

RIFUGIATI NELLA RETE

Dall'accoglienza alla cura

Andrea Armocida, Marzia Marzagalia,
Monia Andreani, Francesca Magli,
Cristina Cattaneo

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

RIFUGIATI NELLA RETE

Dall'accoglienza alla cura

Andrea Armocida, Marzia Marzagalia,
Monia Andreani, Francesca Magli,
Cristina Cattaneo

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

| | | |
|---|------|----|
| 1. Il contesto migratorio e i suoi cambiamenti | pag. | 9 |
| 1. Chi sono i rifugiati, di <i>Francesca Paltenghi</i> | » | 9 |
| 2. Chi è il minore straniero non accompagnato, di <i>Barbara Lucchesi</i> | » | 11 |
| 3. Chiedere asilo in Italia, di <i>Maria Luisa Inversini</i> | » | 17 |
| 4. La Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano, di <i>Maria Luisa Inversini</i> | » | 22 |
| Bibliografia | » | 32 |
| 2. Il sistema di accoglienza in Italia e a Milano, di <i>Andrea Armocida</i> | » | 33 |
| 1. Arrivare in Italia attraversando il Mediterraneo | » | 33 |
| 2. L’immigrazione in Italia dal 2013 a oggi | » | 39 |
| 3. Analisi critica del sistema di accoglienza italiano: dall’emergenza alla integrazione | » | 42 |
| 4. Il sistema di accoglienza a Milano dal progetto “Morcone” a oggi | » | 48 |
| 3. La Rete Milanese Vulnerabili, di <i>Andrea Armocida</i> | » | 57 |
| 1. Cosa è e come funziona la Rete | » | 57 |
| 2. Il ruolo del Comune di Milano nella costruzione di un modello multiprofessionale integrato | » | 61 |
| 3. L’individuazione di riferimenti etici e deontologici condivisi per il trattamento dell’utenza vulnerabile | » | 65 |
| 4. La Rete oggi | » | 67 |

| | |
|---|---------|
| 4. Competenze e attori della Rete | pag. 73 |
| 1. L'Ufficio Rifugiati del Comune di Milano: segretariato sociale, accoglienza e tutela giuridica, di <i>Antonella Colombo</i> | » 73 |
| 2. Il Servizio di Etnopsichiatria, di <i>Marzia Marzagalia</i> | » 76 |
| 3. Il Servizio di Medicina Legale dell'Università degli Studi di Milano, di <i>Cristina Cattaneo, Francesca Magli</i> | » 80 |
| 4. L'accoglienza vulnerabili: Casa della Carità, di <i>Peppe Monetti, Don Virgilio Colmegna</i> | » 88 |
| 5. L'accoglienza ordinaria: Farsi Prossimo, di <i>Annamaria Lodi, Simona Boffi, Daniela Ghiringhelli, Davide Garofalo, Paola Pavesi</i> | » 93 |
| 6. La visione transculturale: Terrenuove, di <i>Roberto Bestazza</i> | » 98 |
| 7. Comunità Progetto: non solo vitto e alloggio, di <i>Lorenzo Tomai</i> | » 103 |
| | |
| 5. Modalità di accesso alla rete e discussione sui casi, di <i>Andrea Armocida, Giovanna Clerici</i> | » 111 |
| Introduzione | » 111 |
| 1. A.: il libanese cocainomane | » 113 |
| 2. D.: una storia di schiavitù | » 126 |
| 3. S.: il ragazzo stuprato | » 132 |
| 4. B. il sarto: quando il dolore diventa sofferenza psichica | » 139 |
| 5. J. e P.: "i fratelli inseparabili" | » 142 |
| | |
| 6. Le considerazioni conclusive, di <i>Andrea Armocida, Marzia Marzagalia, Cristina Cattaneo, Francesca Magli</i> | » 155 |
| 1. Intuizioni, visioni e prospettive | » 155 |
| Conclusione | » 164 |
| | |
| Postfazione, di <i>IlhamAllah Chiara Ferrero, Alberto Scanni</i> | » 167 |
| | |
| Dedicato a Monia, di <i>Andrea Armocida</i> | » 171 |

