori stranieri non accompagnati, dato che è aumentato rispetto allo stesso periodo del 2021 (+64%) e del 2020 (+184%). Un incremento così importante è in larga parte dovuto al

---

<sup>5</sup> Circolare 9 luglio 2007 Identificazione di migranti minorenni Ministero dell'Interno.

conflitto bellico in Ucraina, infatti il flusso di MSNA ucraini in Italia ha inciso in maniera significativa sui numeri.

I minori stranieri non accompagnati sono in prevalenza di genere maschile (85,1%). La presenza femminile è aumentata rispetto al periodo di riferimento precedente. Al 31 dicembre 2022 circa il 15% dei MSNA è di genere femminile, a fronte del 3% rilevato a dicembre 2021.

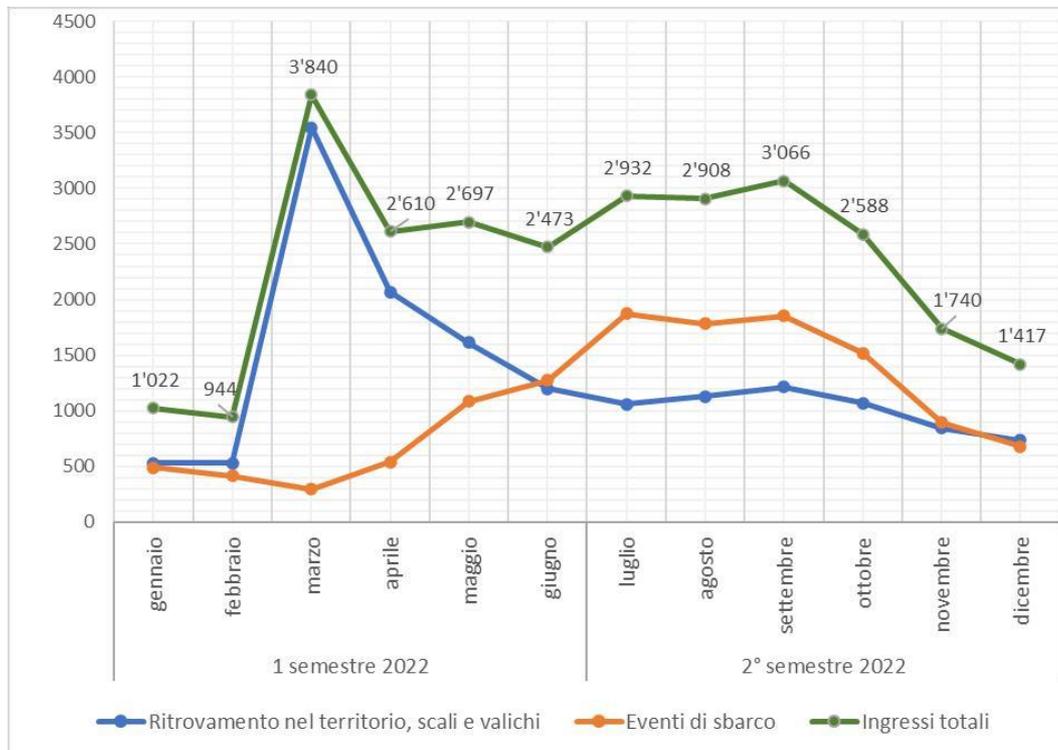
La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche d'integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha rilevato nel 2022 l'ingresso in Italia di 28.237 minori stranieri non accompagnati, dati caratterizzati dall'ingresso dei minori provenienti dall'Ucraina. Nel secondo semestre invece a intensificare il flusso sono soprattutto i minori provenienti dall'Egitto, dalla Tunisia e dall'Afghanistan. La modalità di ingresso principale in questo ultimo caso è quella associata agli sbarchi, sono quasi 13mila i minori arrivati in Italia nel 2022 via mare e rappresentano il 45% del totale.

Se consideriamo solo il secondo semestre del 2022, la quota degli arrivi via mare è maggioritaria e rappresenta il 58,7% del totale degli ingressi del semestre. I ritrovamenti nel territorio italiano sono stati nel 2022 circa 15.500 pari al 55% del totale. La maggior parte di questi ingressi sono avvenuti nel primo semestre: quasi 9.500 minori, pari al 61% del totale degli ingressi avvenuti con tale modalità. Nel secondo semestre i ritrovamenti nel territorio sono scesi a quota 6.000 e rappresentano il 41,3% del totale degli ingressi del semestre.

Ritengo interessante anche aggiungere un paio di dati sulla permanenza dei minori in accoglienza, argomento che verrà approfondito in seguito, data la fondamentale importanza che questo tema ha sul futuro di questi e queste giovani.

La permanenza media è di 180 giorni, ma questo dato è condizionato dalla grande quantità di minori in ingresso prossimi alla maggiore età. Per oltre un terzo dei minori usciti nel 2022, la presenza nel sistema di accoglienza è addirittura inferiore ai 30 giorni e solo il 15% di essi ha usufruito di oltre un anno di permanenza nel sistema di accoglienza.

Ingressi di MSNA nel 2022 per semestre, mese e modalità di ingresso –Dati al 31 dicembre 2022<sup>6</sup>



<sup>6</sup>Rapporto di approfondimento semestrale (dati al 31 dicembre 2022) sui minori stranieri non accompagnati in Italia redatto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

### **2.3 Il quadro normativo: iter e breve analisi.**

Vorrei ripartire, nel cercare di fare un'analisi della situazione giuridica dei MSNA negli anni in Italia, proprio da un aspetto riportato nelle pagine precedenti, cioè la definizione del Comitato che, semanticamente, pone l'accento sullo status di minore. Questa la teoria, ma nella pratica?

Molto spesso, nei fatti, soprattutto se guardiamo all'iter giuridico degli ultimi anni, l'essere straniero diventa invece l'aspetto principale.

“Il caso dei giovani migranti è un ottimo esempio delle conseguenze dell'eccesso di giuridicizzazione.

Il minore, infatti, condivide con lo straniero una certa problematicità nel riconoscimento giuridico e, in parte, sociale e politico. In questo senso, il minore straniero è il risultato della sovrapposizione delle due condizioni separate e dei loro inevitabili intrecci, piuttosto che della preminenza di uno dei due elementi sull'altro.” (Petti G., 2022).

Questa frase mi sembra rappresenti bene la ratio alla base del percorso giuridico che ha portato all'attuale quadro normativo, di cui vedremo ora brevemente l'iter negli anni.

La migrazione dei MSNA, nonostante sia in diverse forme sempre esistita, inizia ad essere percepita come un'emergenza da gestire nel processo che porterà alla costruzione della cosiddetta “fortezza Europa”.

Il bisogno di un intervento legislativo che possa regolare la condizione del minore straniero in Italia si fa ancora più sentire con l'ingresso del nostro paese nell'area Schengen.

In particolare nel 1994 iniziano ad essere avviati dei tavoli di discussione tra il Ministero dell'Interno, di Grazia e Giustizia e del Lavoro al fine di iniziare a ragionare su eventuali circolari che riguardassero la condizione dei MSNA nel nostro paese.