Questo libro nasce dal desiderio di scrivere di una Milano che dal 2013 si occupa di accoglienza e cura nei confronti delle persone richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria. Attraverso la creazione della Rete Milanese Vulnerabili, il Comune di Milano, il Servizio di Etnopsichiatria dell'Ospedale Niguarda e l'Istituto LABANOF dell'Università degli Studi, per primi hanno dato vita a un sistema di collaborazione tra istituzioni volto alla presa in carico globale e integrata della persona richiedente o titolare in situazione di vulnerabilità fisica e psicologica. L'esperienza della Rete Milanese Vulnerabili, considerata già una best practice sullo scenario nazionale, presenta in queste pagine la sua struttura organizzativa e operativa, fornisce al lettore la possibilità di comprendere quale sia il dialogo profondo che si sviluppa sui casi a partire da culture professionali socio-sanitarie diverse e che nel tempo ha costruito una modalità concettuale e pratica di interazione del tutto originale, innescando una riflessione etico-deontologica tutt'altro che scontata.

1. Il contesto migratorio e i suoi cambiamenti

1. Chi sono i rifugiati

di Francesca Paltenghi*

I rifugiati sono espressamente definiti e protetti, in quanto tali, dal diritto internazionale. La pietra miliare del diritto internazionale dei rifugiati è rappresentata dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato, che all'art. 1A definisce appunto il rifugiato come colui “che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”¹.

Senza volersi qui dilungare su ogni singolo presupposto giuridico incluso nella definizione, il concetto centrale è quello di “persecuzione”, quale grave violazione dei diritti umani fondamentali, o quale seria minaccia alla vita o alla libertà. I rifugiati sono dunque persone la cui vita o la cui libertà sarebbero a rischio in caso di rimpatrio proprio a causa di uno dei motivi di cui sopra e che si trovano prive della protezione del loro Paese d'origine.

Il diritto di asilo o alla protezione internazionale è un diritto *sui generis*; esso non può essere, per definizione, riconosciuto dallo stato di cui si è cittadini, ma può solo essere riconosciuto all'estero, dunque è un diritto che per sua stessa natura comporta e anzi legittima l'attraversamento di fron-

* Protection Associate dell'UNHCR in Italia. Si precisa che l'UNHCR non è responsabile del contenuto del presente articolo, né di necessità lo approva. Le opinioni espresse sono esclusivamente quelle dell'autore o dell'editore e non riflettono necessariamente quelle dell'UNHCR, delle Nazioni Unite o dei suoi Stati membri.

1. Convenzione di Ginevra 1951, cap. I, art. 1A “definizione del termine di rifugiato”.

tiere internazionali. I richiedenti asilo, ovvero coloro che hanno presentato una domanda di protezione ma il cui status non è ancora determinato, al pari dei rifugiati riconosciuti, non possono essere, infatti, rinviati verso il loro Paese di origine in base al cosiddetto principio di non refoulement, non respingimento².

Nella storia i rifugiati sono sempre esistiti. Alcuni di loro anzi hanno fatto la storia stessa e ogni epoca ci richiama alla mente immagini di uomini e donne in fuga. Nel solo Novecento si possono ricordare: negli anni '80, per esempio, i *boat people* vietnamiti, negli anni '90 i grandi esodi dai Balcani, oggi le lunghe carovane di siriani... ma potremmo e dovremmo pensare anche alle persone in fuga da Somalia, Afghanistan, Eritrea, Repubblica Democratica del Congo, Darfur, Sud Sudan, Yemen... per menzionare solo alcuni tra i principali Paesi di origine dei rifugiati.

Ed infatti coloro che fuggono da guerre sono, nella maggior parte dei casi, rifugiati ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra. Come si legge, appunto, nell'incipit delle "Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12" dell'UNHCR, "le situazioni di conflitto armato e violenza sono oggi le principali cause di spostamento dei rifugiati"³ e ciò poiché le guerre sono spesso strettamente legate proprio a motivi di razza, religione, nazionalità.

La Convenzione di Ginevra non distingue però tra tempo di pace e di guerra, e nel mondo solo una parte dei veri e propri rifugiati proviene appunto da situazioni di conflitto, mentre gli altri sono persone che rischierebbero persecuzioni nel loro Paese – benché in situazione di pace – per motivi di razza, religione, nazionalità o per le opinioni politiche, come menzionate sopra, oppure, per esempio, a causa della loro casta, professione, del loro genere, del loro orientamento sessuale o di altre caratteristiche con cui si possa identificare, o in base alle quali possa essere percepito come distinto, un particolare gruppo sociale. È bene anche notare che tali gravi violazioni dei diritti umani possono essere, e talvolta sono, perpetrate da parte di agenti statali ma anche da parte di agenti non statali, quale per esempio la famiglia.

Ritornando alle definizioni, nel contesto europeo, a coloro che fuggono da situazioni di conflitto, ma che non rientrino nella definizione di rifugiato, deve essere riconosciuta la "protezione sussidiaria", che insieme allo status di cui all'art. 1A della summenzionata Convenzione di Ginevra costituiscono due forme della cosiddetta "protezione internazionale"⁴.

2. Convenzione di Ginevra 1951, cap. V, art. 33 "divieto d'espulsione e di rinvio al confine".

3. Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12 (2016) – Unhcr.

4. A tale proposito si rimanda al paragrafo *Chiedere asilo in Italia*, infra.

Il sistema di protezione internazionale dei rifugiati interviene per prevenire le persecuzioni stesse, non tanto e non solo per porvi rimedio. È interessante notare infatti che la definizione non dice che i rifugiati sono coloro che in passato sono già stati perseguitati, ma piuttosto si incentra sul pericolo in caso di rimpatrio e dunque essenzialmente su un'analisi prognostica, in cui appunto la persecuzione passata non è necessaria.

Dopo alcuni anni dedicati a intervistare richiedenti asilo, posso dire però che nella pratica spesso i rifugiati fuggono solo dopo che la loro vita o libertà sono già state gravemente minacciate, ovvero dopo che la persecuzione si è concretizzata e ciò perché lasciare indietro tutto quello che si ha, i propri legami, per mero senso di sopravvivenza, pur a fronte di seri pericoli, non è scontato o naturale come si potrebbe pensare.

Eppure nel mondo ogni minuto circa 20 persone sono costrette ad abbandonare le proprie case a causa di conflitti o di persecuzioni.

Secondo gli ultimi dati ufficiali forniti dall'UNHCR, alla fine del 2017 le persone in fuga in tutto il mondo erano infatti 68,5 milioni, un numero senza precedenti. Di queste, circa 25,4 milioni erano rifugiati e 40 milioni erano invece i cosiddetti "sfollati", ovvero persone in situazione analoga ai rifugiati, ma che non avevano attraversato frontiere internazionali. Altro dato su cui riflettere, l'85% dei rifugiati era ospitato in Paesi in via di sviluppo.

In Italia non siamo dunque di fronte a un'invasione, come spesso invece viene erroneamente rappresentata, e accogliere i rifugiati non è, come talvolta viene percepita, una mera questione di buonismo.

È una questione di diritto vincolante, di obblighi per gli Stati; non si tratta "solo" di un diritto costituzionalmente garantito (art. 10, comma 3 della Costituzione italiana), ma di giustizia internazionale che va oltre – e anzi unisce – le frontiere. Il diritto alla protezione è e rimane, direi, una delle più alte espressioni della solidarietà internazionale che non si esaurisce con il riconoscimento dello status, ma che acquista valore e significato nella riuscita di quel difficile processo in cui convergono anche gli sforzi di tutte le istituzioni e gli attori coinvolti in questo libro e che si chiama integrazione.

2. Chi è il minore straniero non accompagnato

di *Barbara Lucchesi**

Già con il D.Lgs. 142 del 18 agosto 2015 il legislatore decideva di modificare la definizione di minore straniero non accompagnato, estromettendo un termine scomodo, quello di "straniero", in ottemperanza

* Comune di Milano, ufficio minori stranieri non accompagnati.

alla linea giurisprudenziale, che intendeva giungere a una piena parificazione tra minori stranieri e minori italiani, focalizzando l'attenzione sulla condizione di minore età e non su quella della provenienza da un Paese altro.

Nonostante le buone intenzioni, come l'oggetto nascosto che però esiste in uno spazio e in un tempo, l'aggettivo pesa considerevolmente in termini di sostanza ancora oggi, soprattutto quando si riflette e si parla di un concetto complesso come quello della vulnerabilità. Poiché il *vulnus*, in questo caso, si moltiplica per tre: il nostro MSNA è vulnerabile in quanto minore, vulnerabile in quanto non accompagnato e, volenti o nolenti, vulnerabile in quanto straniero.