All'epoca la necessità principale era quella di superare la logica dominante fino a quel momento, cioè quella delle espulsioni, per andare invece verso dei programmi di accoglienza e integrazione. Nonostante il tentativo di cambiare l'orientamento fino a quel momento principale, non va nascosto che all'epoca (e anche ai giorni nostri purtroppo) alcune autorità locali continuavano in molte occasioni ad utilizzare a propria discrezione i provvedimenti amministrativi.

Nel 1997 il Consiglio dell'Unione Europea detta alcune linee programmatiche agli Stati membri, attraverso la Risoluzione sui minori non accompagnati (97/C 221/03). I punti più importanti riguardano la richiesta ai paesi di fornire accoglienza temporanea (nella quale rientrano naturalmente le cure, l'istruzione,..) e una rappresentanza legale, che rimane però ancora orientata al rimpatrio. Questa Risoluzione, pur con tutti i suoi limiti, sarà importante almeno per dare una spinta alla regolamentazione nel nostro paese di questa figura.

In Italia, il minore non accompagnato compare ufficialmente per la prima volta nel Testo Unico 286/98 (art. 33) dopo le modifiche introdotte dall'art. 5 del Decreto legislativo del 13 aprile 1999, n. 113, che estende le competenze del Comitato, dall'accoglienza al rimpatrio, a questa nuova categoria di minori, prima non considerati.

Per quanto riguarda invece il permesso di soggiorno, sarà stabilito dal regolamento di attuazione del TUImm., cioè per minore età, ma purtroppo non verranno espresse le modalità di applicazione e le specifiche.

L'anno successivo, attraverso un regolamento specifico, il D.p.c.m. 535/99, saranno specificate le funzioni del Comitato, la definizione di MSNA e soprattutto verrà meglio inquadrato il rimpatrio assistito, nei fatti rimasto fino a quel momento difficilmente distinguibile da una vera e propria espulsione.

Purtroppo la scelta del rimpatrio rimarrà per molti anni la scelta migliore secondo le varie amministrazioni, facendo sì che quindi la presenza di questi e

queste giovani nel nostro territorio e la loro regolarizzazione venisse vista come temporanea.

Nel 2002 la legge 189/2002, meglio nota come Bossi-Fini, tra le altre cose modificherà alcune condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. Attraverso l'aggiunta del comma 1 bis all'art 32 del TUIImm viene richiesta, per la conversione del Pds, la partecipazione ad un progetto di integrazione civile e sociale. È chiaro come anche questo passaggio non sia stato fatto tenendo conto dei reali bisogni di questa categoria, se si considera come già riportato che la priorità è sempre stata data ai rimpatri, facendo sì che fossero davvero pochi i minori in grado di dimostrare quanto richiesto dalla nuova legge, rischiando inoltre di fomentare partenze in età sempre più precoci.

Questo articolo del TUIImm ha avuto un'evoluzione interessante da riportare. Viene ripresa nel 2009, in occasione di uno dei numerosi pacchetti sicurezza (l. 94/2009), e nel 2011 (l. 129/2011).

Si va in una direzione sempre più restrittiva, perché attraverso queste leggi viene introdotta la necessità di richiedere quello che nell'ambito è chiamato il "Parere di Roma", che viene emesso dal Comitato per la conversione del permesso di soggiorno, e che solo se positivo permette la conversione del Pds al raggiungimento della maggiore età.

Questo parere non risulta necessario solamente nel caso in cui il/la minore sia presente nel territorio italiano da più di tre anni, oppure naturalmente nel caso in cui sia stata fatta richiesta di protezione internazionale, o ancora se la persona risulta inserita in un progetto almeno biennale di integrazione sociale.

Rispetto a questo ultimo punto è importante aggiungere che il 28 dicembre 2022 è entrato in vigore il nuovo DPR n. 191/2022, "Regolamento recante modifiche al DPR 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'articolo 22 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", che va a modificare il regolamento attuativo del Testo Unico

sull'Immigrazione, intervenendo nello specifico proprio sui permessi di soggiorno per i MSNA e sulla conversione alla maggiore età.

In particolare, il permesso di soggiorno per richiesta asilo diventa convertibile, ai sensi dell'art. 32 del TUIImm, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, in caso di diniego della protezione internazionale.

Inoltre viene introdotto il Pds per integrazione, previsto nel caso in cui ci sia un Decreto del Tribunale per i minorenni di affidamento ai servizi sociali, dai quali naturalmente deve essere richiesto per una specifica durata che non può andare oltre i 21 anni (il c.d. Prosiegno amministrativo). Questo caso si aggiunge ai due precedentemente citati per i quali non è necessario chiedere il Parere al Comitato di Roma.

Inoltre, con questo DPR, viene espressamente indicata la possibilità di svolgere attività lavorative e formative per l'accesso al lavoro per chi è in possesso di un Pds per minore età o per motivi familiari.

È sicuramente positiva l'aggiunta di un'ulteriore possibilità di conversione del Pds, ma in generale le varie leggi che sono state viste finora, in particolare l'introduzione della necessità di un parere positivo, non fanno che discriminare tutti quei e quelle minori che arrivano nel nostro paese tra i 16 e 17 anni, cioè la maggior parte, aggiungendo ulteriori vincoli alla loro emancipazione e autonomia.

Inoltre, un punto fondamentale che verrà analizzato anche successivamente, è che rendere complesso l'ottenimento del documento che permette a questi e queste giovani di essere regolari nel nostro territorio non potrà che portare ad un rischio sempre maggiore di reclutamento in organizzazioni criminali.

Per finire il quadro giuridico, facciamo un breve passo indietro per riportare alcune informazioni in più sulla già citata legge n. 47 del 2017, meglio conosciuta come "Legge Zampa".

Vengono riportati di seguito i punti più innovativi di questa legge:

- La prima novità è che è una norma rivolta ai minori non accompagnati (come definiti dall'art.2 della legge), prima di tutto riconosciuti come bambini e adolescenti, titolari dei diritti in materia

di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori italiani e dell'Unione Europea, proprio in ragione della loro estrema vulnerabilità.

- L'art. 3 introduce un “divieto assoluto di respingimento alla frontiera” che non può essere disposto in nessun caso, a differenza del precedente art. 19 TUIImm che prevedeva la possibilità soltanto se effettuato con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate. In realtà rimane una clausola, che fa sì che l'inespellibilità non sia nei fatti così certa, dato che rimane prevista per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato
- Questa legge cerca anche di risolvere alcuni problemi pratici dell'accoglienza. Ad esempio, i tempi di permanenza nelle strutture di prima accoglienza sono stati ridotti da 60 a 30 giorni, al fine di provare a dare una risposta al problema della fuga dalle strutture. In questa fase, dovrà svolgersi l'identificazione del minore (massimo 10 giorni) e l'eventuale accertamento dell'età, deve essere garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario con la presenza di un mediatore. In seguito, i MSNA saranno collocati in strutture diffuse su tutto il territorio nazionale, che devono essere destinate esclusivamente ai minori.
- L'art. 5 disciplina per tutto il territorio nazionale la procedura d'identificazione del minore. Con questa legge diventa obbligatorio notificare il provvedimento sia al minore sia al tutore provvisorio, garantendo in questo modo la possibilità di ricorso. Nella fase d'identificazione è prevista la presenza di mediatori culturali, i quali dovranno seguire tutta la procedura, così da spiegare al/alla minore su tutti i passaggi.
- Gli art. 6 e 8 introducono modifiche in merito alla disciplina delle indagini familiari e del rimpatrio assistito. Per le indagini familiari ci si avvale di specifici organismi internazionali, come ad esempio l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni). Per il

rimpatrio assistito, si passa dalla competenza di un organo prettamente amministrativo (Direzione Generale dell'Immigrazione) al Tribunale per i Minorenni che rappresenta l'organo costituzionalmente competente a valutare il superiore interesse del minore. Quest'ultimo, entro tre mesi, dovrà dotarsi di un elenco di "tutori volontari" che assicureranno a ciascun minore una figura adulta di riferimento. I tutori volontari dovranno essere adeguatamente selezionati e formati dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