Nei percorsi di formazione agli assistenti sociali sul territorio e ai tutori volontari, è fondamentale sottolineare costantemente questo aspetto, poiché tutti ricordino quanto sia importante tenere in considerazione ogni singola sfumatura di una condizione sfaccettata. Non affrontiamo soltanto lo status di minorenni, con il passaggio critico all'età adulta e le passioni fragili⁵, ma anche la condizione di solitudine e di abbandono legata allo strappo con le figure familiari significative e, ultimo ma non meno importante, lo shock culturale conseguente al distacco dal proprio ambiente di origine, inteso come il processo di adattamento che segue l'inserimento in un nuovo contesto, da cui nasce una relazione con persone, situazioni e valori differenti, che possono far insorgere reazioni cognitive, affettive e comportamentali negative o positive⁶.

Risulta evidente quanto sia improbabile cancellare un termine, quando le conseguenze devastanti della sua esistenza sono riconoscibili e riconducibili a molte delle situazioni di disagio psichico dei MSNA.

È anche evidente quanto il concetto di "vulnerabilità" sia variabile, poiché frutto di diversi elementi soggettivi e riconducibili al giovane migrante ed elementi oggettivi associati all'ambiente di provenienza, al percorso migratorio e all'ambiente di accoglienza. Pertanto si ritiene utile definire meglio il contesto accogliente e le sue ricadute sulla condizione dei MSNA.

Le peculiarità del territorio di Milano hanno sempre influito sul flusso migratorio, iniziato negli anni '90 con l'arrivo dei minori albanesi, poiché il capoluogo lombardo si è sempre attestato tra le prime città d'Italia in termini di numero di presenze di MSNA.

5. Eugenio Borogna, *Le passioni fragili*, Feltrinelli, 2017.

6. Luca Rollè e Nicholas Utelle (a cura di), "L'incontro con il MSNA: quando due mondi si incontrano", in J. Long, *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*, Cedam, 2018.

| REGIONE | DATI AL 30.06.2018 | | DATI AL 30.06.2017 | | DATI AL 30.06.2016 | |
|------------------------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Sicilia | 5.699 | 43,3 | 7.616 | 42,6 | 4.776 | 39,0 |
| Lombardia | 980 | 7,5 | 1.073 | 6,0 | 882 | 7,2 |
| Lazio | 921 | 7 | 882 | 4,9 | 858 | 7,0 |
| Emilia Romagna | 862 | 6,6 | 1.073 | 6,0 | 843 | 6,9 |
| Calabria | 804 | 6,1 | 1.744 | 9,8 | 901 | 7,4 |
| Puglia | 611 | 4,6 | 795 | 4,5 | 771 | 6,3 |
| Eritrii Marocci Giulia | 575 | 4,4 | 505 | 2,7 | 487 | 4,0 |

Fig. 1 - Dati: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Estratto Report MSNA

Come si può visionare dalla Figura 1, la Lombardia è la seconda regione per presenze di MSNA, sia per motivazioni legate alla tipologia di accoglienza (quasi tutti i minori che sono sbarcati nelle regioni del Sud raccontano di aver lasciato i CAS minori perché troppo grandi e dispersivi, mentre a Milano il sistema di collocamento prevede piccoli centri e appartamenti per 3-5 minori) sia per le aspettative che animano, da sempre, il flusso migratorio giovanile, legate in modo particolare all'accesso al mondo del lavoro (la Lombardia e il suo capoluogo vengono identificati dai MSNA come luoghi di interesse economico, in cui persistono maggiori probabilità di trovare un'occupazione). Un altro dato interessante riguarda la flessione del numero di MSNA che giungono in Italia, che sul territorio nazionale si attesta intorno al 20%, ma, in Lombardia e a Milano arriva a malapena al 8,6%, confermando la città meneghina come polo di attrazione per le ragioni già citate.

Un altro dato di contesto rilevante riguarda la nazionalità di appartenenza dei MSNA, che, fino al 2016, vedeva egiziani e gambiani come maggioritaria, mentre i numeri attuali indicano un considerevole aumento di albanesi, di guineani e ivoriani (vedi Figura 2). Si conferma il dato riguardante i nigeriani, mentre quello degli eritrei è da considerarsi di flusso, dal momento che gli eritrei si trovano tra le prime due nazionalità di coloro che si rendono irreperibili per raggiungere altri Paesi europei, dove risiedono parenti e familiari.

I recenti cambiamenti internazionali, dall'accordo dell'Unione Europea con la Turchia, fino alle interlocuzioni del Ministro Minniti con il governo libico e, infine, la presa di posizione del governo egiziano nei confronti della migrazione giovanile (con finalità maggiormente legate all'esigenza di avere forze militari anziché evitare a giovani adolescenti inconsapevoli un viaggio tendenzialmente mortale), hanno influito considerevolmente sia sulla scelta degli itinerari per raggiungere l'Europa sia sulla maggiore rappresentatività di alcuni Paesi di provenienza. I minori egiziani riportano

| | | 30 giugno 2016 | 30 giugno 2017 | 30 giugno 2018 |
|---------------------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Albania | N | 1.396 | 1.639 | 1.517 |
| | % | 11,4 | 9,2 | 11,5 |
| Gambia | N | 1.511 | 2.474 | 1.353 |
| | % | 12,3 | 13,8 | 10,3 |
| Egitto | N | 2.572 | 2.093 | 1.225 |
| | % | 21,0 | 11,7 | 9,3 |
| Guinea | N | 535 | 1.656 | 1.153 |
| | % | 4,4 | 9,3 | 8,8 |
| Costa d'Avorio | N | 539 | 1.284 | 1.081 |
| | % | 4,4 | 7,2 | 8,2 |
| Eritrea | N | 872 | 1.106 | 953 |
| | % | 7,1 | 6,2 | 7,2 |
| Nigeria | N | 757 | 1.429 | 879 |
| | % | 6,2 | 8,0 | 6,7 |

Fig. 2 - Dati: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Estratto Report MSNA

infatti l'impossibilità, di lasciare il paese a causa del controllo militare sui porti; i minori provenienti da Paesi quali l'Afghanistan, l'Iraq, l'Iran, hanno abbandonato il percorso tracciato attraverso Turchia e Grecia (dove vengono trattenuti in modo arbitrario, anche con la detenzione) per tentare quello del blocco Visegrád (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), fino a quando, anche in quel territorio, sono stato costruiti recinti e muri; i minori bengalesi e pakistani, dopo aver lasciato l'asse Turchia-Grecia per le difficoltà suddette, hanno optato per viaggi aerei fino a Dubai proseguendo fino alla Libia con i mezzi reperibili o a piedi; i minori kosovari e albanesi compiono un viaggio tranquillo e senza traumi, spesso con visti per attività sportiva o in traghetto da Durazzo fino all'Italia; i minori dell'Africa sub-sahariana non riescono ad arrivare in Europa a causa del blocco libico e tentano, sempre con notevoli difficoltà, di trovare rotte alternative come quelle attraverso la Spagna e la Francia; i minori marocchini, tunisini e algerini, dopo un periodo, anche di anni, passato in Francia (dove affermano di trovare lavoro, ma di non riuscire ad avere documenti), decidono di recarsi in Italia per la certezza dei documenti in base alla normativa italiana (marocchini e tunisini in particolare) o di passare attraverso il nostro Paese per raggiungere gli Stati europei in cui ritengono vi siano più sbocchi lavorativi (soprattutto i minori algerini).

Perché questi dati dovrebbero incidere sulla vulnerabilità dei MSNA? L'incidenza deriva dai fattori oggettivi legati al percorso migratorio, come

il possesso di documenti di identità dal Paese di origine e, in particolar modo, le condizioni del viaggio affrontato per giungere in Italia.

Nel primo caso, la nostra esperienza insegna che i MSNA in possesso di documenti affrontano con meno ansia la progettualità socio-educativa, poiché hanno la certezza, alla maggiore età, di non trovare ostacoli nella conversione del titolo di soggiorno secondo le prassi vigenti in Questura, pertanto rischiano meno frequentemente di essere risucchiati nella spirale della clandestinità e tutto ciò che ne consegue. Una soluzione efficace al problema appena descritto, è costituita dall'accertamento dell'età, per il quale è stato stipulato in data 13.11.2017 con gli enti e le istituzioni coinvolte (Forze dell'Ordine, Tribunale per i Minorenni, Procura Minori, Prefettura, ente locale e LABANOF) un protocollo per l'accertamento dell'età dei MSNA in linea con quanto disposto dalla Legge Zampa. Nella prassi riscontrata, nonostante l'accertamento dell'età sia disposto dall'Autorità Giudiziaria e svolto con approccio multidisciplinare che vede il coinvolgimento del minore, a oggi il Tribunale non emette provvedimenti di attribuzione dell'età e lascia che gli operatori restino in possesso del report medico. Gli stessi ricongiungimenti nell'ambito del Regolamento Dublino III vengono sospesi in seguito alla richiesta, da parte dei Paesi di accettazione, di una verifica dell'età del minore richiedente, che resta così incompleta, creando ansie e malesseri nei ragazzi.