- Gli articoli dal 14 al 17 prevedono maggiori tutele per il diritto alla salute e all'istruzione, rendendo possibile procedere all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, anche prima che sia nominato il tutore. Riguardo al diritto all'istruzione, sono incentivate convenzioni per l'apprendistato e l'attivazione di misure specifiche per l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Per riassumere, le disposizioni più importanti per la tutela dei minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento italiano sono:

- la principale è il Testo unico in materia di immigrazione, già visto precedentemente, cioè il d. lgs. n.286/1998 ed il relativo regolamento di attuazione, il D.P.R. n.394/1999;
- il regolamento 535/1999 concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, le cui competenze nel 2012 sono state trasferite alla Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali;
- il decreto legge 142 del 2015 che riguarda le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

## **2.4 I diritti dei MSNA.**

L'ordinamento italiano, naturalmente in linea con la normativa internazionale e con quella europea, prevede per i minori stranieri non accompagnati specifici diritti.

Questi diritti possono per comodità essere suddivisi in due categorie: quelli che non riguardano e non sono legati in nessun modo allo status di eventuale irregolarità del minore sul territorio e quelli derivanti dall'avvenuta regolarizzazione.

Alla prima categoria, come può venire facile pensare, appartengono i diritti legati all'istruzione e alla salute, alla seconda invece appartengono i diritti relativi al lavoro.

Per quanto riguarda la scuola e quindi il diritto all'istruzione, tutti i minori stranieri anche se privi di permesso di soggiorno sono soggetti all'obbligo scolastico ed hanno il diritto di essere iscritti a scuola. Questo diritto riguarda la scuola di ogni ordine e grado e l'iscrizione può avvenire nei modi e nelle condizioni previste per i minori italiani e in qualunque periodo dell'anno.

Per quanto riguarda invece il diritto alla salute, i minori stranieri con permesso di soggiorno sono necessariamente iscritti al servizio sanitario nazionale ed hanno pieno diritto a tutte le prestazioni. Gli MSNA invece privi di permesso di soggiorno hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, grazie al rilascio della Stp (una tessera sanitaria per Straniero Temporaneamente Presente nel territorio). Questo è uno dei vari aspetti che riporta un po' a quanto visto precedentemente, cioè come la condizione di straniero diventi principale in questo caso, dato che viene attuata una limitata garanzia del diritto alla salute per questi minori (privi di documenti) che va in contrasto con la Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce invece che tutti i minori, indipendentemente dalla situazione in cui si trovano, devono avere accesso all'assistenza sanitaria.

Nel caso di quelli che abbiamo precedentemente definito diritti legati alla regolarizzazione, quindi il diritto al lavoro nello specifico, viene applicata la

stessa legge che vale per i minori italiani: l'ammissione al lavoro può avvenire solo al compimento dei 16 anni di età, ovvero dopo aver assolto l'obbligo scolastico dei 10 anni.

Risulta abbastanza chiaro alla luce di queste disposizioni come nei fatti, nonostante la legge applicata sia la stessa, per i minori stranieri la situazione è resa molto più complessa. Non è infatti per loro possibile accedere ad un contratto di lavoro prima dei 18 anni, ma solo ad attività di tirocinio, dato che nella maggioranza dei casi è impossibile per loro dimostrare l'eventuale assolvimento dell'obbligo scolastico nel paese di origine.

Ciò naturalmente porta a ulteriori difficoltà per questi e queste giovani, che spesso si trovano a effettuare tirocini in ambiti come la ristorazione o il settore metalmeccanico a 40 ore alla settimana per compensi che si aggirano sui 400/500 euro al mese. Ciò li porta spesso a provare una forte frustrazione dovuta al vedere il loro duro lavoro in concreto non riconosciuto e rende di conseguenza molto più accattivante l'idea di soldi facili provenienti invece da attività illegali.

Con ciò chiaramente non si vuole in questa sede esaltare il lavoro minorile, è chiaro che la situazione ideale sarebbe la possibilità per queste persone di poter terminare un percorso di studi al fine di crearsi il futuro migliore possibile, ma nel momento in cui il sistema di accoglienza dei minori in Italia prevede, anche qui nella maggioranza dei casi, la fuoriuscita al compimento dei 18 anni, appare chiaro come l'impossibilità di non avere un lavoro (spesso affiancato a difficoltà di regolarizzazione) crea un circolo vizioso dal quale può risultare estremamente complesso uscire.

## **2.5 Situazioni di rischio per i MSNA.**

È già stato rilevato in diversi momenti come sia centrale la questione della regolarizzazione, la cui mancanza porta a sempre più difficili condizioni di vita, ma i rischi per i MSNA che si trovano soli e sole nel territorio italiano non si limitano solo a questo, trattandosi di persone che si trovano in una fase della vita che già di per sé prevede grandi cambiamenti e grandi sfide da affrontare.

Ogni ragazzo/a ha la necessità di vivere processi di socializzazione, di scambiare idee, di sperimentare esperienze condivise, di confrontarsi con altre vite e altri mondi.

Il MSNA, a differenza del minore autoctono, si trova a dover cercare nel paese che lo accoglie (un paese spesso del tutto sconosciuto, che parla tra l'altro una lingua sconosciuta) un gruppo di pari, per iniziare un processo d'identificazione che gli permetta di esprimersi socialmente, dato che in questa fase della vita è cruciale il tema dell'appartenenza culturale e della formazione dell'identità. Per questi/e minori si aggiunge anche la fatica dell'integrazione all'interno della società di accoglienza. Si sta parlando di giovanissimi che lasciano la famiglia di origine ed intraprendono un viaggio complesso, che sia più o meno lungo, per avere la possibilità di migliorare le proprie condizioni di vita, indipendentemente dalla loro effettiva consapevolezza.

Hanno delle aspettative che nella maggioranza dei casi sono molto lontane dalla realtà, anche a causa del fatto che le loro fonti principali di informazioni sono altri minori stranieri migrati precedentemente: hanno dei progetti, dei sogni, non necessariamente la volontà è sempre quella di "trovare un lavoro per aiutare la famiglia", ma è anche semplicemente andare in un paese dove i media gli hanno mostrato che c'è più libertà e più divertimento (del resto, sono adolescenti...). Tutto questo però si scontra poi con la fatica di imparare la lingua, con scarse possibilità d'integrazione nel territorio, anche a causa di esperienze scolastiche purtroppo spesso assenti o discontinue, con una vita all'interno delle strutture di accoglienza che costringe alla convivenza con regole non previste e con culture molto diverse tra loro, ma soprattutto con un processo di

regolarizzazione lungo e pesante e con occasioni lavorative al limite dello sfruttamento.