Nel secondo caso, sempre tenendo conto dei racconti dei ragazzi e della nostra esperienza, la differenza tra un minore albanese che ha compiuto un viaggio della durata di alcune ore in traghetto, spesso accompagnato da un familiare che lo indirizza alle Forze dell'Ordine e supportato da una rete parentale o di connazionali sul territorio, e un minore gambiano che, nell'arco di un anno o due, ha attraversato a piedi molti Stati fino alla Libia, venendo detenuto arbitrariamente e subendo trattamenti inumani e degradanti, consiste proprio nel trauma conseguente alle vessazioni subite e alla difficoltà di intraprendere un processo di adattamento alla cultura ospitante, con la conseguente necessità di una presa in carico da parte dei servizi specialistici.

Questa definizione di contesto non esclude e non nega che vi siano, come già accennato, fattori pre-esistenti legati al contesto di origine (persecuzioni, maltrattamenti in ambito familiare, condizioni di malnutrizione e di estrema povertà) o soggettivi (malattie, handicap fisici o mentali, ecc.), che vanno a influire negativamente sul benessere psico-fisico del minore. Inoltre, lo status di richiedente protezione internazionale, per le caratteristiche che assume sul nostro territorio, può rappresentare un fattore di vulnerabilità fortissimo. Parlare quindi di specificità di un territorio rispetto a un altro e della ricaduta di tale specificità sul percorso del minore, soprattutto a fronte di un assetto normativo (che dovrebbe essere) uniforme,

così come nella volontà del legislatore espressa con la Legge 47 del 2017, appare quantomeno ambiguo. Ancora oggi l'arbitrarietà da parte di tutte le istituzioni coinvolte e da soggetti terzi (come le Autorità consolari), nella attuazione delle norme, rappresenta un elemento di forte condizionamento rispetto alla riuscita o al fallimento del progetto individuale.

Il minore che chiede protezione internazionale e ottiene un diniego dalla Commissione Territoriale, con la motivazione che potrà successivamente essere regolarizzato con un permesso per minore età, subirà comunque un danno rilevante. Il rilascio del permesso per minore età è un atto dovuto anche senza alcun documento di identità ma al raggiungimento della maggiore età non è rinnovabile o convertibile nel caso in cui il minore non sia in possesso di un passaporto o un documento equipollente. Fino al 5 ottobre 2018 il minore poteva vedersi riconosciuta una protezione umanitaria, in quanto appartenente alla categoria di vulnerabile, sebbene il rilascio del primo permesso fosse subordinato alla presentazione di passaporto o documento equipollente. A oggi, con l'entrata in vigore del D.Lgs. 113/2018, non verrà più accordata la protezione umanitaria, con un forte rischio di porre le persone vulnerabili in una condizione di maggiore fragilità e tensione.

Da un confronto con il servizio fornito dalla UONPIA – Unità Operativa di Neuropsichiatria per l'Infanzia-Adolescenza – della Fondazione IRCCS Cà Granda Ospedale Maggiore Policlinico e l'Ufficio Minori Stranieri Non Accompagnati del Comune di Milano, viene confermata la tendenza poc'anzi descritta: se nel 2017 sono state registrate 42 nuove segnalazioni, nel 2018 ne sono state registrate solamente 29⁷. Tale inflessione viene giustificata dal fatto che i minori maggiormente traumatizzati, sono rimasti bloccati nei Paesi con cui l'Italia e l'Unione Europea hanno stipulato accordi di trattenimento e respingimento, mentre l'afflusso maggiore è rappresentato dai minori che, come già ricordato, affrontano un viaggio sicuro, accompagnati da figure adulte di riferimento, senza traumi di particolare rilevanza⁸.

La riorganizzazione dei servizi sociali del Comune di Milano ha fatto propria la convinzione del “prima di tutto minore, poi straniero”, adeguandosi il più possibile alle prescrizioni della Legge Zampa: in primis, includendo nel Tavolo Vulnerabili – composto da tutti gli enti che si occupano di salute mentale per adulti – anche i minori migranti. Questa innovazione organizzativa è stata poi rafforzata dal coinvolgimento del LABANOF

7. Fonte: Dati UONPIA – Fondazione IRCCS Cà Grande Ospedale Maggiore Policlinico.

8. In merito alla migrazione giovanile albanese sono in corso contatti tra il nostro governo e quello albanese, al fine di stipulare degli accordi e definire dei progetti che possano incidere su questo particolare flusso migratorio, definito più volte dalla stampa “Erasmus dei ragazzi albanesi”.