È chiaro come tutto questo non fa che rendere più persuasivi e attraenti modelli di comportamento e stili di vita di gruppi “devianti”.

Questi ragazzi però non corrono solo il rischio di incappare in reti devianti e di diventarne soggetti attivi, ma incorrono anche nel fenomeno della vittimizzazione. Infatti, in quanto componente socialmente debole, privi di una famiglia e talvolta di un supporto concreto, sono sistematicamente più esposti della popolazione nativa ad abusi e sfruttamento, sia da parte di altri immigrati, sia ad opera di cittadini nazionali.

Un altro aspetto da considerare, che si lega a doppio filo alle aspettative disattese viste precedentemente, è il rischio di fuga dalle comunità di accoglienza nei quali vengono inseriti

Giusto per partire da alcuni dati<sup>7</sup>, nel corso del 2022 nel Sistema Informativo Minori (SIM) per 19.723 minori stranieri non accompagnati è stata registrata l’uscita dal sistema di accoglienza. La motivazione principale (il 52% dei casi) di uscita dal sistema è il compimento della maggiore età, mentre la seconda causa, che conta circa il 38% dei casi, è proprio l’allontanamento arbitrario del/la minore.

L’andamento mensile delle uscite dei minori per raggiungimento della maggiore età è stato sostanzialmente costante nel corso dell’anno (risulta solo un leggero picco nel mese di gennaio motivato dal fatto che quando la data di nascita del minore non è conosciuta viene assegnata la data del 1° gennaio dell’anno di nascita). Viceversa, in linea con l’andamento degli ingressi, il numero degli allontanamenti volontari cresce nei mesi primaverili ed estivi rispetto ai mesi invernali e autunnali.

---

<sup>7</sup> Rapporto di approfondimento semestrale (dati al 31 dicembre 2022) sui minori stranieri non accompagnati in Italia redatto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

I minori che hanno abbandonato il sistema di accoglienza nel 2022 sono stati 7.526; si tratta, per il 96,8%, di minori di genere maschile, con un'età superiore ai 16 anni nel 72% dei casi.

La causa principale di questi allontanamenti volontari è la necessità di ricongiungersi a qualche parente, che spesso si trova in un paese estero. È abbastanza risaputo, al di là dei vari schiamazzi mediatici, che molto spesso non è l'Italia la vera meta finale del loro viaggio, ma il suo essere uno dei principali paesi di transito costringe la maggior parte delle persone a fermarsi. Se si aggiunge poi che la procedura dei ricongiungimenti familiari è stata resa quasi impraticabile è inevitabile che il risultato finale siano ulteriori rischi e sofferenze per i MSNA.

Nuovamente ci troviamo di fronte ai danni prodotti dall'eccessiva complessità del processo di regolarizzazione (che darebbe la possibilità di spostarsi legalmente nel territorio europeo), con tempi che sono insostenibili per degli adulti, figuriamoci l'effetto che possono avere su degli adolescenti che tenderebbero a volere "tutto e subito".

### **CAPITOLO 3**

## **I MSNA NEL SISTEMA PENALE ITALIANO**

Si è cercato fino a qui di dare alcune informazioni e dati su due fenomeni complessi ma centrali nel nostro tempo, la tratta di esseri umani e la presenza di MSNA nel territorio italiano.

Ritengo importante precisare che queste “categorie” in cui le persone vengono incasellate, se possono risultare utili per fini di studio o professionali, naturalmente non sono rappresentative delle reali situazioni in cui si trovano: le persone coinvolte nella tratta sono spesso minori straniere non accompagnate, così come lo sono spesso coloro che arrivano in comunità sottoposti a misura cautelare e questi ultimi possono essere in realtà anche coinvolti nella tratta.

Questo viene specificato per rendere più chiaro il fatto che chi lavora a stretto contatto con queste persone non può pensare di avere di fronte una situazione facilmente incasellabile, ed è fondamentale esserne consapevoli per mettersi davvero in una posizione di ascolto e comprensione per aiutarli a far emergere i loro vissuti e bisogni.

Per quanto riguarda invece gli aspetti che accomunano tutti i minori, non solo quelli non accompagnati, trovo molto chiaro e diretto quanto scritto da Francesco Vitrano nell’editoriale di *Minorigiustizia* n.2-2017, rispetto al tema del “disagio” da loro vissuto, il quale sostiene che

“il tema del disagio non può non coniugarsi con gli aspetti relativi alla mancanza dei diritti tanto da apparire evidente come il disagio ne è diretta conseguenza.

In tale prospettiva il disagio sembra quasi completamente perdere il suo carattere di presupposto esistenziale, autistico, definendosi invece in una dimensione significativamente sociale e di tutela del minore.

Il diritto a crescere in un ambiente sereno, il diritto a godere di una adeguata e strutturante funzione genitoriale, il diritto ad avere sufficienti strumenti di sussistenza, il diritto a godere di una adeguata vita sociale e di relazione, il diritto ad essere ascoltato e accolto nelle difficoltà occorse nel confronto con gli eventi esperienziali, il diritto ad un riconoscimento di identità, il diritto ad esprimere peculiarità di funzionamento senza essere definito “diverso e per questo escluso”, il diritto all’accoglienza, il diritto all’istruzione, il diritto alla salute, il diritto ai legami e agli affetti, il diritto all’appartenenza e alla cittadinanza: sono tutti questi e altri ancora i diritti la cui mancanza determina disagio. Essi rappresentano i

requisiti minimi del diritto di un minore, gli ingredienti essenziali senza cui nessuno può far crescere e sviluppare la propria potenzialità e diventare, quindi, se stesso. Tale semplice e ineludibile considerazione impone a ciascuno di noi un senso di significativa responsabilità poiché appare chiaro come il riconoscimento dei diritti necessari da parte del sistema giustizia e servizi una conoscenza delle persone e dei contesti di cui si occupa.”

Notiamo come tutti quelli elencati siano definiti i diritti minimi per dei minori, ma abbiamo già mostrato fin qui come pochissimi di questi siano in qualche forma garantiti, e sorge spontaneo a questo punto ribadire nuovamente che senza una regolarizzazione, un permesso di soggiorno, non viene garantito loro nemmeno il diritto ad esistere.

### **3.1 Devianza minorile, alcuni spunti accademici.**

È utile in questa sede riportare alcuni aspetti sulle teorie della devianza, in questo caso minorile e straniera, al fine di avere un riscontro utile rispetto a quanto è stato riportato finora e poter fare alcune considerazioni.

Per quanto possibile si cercheranno di mettere in luce gli aspetti in cui le diverse teorie riprese si intersecano tra loro, trattandosi di fenomeni particolarmente complessi e di non facile analisi.

Il primo spunto utile riguarda la teoria ecologica della Scuola di Chicago (Matza D., 1976 ), che parte dal concetto di spazio, studiando quindi i rapporti tra le persone e quelle con l’ambiente in cui si vive sulla base dell’interdipendenza.

Di conseguenza, la devianza non è considerata una caratteristica dell’individuo, ma lo è della struttura della città.

Da ciò deriva quindi, come poi riscontrato anche da diversi studi empirici, come sia la disorganizzazione sociale, in particolare l’indebolimento delle relazioni sociali, a portare a fenomeni di devianza e criminalità.

Partendo da questo pensiero, appare chiaro come dei e delle minori che si trovano spesso completamente soli in un paese straniero non possano che essere soggetti maggiormente a rischio.

Un'altra teoria che può tornare utile in questa sede riguarda invece un aspetto già incontrato precedentemente, il concetto di opportunità.

Ci si sta riferendo alla teoria della frustrazione strutturale di Robert K. Merton (Merton R.K., 2000). Questa teoria poggia le sue basi sul funzionalismo di Talcott Parsons (Parsons T., 1997), un approccio teorico che vede la società impegnata a mantenere un equilibrio integrando tutti i membri attorno a valori e norme condivise.

Il deviante sarebbe quindi colui che non ha interiorizzato le norme e i valori della società ed è chiaro che rispetto al fenomeno migratorio ciò è quasi scontato che accada.

Merton osserva che la società, qualunque essa sia, impone ai suoi membri di dover raggiungere delle mete culturalmente definite, in primis successo e ricchezza, ma non garantisce a tutti le stesse opportunità di accesso ai mezzi necessari per raggiungere queste mete. Per questo, proprio il fatto che mete e mezzi non siano coincidenti è all'origine di una condizione di anomia che non può che portare alla ricerca di diverse modalità di adattamento alla situazione vissuta.

Merton individua cinque modalità: la conformità, l'innovazione, il ritualismo, la rinuncia e la ribellione.

La seconda, l'innovazione, è quella che fa sì che chi non può raggiungere determinate mete sia disposto ad utilizzare anche opportunità illegittime pur di raggiungere i suoi scopi.

Già da queste poche righe appare chiaro come le persone di origine straniera vivano sulla propria pelle più di altri la contraddizione tra opportunità presentate come a portata di mano e la mancanza spesso totale di mezzi per raggiungerle, principalmente a causa della condizione giuridica in cui si trovano.

Come è già stato riportato, i MSNA spesso provano una forte frustrazione legata alle aspettative rispetto al loro percorso migratorio con le quali partono dal

loro paese, che si scontrano poi con la realtà di fronte alla quale si trovano, ovvero scarsissime opportunità ma molti vincoli ai quali sottostare.

Come ulteriore spunto, dato che ci si riferisce in questo contesto a minori, risulta interessante riportare anche un accenno ad una delle teorie definite del “controllo sociale”.

Sulla scia delle considerazioni della Scuola di Chicago sul concetto di disorganizzazione sociale, Travis Hirschi sottolinea il fatto che comportamenti devianti siano da ricondursi all’indebolimento dei legami sociali, primo fra tutti l’ambito familiare (Hirschi T., 1969).

Pur essendo questa teoria legata ad una logica conservatrice, è difficile non considerarla nel momento in cui si stanno analizzando le condizioni di vita di adolescenti soli.

Hirschi indica quattro elementi che caratterizzano il legame sociale:

- attaccamento: il legame con la famiglia, più è forte più si sarà portati a non voler minare la fiducia;
- coinvolgimento: in attività socializzanti e formative;
- impegno: investimento in un percorso di studio o lavoro;
- convinzione: riconoscere un valore alle norme sociali.

Nel caso dei MSNA è molto difficile che questi quattro elementi siano presenti, oltre alla lontananza fisica dalla famiglia di origine in una fase molto delicata della vita, ci si trova di fronte anche ad una grossa differenza culturale ed alla forte contraddizione che questi ragazzi e queste ragazze si trovano a vivere: la lontananza rafforza il bisogno di mantenere la propria identità e il legame con la famiglia e con quanto essa richiede, mentre si cerca di sopravvivere, fisicamente soli, in un luogo che ha una cultura e norme di comportamento spesso molto diverse.

Un ultimo aspetto che ritengo interessante riportare riguarda i concetti di devianza primaria e secondaria, perché possono essere utili a comprendere gli

effetti negativi che derivano dall'etichettare come deviante o criminale una persona, a maggior ragione se adolescente, sulla persona stessa ma anche sulla società in generale.

La devianza primaria introdotta da Lemert nel 1981 (Lemert E. M. 1981) viene definita come un allontanamento momentaneo da valori, norme sociali o giuridiche attraverso l'adozione di comportamenti che non modificano la concezione di se stessi o del proprio ruolo sociale.

La devianza secondaria, invece, è una condizione che deriva dalla reazione sociale che colpisce la persona in oggetto. La devianza secondaria, quindi, consiste nel reiterare un comportamento deviante e nel suo radicarsi, normalizzandosi quindi come mezzo di difesa, di attacco o semplicemente di adattamento nei confronti di problemi più o meno palesi creati dalla reazione della società alla deviazione primaria.

Senza voler peccare di superficialità, già da queste poche righe si potrebbe tranquillamente sostenere che, se si tratta un MSNA autore di reato semplicemente come un criminale, negandogli una possibilità di uscita dalla condizione in cui si trova, a partire dalla negazione di un permesso di soggiorno che gli permetterebbe di mettere radici nel nostro paese e costruirsi un futuro, non si può che spingerlo proprio nella direzione sbagliata. E questo è un danno in primis per loro, ma senza dubbio lo sarà per l'intera società che si è rifiutata di accoglierlo realmente.

### **3.2 MSNA nel sistema penale italiano.**

È necessario riportare alcuni accenni rispetto al funzionamento del sistema penale minorile in Italia, al fine di far emergere come per i minori stranieri, per le ragioni che verranno riportate in seguito, sia molto più facile subire una condanna rispetto ai minori autoctoni, mettendo così ancora più a rischio le loro possibilità future.

L'iter in queste situazioni prevede che il minore sottoposto a procedimento penale venga preso in carico dall'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM), istituzione fondamentale che permette da un lato che vengano garantiti i diritti della persona minore, dall'altro l'assistente sociale di riferimento deve portare avanti delle indagini sulla situazione personale e familiare, essendo poi colui o colei che seguirà anche l'applicazione dei vari provvedimenti penali .

Se il minore viene colto in flagranza di reato è probabile che venga inizialmente portato in un centro di prima accoglienza per il tempo necessario a convalidare l'arresto o il fermo.

Nel caso in cui il giudice decida per la custodia cautelare, questa la si esegue presso l'Istituto Penale per i Minorenni (IPM), che deve naturalmente avere al suo interno un'equipe educativa, oppure presso le comunità per minori, dove chiaramente la forma di custodia è attenuata.