(Laboratorio di Antropologia e di Odontologia Forense dell'Università degli Studi di Milano), nel Protocollo per l'accertamento dell'età. In secondo luogo, il Comune di Milano ha inoltre pubblicato un bando per 150 posti SPRAR, di cui 25 dedicati ai minori vulnerabili, e ha progettato, per l'inizio del 2019, l'avvio di un nuovo Centro Servizi per MSNA, in co-progettazione con il Terzo Settore, al fine di svolgere nel modo più efficace e tempestivo, tutte le azioni previste dalla normativa nei primi 30 giorni di accoglienza del minore straniero.

Il Comune di Milano è impegnato, ormai da anni, in una stretta collaborazione con i servizi specialistici dedicati alla salute mentale (UONPIA, Fondazione Terrenuove, Etnopsichiatria, Casa della Carità, Farsi Prossimo, Università degli Studi di Milano), al fine di lavorare in rete sulla prevenzione e sulle strategie di presa in carico delle persone vulnerabili, con il coinvolgimento diretto del personale delle risorse di accoglienza. Basti pensare al lavoro congiunto che ha portato alla creazione di una griglia per segnalare tempestivamente un rischio precoce di vulnerabilità e all'avvio di un progetto di screening nella prima fase di accoglienza dei MSNA, che si avvale di strumenti calibrati sulle caratteristiche e sui bisogni dei giovani migranti.

3. Chiedere asilo in Italia

di *Maria Luisa Inversini**

Tutti sanno ormai che, secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, è rifugiato chi ha il fondato timore di subire persecuzioni in caso di rientro nel Paese di origine per motivi legati a etnia, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale, opinione politica. Non tutti sanno, però, che inizialmente l'ambito di operatività della Convenzione era limitato alla protezione dei rifugiati europei prima del 1 gennaio 1951. La Convenzione è nata, cioè, per dare una condizione giuridica più stabile a quei cittadini europei che temevano di rientrare in patria a seguito degli sconvolgimenti politici successivi alla Seconda Guerra Mondiale. È stato il protocollo del 1967 che ha rimosso i limiti di tempo e applicato la Convenzione ai rifugiati “senza alcuna limitazione geografica”.

La materia è stata poi ridisciplinata a livello comunitario dalle direttive n. 2004/83 e n. 2005/85 che hanno introdotto l'istituto della “protezione internazionale” nelle due forme dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria. Le direttive comunitarie sono state recepite a livello nazionale

* VicePrefetto, Presidente Commissione Territoriale di Milano.

con il D.Lgs. n. 251/2007, il quale regola, essenzialmente, le condizioni e il contenuto del diritto, e con il D.Lgs. n. 25/2008, che si occupa degli aspetti procedurali per il suo riconoscimento.

Il diritto di asilo viene quindi riconosciuto, pur con diverso contenuto e diversa intensità, sia per i rifugiati veri e propri, come già definiti dalla Convenzione di Ginevra, sia per i beneficiari di protezione sussidiaria, cioè quelle persone che, pur non essendo rifugiati in senso tecnico, hanno ugualmente esigenza di protezione internazionale perché, in caso di rimpatrio, correrebbero un rischio oggettivo di danno grave, quale la sottoposizione a pena di morte, a tortura o altri trattamenti inumani o degradanti, ovvero una minaccia grave e individuale alla loro vita o alla loro persona a causa di una situazione di violenza generalizzata derivante o dovuta a un conflitto armato interno o internazionale.

Lo status di rifugiato garantisce la tutela più piena. La persona riconosciuta ha diritto a un permesso di soggiorno di 5 anni, decorsi i quali, in presenza di tutti i requisiti previsti dalla legge, può chiedere la concessione della cittadinanza italiana. Ha inoltre diritto al ricongiungimento familiare senza dimostrare di possedere alloggio e reddito, e con facilitazioni per quanto riguarda i documenti attestanti il legame familiare. Il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria ha una durata analoga, è rinnovabile previa verifica della permanenza dei motivi per cui è stato rilasciato e consente, tra le altre cose, l'accesso allo studio, lo svolgimento di un'attività lavorativa e l'iscrizione al servizio sanitario.