**Tabella 1 - Minorenni denunciati alle Procure, per i quali è iniziata l'azione penale e condannati negli anni dal 2001 al 2004. Totale e di cui stranieri.**

Anni	Minorenni denunciati			Minorenni denunciati per i quali è iniziata l'azione penale			Minorenni condannati		
	Totale	di cui: stranieri	% stranieri su totale	Totale	di cui: stranieri	% stranieri su totale	Totale	di cui: stranieri	% stranieri su totale
<b>2001</b>	39.785	8.720	22%	18.965	4.411	23%	4.208	2.059	49%
<b>2002</b>	40.588	10.009	25%	18.934	5.074	27%	3.506	1.127	32%
<b>2003</b>	41.212	11.465	28%	19.322	5.634	29%	3.127	1.368	44%
<b>2004</b>	41.529	12.053	29%	20.588	6.406	31%	2.699	1.223	45%

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

La tabella riportata è di diversi anni fa e non è quindi utile al fine di avere una fotografia attuale, ma è interessante per mostrare come i minori stranieri condannati siano presenti in una percentuale molto alta, in questo caso quasi la metà del totale.

Questo fa capire la diversità dei percorsi giudiziari dei minorenni italiani rispetto a quelli stranieri, per i quali è molto più probabile subire una condanna; ciò non può che derivare dalla disparità di trattamento messa in atto all'interno dei Tribunali per i Minorenni, la quale non dipende necessariamente dalle scelte dei giudici, ma è principalmente legata proprio alle diverse condizioni in cui si trovano i MSNA, che rendono di difficile applicazione di determinati percorsi giudiziari alternativi previsti invece per i minori italiani.

Un primo esempio è l'istituto della messa alla prova, articolo 28 del D.P.R. 448/1988 (codice del processo penale minorile). In breve, questo istituto prevede una sospensione della pena per un periodo che può andare da un minimo di sei mesi al massimo di 3 anni in base al reato commesso, con il fine di estinguere il reato in caso di esito positivo del percorso. Percorso che viene concordato con l'assistente sociale dell'USSM e che per prassi prevede un'attività di studio o lavoro (e già qui possiamo incontrare le prime difficoltà), la partecipazione a progetti di volontariato al fine di "ripagare il debito con la società", e altre prescrizioni che variano di caso in caso.

Nei fatti, per accedere a questa possibilità però è necessario prima di tutto esserne a conoscenza o avere un avvocato che ne sia a conoscenza, ammettere di aver commesso il reato di cui si è accusati e infine avere un luogo fisico dove svolgere il percorso.

Tutto ciò risulta molto più complesso per i minori stranieri, soprattutto se soli nel territorio, data la non conoscenza delle leggi del nostro paese, la difficoltà di avere un avvocato (purtroppo la maggior parte degli avvocati hanno una scarsa conoscenza del funzionamento del processo penale minorile) e infine l'unico luogo possibile in cui svolgere il percorso sarebbe una comunità per minori, ma sono poche quelle accreditate per accogliere persone in misura penale e i posti sono quindi molto limitati.

La stessa problematica si può trovare rispetto alla possibilità della permanenza in casa, per il semplice motivo che i MSNA non hanno a disposizione un domicilio dove poterla effettuare, di conseguenza sarà molto più facile che per loro si aprano le porte del carcere minorile.

### 3.3 Articolo 18 comma 6 TUIImm.

*“La mancanza di qualsiasi prospettiva di soggiorno regolare in Italia alla maggiore età rende di fatto impossibile proporre a questi minori quel “patto di legalità” così cruciale nella prevenzione della devianza minorile. Questi ragazzi, infatti, hanno la consapevolezza che, anche se seguiranno con impegno un percorso scolastico, formativo e lavorativo e non commetteranno alcun reato, alla maggiore età non potranno comunque ottenere un permesso di soggiorno e potranno essere espulsi in qualsiasi momento. Essi saranno quindi spinti ad allontanarsi dai percorsi di integrazione e molto facilmente finiranno sfruttati nel lavoro nero o in attività illegali, facili prede di organizzazioni criminali.*

*I nuovi arrivati, probabilmente, sceglieranno sempre più spesso di restare nella clandestinità, al di fuori del sistema di accoglienza e integrazione, e di nascondere la loro vera identità. Vi è inoltre il forte rischio che aumenti il numero di minori non accompagnati portati in Italia prima del compimento dei 15 anni.”<sup>8</sup>*

Se si parte, come già riportato diverse volte nelle pagine precedenti, da questi presupposti, non può che risultare ancora più fondamentale lo strumento che andremo ora ad analizzare, ovvero l’articolo 18 comma 6 del Testo Unico sull’Immigrazione.

Partiamo dal contesto normativo nel quale ci troviamo, ovvero l’articolo 18 del TUIImm, che abbiamo già visto precedentemente e sul quale ci si soffermerà brevemente.

Questa norma è nata con il fine di tutelare le persone rimaste vittime d’inganno o coercizione che hanno deciso di uscire da questa situazione. Non viene necessariamente richiesta una denuncia penale, proprio perché la ratio alla

---

<sup>8</sup> Proposte rivolte alle competenti istituzioni locali in merito all’applicazione della normativa vigente, al fine di promuovere la tutela dei diritti dei minori stranieri e la prevenzione della devianza minorile, ASGI Sezione Piemonte

base è la tutela di coloro che a causa della situazione vissuta si sono trovati costretti a commettere atti illeciti.

Lo strumento a disposizione per la loro tutela è un programma di protezione e inserimento sociale ed un permesso di soggiorno per casi speciali; questo permette alla persona di essere stabilmente regolarizzata e di conseguenza potersi creare un futuro attraverso lo studio ed un lavoro, il tutto per evitare l'alto rischio di finire nuovamente nelle maglie della rete criminale.

Per queste ragioni, non è mai stato un impedimento all'ottenimento di questo tipo di Pds nemmeno un'eventuale condanna definitiva, tanto che molte volte sono gli stessi operatori ed operatrici che lavorano all'interno delle carceri a segnalare persone da inserire in questi programmi.

È chiaro il pensiero del legislatore alla base: se la prassi prevede la negazione di un Pds per le persone straniere che abbiano commesso un reato, perché potenzialmente pericolose, nel caso in cui questo sia avvenuto a seguito di coercizione o inganno non si presume nessun tipo di pericolosità.

Passiamo quindi ora al comma 6 di questo articolo, che recita: «Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale dei minori, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per i reati commessi durante la minore età e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale».

Vediamo come questo comma ha come destinatari persone straniere che hanno commesso un reato da minorenni.

In questo caso, il legislatore aggiunge un'ulteriore situazione di vulnerabilità che ritiene sia fondamentale tutelare, ovvero coloro che hanno commesso un reato in una fase della vita in cui chiaramente manca la maturità necessaria per analizzare le proprie scelte.

Data la situazione, appare alquanto ovvio come non sarebbe possibile applicare davvero il principio che ritroviamo nell'art 27 della Costituzione, cioè

attribuire alla pena uno scopo rieducativo, se non si permette alla persona straniera, minore o neomaggiorenne, di rimanere nel territorio italiano legalmente.

E qui finalmente viene esplicitato dal legislatore quanto in diverse forme si è cercato di riportare precedentemente: il fatto stesso che un minore (in questo caso straniero) commetta un reato fa nascere l'idea che sia emersa una situazione di vulnerabilità, la quale merita un'attenzione particolare.

Analizzando più nello specifico la norma, emerge che i destinatari sono persone straniere che hanno commesso un reato da minori, a prescindere dal fatto che siano nel frattempo diventati maggiorenni. In effetti, considerando i tempi della giustizia e gli eventuali anni di condanna, sarebbe uno strumento davvero poco utilizzabile se fosse diretto solo a minorenni.

Inoltre, non è destinato solo a persone straniere irregolari nel territorio, ma anche a chi già possiede un Pds, ad esempio per minore età, ma che potrebbe avere grossi problemi a convertirlo alla maggiore età (a causa proprio del reato commesso).

Per quanto riguarda le condizioni necessarie all'applicazione di questo comma, Salvatore Fachile, avvocato dell'Asgi<sup>9</sup>, spiega che da un'analisi della norma emerge come la norma richieda l'espiazione di una pena definitiva (non di tipo pecuniario), indipendentemente dalla modalità di esecuzione della pena, prevedendo anche il caso della messa alla prova e di sospensione della pena.

Inoltre, la norma richiede che la persona in oggetto abbia dato prova di partecipazione a un programma di assistenza ed integrazione sociale, ma non ne specifica i contenuti. Perciò, nella pratica, sembra che siano fruibili sia i programmi specificati nei primi commi dell'art. 18, sia programmi invece pensati ad hoc dai servizi sociali.

Per quanto riguarda i soggetti che possono richiedere questo tipo di strumento, la norma recita «anche su proposta del procuratore della Repubblica o

---

<sup>9</sup> Associazione studi giuridici sull'immigrazione

del giudice di sorveglianza presso il tribunale dei minori». Sempre da un'analisi dell'Asgi emerge come questo “anche” faccia sì che quanto indicato si aggiunga a ciò che emerge dai primi commi dell'articolo. Nei fatti quindi questo tipo di Pds può essere richiesto dagli attori sociali legittimati (servizi sociali, enti locali, privato sociale), oltre che dall'autorità amministrativa e giudiziaria (Procuratore, Giudice di sorveglianza, Giudice del dibattimento).

Infine, è importante specificare che questo tipo di Pds è valido sei mesi, rinnovabile per un ulteriore anno ed è in qualunque momento convertibile in permesso per motivi di studio o di lavoro.

È molto interessante notare una sorta di cambio di mentalità che c'è alla base di questa norma, cioè il riconoscimento finalmente del fatto che la commissione di un reato non può essere visto solamente come un atto negativo di per sé, che addirittura impedisce la regolarizzazione e di conseguenza la possibilità di costruirsi una vita, soprattutto se ci si sta riferendo a soggetti minorenni, ma anzi questo evento fa emergere una situazione di difficoltà, che a maggior ragione è necessario comprendere al fine di dare un reale supporto. Solo questo tipo di approccio, che ci si auspica prenda sempre più piede, permetterà davvero di tutelare i soggetti più vulnerabili e la società stessa.

Data la scarsa conoscenza e di conseguenza la limitata applicazione di questo strumento, è interessante riportare di seguito alcune riflessioni alla base di un Azione di sistema sperimentale che è stata messa in atto tra maggio 2019 e maggio 2020 da alcune realtà del Veneto e della Campania (e che sotto altre forme sta continuando tutt'oggi), perché il lavoro portato avanti ha dettato delle linee che si ritengono interessanti al fine della diffusione di questo strumento e della sua ratio.

Si sta parlando dell’Azione di sistema “Inside-Out”<sup>10</sup>, nata con lo scopo di fare inchiesta sul fenomeno dei minori e neomaggiorenni stranieri non accompagnati autori di reato e al contempo potenziali vittime di tratta a scopo di sfruttamento nelle attività criminali forzate, data la forte difficoltà di rendere visibili queste situazioni e di farle emergere.

Questa Azione ha visto la collaborazione tra il Progetto N.A.Ve – Network Antitratta per il Veneto (attualmente denominato Progetto NAVIGARe), in capo al Comune di Venezia e il Progetto Fuori Tratta, della Cooperativa Sociale Dedalus per la Campania.

La scelta di effettuare la sperimentazione su due territori è stata fatta per poter meglio analizzare la trasferibilità di alcune azioni progettuali, principalmente il lavoro multi-agenzia in collaborazione con i soggetti della Giustizia Minorile, ma anche con il fine di sperimentare la possibilità di effettuare un allontanamento dal territorio di emersione (cioè il territorio in cui verosimilmente è stato commesso il reato) per poter garantire a coloro che lo richiedano una maggiore distanza, per poter meglio intraprendere il loro percorso di fuoriuscita dallo sfruttamento e dalla condotta criminale.

Inoltre, non meno importante è stata nella progettazione la necessità di dare maggiore visibilità e comprensione all’articolo 18 comma 6, strumento come abbiamo visto fondamentale in queste situazioni.

Le principali aree di intervento su cui si è sviluppata l’azione sono:

1. La formazione congiunta multi-agenzia
2. La costruzione di buone prassi per la segnalazione, valutazione, assistenza
3. La sperimentazione di un modello di presa in carico inter-territoriale.

---

<sup>10</sup> Avviso 3/2018

Proposta di Azione di sistema, punto e) DPCM 16 maggio 2016  
Azioni di sistema e progetti pilota per favorire la definizione di interventi appropriati rivolti alle vittime di tratta è grave sfruttamento, compresi i minori stranieri non accompagnati

Per quanto riguarda il primo punto, sono state avviate nei due territori delle azioni utili a favorire una maggiore conoscenza con gli attori della giustizia minorile per poter realizzare una formazione congiunta multi-agenzia.

Lo scopo è stato quello di iniziare a lavorare su possibili protocolli operativi condivisi, che possono però risultare utili solo se accompagnati da tre elementi essenziali:

- l'interazione delle competenze dei diversi attori in campo
- l'interesse personale e professionale ad approfondire i fenomeni analizzati
- la fiducia nelle diverse professionalità in campo.

Rispetto al secondo punto invece, in particolare nell'ambito degli interventi relativi alla valutazione psicosociale e all'orientamento socio-legale, si è osservato nel territorio veneto un rafforzamento quantitativo e qualitativo della collaborazione con gli operatori dell'Istituto Penale Minorile di Treviso e del Servizio Sociale per i Minorenni (USSM).

I casi hanno riguardato principalmente minori maschi, provenienti dal nord Africa, arrestati per detenzione di sostanze stupefacenti, spaccio e reati contro il patrimonio.

Si è potuto verificare che questi minori sono inseriti all'interno di reti criminali spesso di connazionali e/o familiari, che agiscono su di loro un forte condizionamento, rendendo per loro pericolosa la vita sia in Italia che nel paese d'origine.

In Veneto, le segnalazioni dal sistema della giustizia minorile, nel periodo progettuale considerato, hanno riguardato 11 casi, di cui 3 segnalati da USSM, 7 da IPM, 1 da operatori di Comunità di accoglienza accreditate al lavoro con il Centro Giustizia Minorile (CGM) di Venezia.

Sono state create delle buone prassi multi-agenzia per la segnalazione e valutazione, che prevede nell'ordine:

1. processo di analisi della domanda,
2. incontro/equipe di discussione caso e costruzione di un gruppo di lavoro,
3. l'avvio di colloqui anche alla presenza della mediazione linguistico culturale, con la persona segnalata e con il coinvolgimento degli attori che ruotano attorno alla presa in carico,
4. la definizione della programmazione multi-agenzia nel Progetto Educativo Individualizzato.

Grazie ai diversi scambi avvenuti tra i diversi attori, si è potuto osservare come spesso la segnalazione possa avvenire se gli operatori della giustizia minorile (compresi gli educatori e le educatrici delle comunità per minori) riescono ad intercettare un possibile momento di crisi, che può essere il momento dell'uscita dall'Istituto o dalla presa in carico da parte del sistema della giustizia minorile. Questi sono i momenti in cui si aprono le porte al rischio di rientrare nel circuito di sfruttamento e coercizione.

Per molti la remissione in libertà può essere un momento di forte crisi e fatica e gli operatori che li circondano possono cogliere eventuali segnali nell'ansia del ragazzo/ragazza di uscire, nel suo non saper dove andare, nella paura di essere espulso/espulsa dal territorio nazionale perché privo di documenti, e molto altro.

Infine, l'ultimo punto riguarda il modello di presa in carico inter-territoriale, cioè un modello che prevedesse un allontanamento significativo dal territorio in cui si trovavano al momento del reato.

La sperimentazione di questa tipologia di presa in carico ha dimostrato agli operatori dei progetti in aiuto alle persone coinvolte nella tratta l'importanza dell'interazione con un sistema di accoglienza caratterizzato dall'esperienza di lavoro con minori stranieri ed ha evidenziato la necessità di mettere in campo risorse aggiuntive anche nel momento in cui si lavora con neo-maggiorenni, i

quali chiaramente non possono che presentare la necessità di rafforzare le aree di vulnerabilità che caratterizzano spesso la loro condizione.

In generale, se inseriti in un buon sistema di accoglienza, i MSNA sono circondati da un'ampia rete sociale, educatori, amici, compagni di scuola, colleghi di lavoro, assistenti sociali, tutori, e in questi casi anche giudici e attori del sistema penale minorile. Ma è necessario che questi attori siano interessati, siano informati, siano aperti all'ascolto e alla possibilità di vedere oltre, se vogliono dare un reale supporto a questi ragazzi e a queste ragazze, fornendo loro reali possibilità e conoscenze perché possano affrontare il mondo.

## CONCLUSIONI

Ho ritenuto importante, con questo elaborato, porre l'attenzione sulle possibilità di regolarizzazione per i MSNA che entrano nel sistema penale perché ho vissuto sulla mia pelle cosa significa non avere tutti gli strumenti e le conoscenze adatte per poter svolgere al meglio il mio lavoro di educatrice.

Anni fa è stato accolto nella struttura in cui lavoro un ragazzo tunisino di 16 anni. È arrivato in comunità con all'attivo cinque procedimenti penali per spaccio di sostanze stupefacenti, ha svolto due anni di messa alla prova, conclusa con successo, ha studiato, lavorato e portato avanti un percorso esemplare. Purtroppo però nessuno di noi era a conoscenza dell'articolo 18 c. 6 del TUImm e per questo, a distanza di ormai diversi anni, questo ragazzo non possiede ancora un Pds proprio a causa dei suoi "precedenti penali". Lo scrivo tra virgolette perché in realtà, per il funzionamento dei procedimenti penali minorili, lui ha superato con successo la messa alla prova ed il suo reato risulta quindi cancellato dal casellario giudiziario, ma non è purtroppo mai stato cancellato dalla memoria delle diverse Questure che gli hanno ripetutamente negato un permesso di soggiorno.

Ho ritenuto interessante riportare questa mia esperienza personale perché credo mostri chiaramente come siano sempre più necessari strumenti come questo, che rappresentano dei piccoli passi verso una nuova mentalità: è fondamentale per il bene di questi minori, ma in realtà della società tutta, permettere loro di vivere regolarmente nel territorio italiano, per potersi creare un futuro migliore ed essere parte integrante e attiva del paese in cui vivono.

Investire in progetti per i MSNA significa investire anche in un futuro migliore per il nostro paese e per questo è necessario che chi lavora in questo ambito acquisisca tutte le conoscenze e competenze possibili per aiutarli a "spingere il sole oltre queste pareti".

## BIBLIOGRAFIA

Abbatecola E., Popolla M. (2020) I cortocircuiti dell'accoglienza. Note critiche su retoriche, politiche e sfruttamento delle migranti nei mercati del sesso. Società Mutamento Politica

Allevi S. (2018), *Cinque cose che tutti dovremmo sapere sull'immigrazione (e una da fare)*, Laterza

Carchedi, F., Dolente, F., Bianchini, T., & Marsden, A. (2007). La tratta di persone a scopo di grave sfruttamento lavorativo. F. Carchedi, I. Orfano (a cura di), *La tratta di persone in Italia, 1*, 126-215.

Castelli V. a cura di (2014). *Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*, Franco Angeli

Ferraris, V. (2012). *Immigrazione e criminalità*, Carocci, Roma

Hirschi T., (1969). *Causes of delinquency*, University of California Press, Berkeley (CA)

Lemert E. M. (1981). *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Giuffrè, Milano (ed.or. 1967)

Matza D. (1976). *Come si diventa devianti*, il Mulino, Bologna.

Merton R. K. (2000). *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna

Parsons, T. (1997). *La struttura sociale dell'azione*. Il Mulino, Bologna

Petti, G. (2022). La gabbia d'acciaio dei giovani migranti. I diritti dei minori stranieri non accompagnati. in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 52(1), pp. 71-97.

Vitrano, F. (2017). Il diritto a crescere: il sistema giustizia e servizi. in *Il diritto a crescere: il sistema giustizia e servizi*, 5-18.

## MATERIALI VARI

Fachile, S. (2006). Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18, co. 6, TU 286/98: un importante strumento di tutela per le persone straniere che scontano una pena. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, (2005/4).

Circolare 9 luglio 2007 Identificazione di migranti minorenni Ministero dell'Interno.

Proposte rivolte alle competenti istituzioni locali in merito all'applicazione della normativa vigente, al fine di promuovere la tutela dei diritti dei minori stranieri e la prevenzione della devianza minorile, ASGI Sezione Piemonte, marzo 2010

Avviso 3/2018. Proposta di Azione di sistema, punto e) DPCM 16 maggio 2016. Azioni di sistema e progetti pilota per favorire la definizione di interventi appropriati rivolti alle vittime di tratta e grave sfruttamento, compresi i minori stranieri non accompagnati

Save the Children "Piccoli schiavi invisibili XII edizione 2022".

Rapporto di approfondimento semestrale (dati al 31 dicembre 2022) sui minori stranieri non accompagnati in Italia redatto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

## SITOGRAFIA

- <https://minoristranierinonaccompagnati.blogspot.com/2017/04/legge-zampa-sui-minori-stranieri-non.html>
- <https://osservatoriointerventitratta.it/>
- <https://www.meltingpot.org/>
- <https://www.lavoro.gov.it/>