La legislazione nazionale prevedeva fino a ottobre 2018 una forma residuale di protezione per quanti non avessero diritto al riconoscimento della protezione internazionale, ma non potessero essere allontanati dal territorio nazionale, ricorrendo “seri motivi” di carattere umanitario oppure poiché vittime di situazioni di grave instabilità politica, carestie o disastri naturali. Tale protezione aveva una durata di 2 anni ed era rinnovabile, potendo inoltre essere convertita in permesso di soggiorno per lavoro. Oggi, a fronte del D.Lgs. 113/2017, la protezione umanitaria è stata sostituita da diverse forme di protezione denominate “casi speciali” e declinate a seconda delle fattispecie emerse durante la Commissione Territoriale.

Ma chi sono i migranti che chiedono protezione al Governo italiano? In senso esplicativo si inseriscono esempi concreti.

Joy⁹ viene dalla Nigeria e ha da poco compiuto 18 anni. Primogenita di una famiglia numerosa, i genitori hanno deciso di fare un “investimento” su di lei e l'hanno affidata a una “madama” affinché venisse in Europa e potesse tentare la fortuna. Forse i genitori sapevano ciò a cui

9. I nomi sono di fantasia per tutelare la privacy dei soggetti.

Joy sarebbe andata incontro, forse non lo hanno voluto sapere, forse Joy immaginava il suo futuro oppure no? Forse non poteva immaginarlo. Dopo soprusi, violenze e minacce subite durante il viaggio, quando Joy sbarca in Italia dalla Libia intuisce il suo destino di prostituzione e vuole chiedere aiuto, ma ha paura ed è disorientata. Joy, che era già stata identificata sulla nave, viene portata in un hotspot¹⁰, dove le viene offerta una prima assistenza medica, cibo, acqua, coperte e altri generi di prima necessità. Nell'hotspot non ha potuto formalizzare la domanda di asilo, ma solo manifestarne la volontà. Poi, come quasi tutti migranti appena arrivati sulle coste del Sud Italia, è stata trasferita in un Centro di prima accoglienza del Centro-Nord Italia con un autobus. Dopo poco il mediatore del Centro di Accoglienza l'ha accompagnata in Questura per formalizzare la domanda d'asilo.

Faruk viene dal Bangladesh e ha 20 anni anche se ne dimostra meno. Il lungo viaggio lo ha provato e sulle sue spalle c'è il peso di guadagnare denaro per ripagare la sua famiglia degli sforzi fatti per permettergli di partire. Poco prima che compisse 18 anni, il padre ha deciso di vendere le poche proprietà di famiglia e di mandarlo in Europa, contattando un passatore che gli ha procurato i documenti per il viaggio lungo la rotta balcanica. Faruk non conosce la sua meta finale, ma a un certo punto il tir nel quale ha viaggiato lo ha scaricato in un posto sconosciuto e ha così scoperto di essere in Italia. Faruk si reca in Questura dove presenta richiesta di protezione internazionale. La Questura provvede a collocarlo in una struttura di accoglienza, non avendo il ragazzo alcun conoscente disposto a offrirgli un domicilio.

Mohamed viene dalla Siria e voleva raggiungere i cugini in Germania. Al momento in cui ha fatto domanda di asilo, la Polizia tedesca si è accorta che le Autorità italiane lo avevano già fermato e identificato. In quanto siriano, avrebbe potuto usufruire del piano di ricollocamento ma lui conta sull'aiuto dei cugini benestanti e si è fatto venire a prendere in auto alla frontiera italo-svizzera, senza presentare domanda di protezione internazionale in Italia. Mohamed è quello che in gergo tecnico viene definito un "dublinato", cioè un migrante il cui esame della domanda di asilo, secondo il Regolamento di Dublino III¹¹, spetta all'Italia in quanto è entrato nell'Unione Europea per la prima volta attraverso la frontiera italiana. Questo regolamento è valido a prescindere dalla volontà della persona. Nonostante abbia cugini in Germania, il suo caso non rientra tra le ecce-

10. Si definisce così il punto di primissimo smistamento allestito in prossimità dei luoghi di sbarco negli Stati di frontiera dell'Unione Europea.

11. Regolamento n. 604/2013 del Parlamento e del Consiglio Europeo che stabilisce "i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide".