

“

IMPOSSIBILE

2022

COSTRUIRE IL FUTURO DI BAMBINE,
BAMBINI E ADOLESCENTI.
ORA.

”



RICONOSCERSI:

dare spazio ai minori per
una nuova lettura delle migrazioni



Save the Children

A cura di:

Veronica Boggini e Giusy D'Alconzo

Per l'elaborazione del documento sono stati consultati:

Marta Dassù, *Direttrice di Aspenia e Senior Advisor European Affairs presso The Aspen Institute*

Giulio Di Blasi, *membro dell'ufficio privato della Commissaria europea Ylva Johansson*

Cheikh Diop, *imprenditore di Barikamà*

Tatiana Esposito, *Direttrice Generale Immigrazione e Politiche di Integrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Piero Gorza, *Antropologo*

Adriana Gulotta, *coordinatrice a livello internazionale delle Scuole della Pace della Comunità di Sant'Egidio*

Syed Hasnain, *Presidente di UNIRE - Unione Nazionale Italiana per Rifugiati ed Esuli*

Ferruccio Pastore, *Direttore di FIERI - Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione*

Jean Léonard Touadi, *Professore presso l'università La Sapienza di Roma e presidente del Centro relazioni con l'Africa presso la Società geografica italiana*

Si ringrazia lo staff di Save the Children per i contributi all'analisi

Creatività cover:

Filmmaster events

Impaginazione cover e infografica:

Odd Episodes Studio Collective

Foto cover:

Jonathan Hyams / Save the Children



Save the Children

Pubblicato a Maggio 2022

RICONOSCERSI: DARE SPAZIO AI MINORI PER UNA NUOVA LETTURA DELLE MIGRAZIONI

Sommario

1.	Analisi di contesto	3
2.	Alcuni dati per riflettere	6
3.	Le nostre proposte	8
3.1	Cosa ci richiede il contesto	8
3.2	Azione di Save the Children e raccomandazioni.....	9
4.	Approfondimenti	13
4.1	L'alleanza tra pubblico, privato e società civile organizzata	13
4.2	Le frontiere dell'UE: un problema di diritti	13
4.3	Il rapporto tra migrazione e sviluppo: una chiave essenziale.....	14
	Appendice metodologica: punti chiave delle interviste	15

1. Analisi di contesto

L'attuale quadro internazionale delle migrazioni ci restituisce la conferma della loro **natura di fenomeno umano rispondente a fattori che da sempre fanno parte della storia dell'umanità**: conflitti tra Stati o interni, gravi squilibri economici tra aree geografiche, sistemi antidemocratici fonti di persecuzioni e spregio dei diritti umani, cambiamenti del clima o del territorio, catastrofi naturali - assieme alla spinta dell'essere umano ad assicurare un'accettabile sopravvivenza a sé e ai propri cari. La mobilità umana, anche in questo periodo storico, segue il suo corso. Dal canto loro, **le norme più o meno restrittive applicate alle frontiere o all'interno degli spazi sovra regionali o nazionali, possono influenzarla poco o per breve tempo in termini di partenze, andando invece a produrre un impatto profondo e di lunga durata sui diritti e sulla qualità della vita** di chi migra - tra cui bambine, bambini e adolescenti - e delle comunità di origine o di nuova appartenenza. Cattive leggi creano e perpetuano separazioni e diseguaglianze, ostacolando i processi mutualmente inclusivi tra gruppi di diversa nazionalità; buone leggi aiutano le comunità a essere coese e improntate sui diritti e sulla solidarietà sociale, favorendo, nel lungo periodo, lo sviluppo.

Nell'epoca storica che stiamo vivendo, gli squilibri socioeconomici, politici e climatici risultano diffusi e, in alcune aree del mondo, sono in deciso incremento. Con essi, inevitabilmente, aumentano gli spostamenti di popolazione, assieme al portato di coraggio e sofferenza di chi deve viaggiare a lungo e pericolosamente, superando frontiere respingenti e affrontando rischi di abusi, tentando di sopravvivere e gradualmente entrare a far parte delle società dei paesi riceventi, nonostante gli ostacoli determinati da procedure legali inaffidabili, sistemi di accoglienza mal funzionanti, mancanza di politiche di coesione e la diffusione in molte aree di una cultura di separazione tra gruppi sociali e di ostilità verso le differenze.

Negli ultimi dieci anni vi è stato un incremento delle migrazioni in tutte le aree del mondo, soprattutto in Asia e in Europa. **Nel 2020 una persona su 30 risultava vivere in un Paese diverso da quello di nascita**¹. Nello stesso anno il numero di persone in fuga da guerre, violenze, persecuzioni e violazioni dei diritti umani nel mondo ammontava, nonostante la pandemia, a **quasi 82,4 milioni**², tra rifugiati, richiedenti asilo e sfollati interni: un numero più che raddoppiato in soli dieci anni, per quasi metà costituito da minorenni. UNHCR ricorda come questi numeri senza precedenti si debbano a diverse crisi, alcune nuove, altre riemerse dopo anni. **Afghanistan, Somalia e Yemen** continuano a essere punti caldi, mentre il conflitto in **Siria** è giunto al suo decimo anno. Nella regione del Sahel in Africa (di cui fanno parte Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger e Ciad), quasi 750mila persone sono state sfollate in tempi recenti, in quella che è forse la crisi regionale più complessa nel mondo. Nella Repubblica Democratica del Congo, le atrocità commesse da gruppi armati hanno portato le organizzazioni a documentare l'uccisione di oltre 2mila civili. In Etiopia, oltre un milione di persone sono state sfollate all'interno del Paese durante il 2020, mentre oltre 54mila persone sono fuggite dalla regione del Tigray verso il Sudan orientale. Nel nord del Mozambico, centinaia di migliaia di persone sono fuggite alle violenze dei gruppi armati, tra cui decapitazioni di donne e bambini, mentre lo scoppio delle ostilità tra Armenia e Azerbaigian ha prodotto un devastante impatto sui civili in entrambi i paesi e decine di migliaia di sfollati³.

Il conflitto in Ucraina è solo l'ultimo in termini cronologici di una serie di catastrofi che determinano ampi flussi migratori, con profondi traumi e lunghi periodi di sofferenza per chi è costretto a fuggire: da un punto di vista europeo il più grande esodo di rifugiati dopo la II Guerra Mondiale. I minori in fuga dai Paesi che affrontano queste crisi sono molti ed estremamente a rischio. Con il conflitto in Siria e la crisi in Afghanistan una grandissima parte dei bambini e delle bambine non ha conosciuto altro che la guerra nella propria vita. **L'Afghanistan, da cui proviene la maggior parte dei minori non accompagnati che arrivano in Europa, rimane uno dei paesi tra i più rischiosi per i minorenni**: il 41% di questi soffre di arresto della crescita (c.d. *stunting*) a causa della malnutrizione e 1 su 16 muore prima di aver compiuto cinque anni.

Tra il 2015 e il 2019, secondo il più recente rapporto dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali⁴, **oltre 200.000 minori stranieri non accompagnati, in fuga da conflitti, persecuzioni o violenze, hanno chiesto asilo in Europa**, ma è probabile che il numero di bambini, bambine e adolescenti arrivati sia molto più alto. Molti tra loro, infatti, sono costretti a un'esistenza nell'ombra in territorio europeo, a rischio di sfruttamento e abuso: se ad alcuni sono state garantite sicurezza e protezione, molti altri incontrano ostacoli nell'ottenere lo status di rifugiato, o comunque la

¹ <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

² <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>

³ <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>

⁴ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-children-in-migration_en.pdf

tutela prevista per la loro minore età, vivono nella paura costante di essere espulsi o detenuti e si vedono negare la possibilità di ricongiungersi con i membri della famiglia che vivono altrove in Europa. **Nello stesso lasso di tempo, più di 700 minori, neonati compresi, hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le coste europee, durante pericolosi viaggi via mare.** Al momento, oltre 2 milioni di bambini, bambine e adolescenti provenienti dall'Ucraina si trova fuori dal Paese a causa del conflitto.

Negli ultimi anni l'Unione Europea e molti Stati membri hanno introdotto misure sempre più restrittive e pericolose, che stanno avendo un impatto fortemente negativo soprattutto sui minorenni e sulle altre persone vulnerabili. Si pensi in particolare al caso delle frontiere, interne ed esterne, dell'UE, come mostra il recente caso della crisi fra Lituania, Polonia e Bielorussia: spesso minori non accompagnati e nuclei familiari con bambini risultano privi della benché minima accoglienza e protezione, rischiando di finire nelle mani dei trafficanti o di subire violenze e abusi nei tentativi di passaggio della frontiera, sviluppando traumi, depressione e altri disturbi, tra cui l'autolesionismo, che rischiano di segnare per sempre le loro vite. Allo stesso tempo, l'applicazione della Direttiva sulla protezione temporanea in risposta ai flussi migratori provenienti dall'Ucraina ha dimostrato che, quando c'è volontà politica, è possibile garantire che i diritti, anche di un gran numero di rifugiati, siano protetti nell'UE.

La Commissione europea ha presentato nel 2020 il "Patto Asilo e Migrazione", che ispirerà le nuove misure in materia e che, nella sua presentazione programmatica, nonostante alcuni aspetti di attenzione ai minori, **rappresenta politiche di sostanziale chiusura e non supera le normative europee rivelatesi fallimentari nella condivisione delle responsabilità tra Stati membri, in particolare il Regolamento di Dublino.** Da quanto possibile prospettare al momento, l'approccio politico europeo alle migrazioni non sembra poter migliorare nei prossimi anni, nonostante il mondo delle organizzazioni vicine ai diritti dei minori e dei migranti chieda con forza che le misure legislative che implementeranno il Patto mettano realmente al centro i diritti dei minori e delle persone più vulnerabili, garantendo loro un accesso immediato all'asilo e alla protezione una volta arrivati in Europa, invece che respingimenti e detenzione. La risposta messa in campo in occasione dei flussi determinati del conflitto in Ucraina mostra invece come l'UE possa abbandonare il contenimento, la deterrenza e l'esternalizzazione delle proprie responsabilità che ne ha caratterizzato l'approccio nei confronti di rifugiati e migranti negli ultimi anni, a favore del coordinamento e della condivisione delle responsabilità.

In Italia, le persone di cittadinanza non europea residenti sono circa 5 milioni, l'8,5% della popolazione. Oltre il 20% sono minorenni⁵, di cui circa 60mila nuovi nati nel 2020. I minori, non accompagnati o giunti all'interno di nuclei familiari, costituiscono una parte rilevante anche tra gli arrivi più recenti in territorio italiano di migranti e richiedenti asilo, sia dalla rotta del Mediterraneo centrale, sia dal confine terrestre – in particolare quello tra Italia e Slovenia, che rappresenta un importante punto di ingresso dei migranti e rifugiati provenienti dalla rotta balcanica e, più recentemente dall'Ucraina, dalla quale, al 2 maggio 2022, risultano essere arrivate 105.959 persone, di cui 37.312 minori.

Sin dall'emergere dei primi arrivi significativi di migranti nel Paese (anni '80), l'Italia ha attraversato fasi alterne nell'approccio politico, culturale e legislativo alle migrazioni, ma **se si guarda al trend complessivo degli ultimi 25 anni, dall'approvazione del Testo Unico sull'Immigrazione (1998) ad oggi, spicca un tratto di progressiva chiusura e difesa dei confini e di sempre minore attenzione a politiche inclusive e interculturali.**

Per quanto riguarda lo specifico ambito dei minori non accompagnati, **l'approvazione della "Legge Zampa" (L. 47/2017) ha segnato un importante passo avanti**, e la sua attuazione negli anni successivi è avanzata progressivamente ma faticosamente, incontrando più volte gli ostacoli di un sistema istituzionale di accoglienza restio alle riforme, ma anche aprendo nuovi spazi di protezione, come quelli costituiti dai circa 3.500 tutori e tutrici volontari/e iscritti nelle liste dei Tribunali per i Minorenni⁶ i quali, oltre a seguire individualmente i percorsi dei minori in loro tutela, sono di fatto diventati un piccolo ma incisivo gruppo di pressione. **La Legge 47/2017 è una normativa che, sin dal momento dell'approvazione, e successivamente nei gradual passi dell'attuazione – ancora non completata – è andata "controcorrente"** rispetto al trend legislativo sopra citato, dando preminenza alla condizione del minore in quanto tale rispetto al suo status legale di migrante. Negli stessi anni si sono succeduti diversi e variamente denominati decreti governativi, velocemente convertiti in legge, che hanno modificato la normativa vigente rendendo sempre più difficoltoso l'accesso al territorio, all'asilo e a un'accoglienza dignitosa, fino al picco negativo dei "decreti sicurezza" del Governo Conte I, poi parzialmente modificati dal successivo Governo Conte. Allo stesso tempo la richiesta di canali stabili e regolari di ingresso, giunta tanto dall'associazionismo quanto dal mondo

⁵ <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3178>

⁶ https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/TERZO%20Rapp-Monit_0.pdf

datoriale, è rimasta pressoché ignorata, e una riforma della legge sulla cittadinanza, più volte promessa e discussa in Parlamento, non è sinora arrivata ad approvazione.

Eppure, negli stessi anni, **i cittadini e le cittadine non italiani e/o con *background* migratorio, minorenni e non, sono diventati una componente interna stabile della società italiana**, più visibile e diffusa. Il loro contributo lavorativo, culturale, umano alla società è sotto gli occhi di tutti, a volerlo vedere. La scuola, le fabbriche, il sindacato, lo sport, il mondo dello spettacolo e della cultura, lo stesso associazionismo, hanno un volto decisamente diverso da quello dell'Italia in cui i cinquantenni di oggi sono stati bambini, **ma quest'appartenenza stenta a essere presa in considerazione in quanto tale**, con la conseguenza che un'ampia fascia di popolazione non si vede riconosciuta una voce autonoma. Una voce che sarebbe preziosa, assieme alle molte altre che compongono il paese, per immaginare insieme il futuro.

2. Alcuni dati per riflettere

- Nel 2020 le persone che vivevano in un paese diverso da quello di nascita, erano complessivamente **281 milioni**: il 3,6% della popolazione mondiale, **una persona su 30 nel mondo**.
- Nel 2020, 82,4 milioni di persone sono fuggiti da guerre, violenze, persecuzioni e violazioni dei diritti umani, il 4% in più rispetto alla fine del 2019. Di queste, il 42% sono minorenni.
- **Sono quasi un milione i bambini nel mondo nati come rifugiati tra il 2018 e il 2020.**
- Più di due terzi di tutte le persone che sono fuggite all'estero provengono da soli cinque Paesi: Siria (6,7 milioni), Venezuela (4,0 milioni), Afghanistan (2,6 milioni), Sud Sudan (2,2 milioni) e Myanmar (1,1 milioni).
- In Afghanistan il 41% dei minori soffre di arresto della crescita (c.d. *stunting*) a causa della malnutrizione e 1 su 16 muore prima di aver compiuto cinque anni.
- Tra il 2015 e il 2019 oltre **200.000 minori stranieri non accompagnati, in fuga da conflitti, persecuzioni o violenze, hanno chiesto asilo in Europa**, ma è probabile che il numero di bambini, bambine e adolescenti arrivati sia molto più alto.
- Nel 2021, delle 67.040 persone arrivate in Italia via mare, **9.478 (14%) sono minori non accompagnati**⁷. La percentuale complessiva dei minorenni è verosimilmente molto più alta se si considerano i bambini arrivati nei nuclei familiari e via terra, sui quali non sono disponibili dati pubblici.
- Al 31 dicembre 2021, **12.284 minori non accompagnati risultano collocati in accoglienza** nel nostro paese⁸.
- Tra il 2015 e il 2019 **più di 700 minori, neonati compresi, hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le coste europee**, durante pericolosi viaggi via mare.
- Al 2 maggio 2022, sono entrati in Italia 105.595 persone provenienti dall'Ucraina, di cui 37.312 minori.
- In Italia, le persone straniere residenti sono circa **5 milioni, l'8,5% della popolazione italiana. Oltre il 20% sono minorenni**⁹, di cui circa 60mila nati nel 2020.

⁷ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2021.pdf

⁸ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2021.pdf>

⁹ <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3178>

MIGRAZIONI E INFANZIA

OLTRE 84 mln

Le persone nel mondo costrette a fuggire **nel 2021** a causa di violenze, insicurezza e degli effetti dell'emergenza climatica

Fonte: UNHCR.

In Italia

5 mln **I RESIDENTI**
di cittadinanza non europea
8,5% DELLA POPOLAZIONE

20%
MINORI
60.000
NATI NEL 2020

Nel Mondo

1 mln **DI BAMBINI**
Nati **tra il 2018 e il 2020** come rifugiati

67.040
Le persone arrivate via mare **nel 2021**

14%
MINORI NON
ACCOMPAGNATI

OLTRE 200.000

I minori non accompagnati che **tra il 2015 e il 2019** hanno chiesto asilo in Europa

3. Le nostre proposte

3.1 Cosa ci richiede il contesto

Davanti al quadro globale, europeo e nazionale della mobilità umana, la consapevolezza della portata e della natura del fenomeno migratorio, anche in Europa e in Italia, **ci esorta a lavorare per favorire un ribaltamento della prospettiva**: le persone con background migratorio, e tra esse le famiglie con figli piccoli o adolescenti, i minorenni che viaggiano da soli, i bambini, le bambine e i giovani nati in Italia da genitori migranti o arrivati molto piccoli, le cittadine e cittadini italiani con un'origine non italiana, **sono già parte della società**. Arrivano, si fermano, abitano il Paese: una parte di loro è nei centri di accoglienza perché appena arrivata, la stragrande maggioranza è nelle scuole, nei luoghi di lavoro, nei sindacati, negli spazi pubblici, nei servizi più o meno adeguati di cui l'Italia dispone in ambito sociale e sanitario. Questa è la realtà oggi e in ognuno di questi contesti la vera sfida, nel nostro mandato di tutela di bambine, bambini e adolescenti, è garantire che **questa presenza sia percepita per quello che è: parte integrante della società**, con diritto ad avere voce e a non essere considerata una sezione separata o "da integrare". **La mutua inclusione inizia dal reciproco riconoscimento di diritti e dignità** e le spinte di advocacy per il cambiamento di norme e prassi potranno continuare a riuscire, come fatto sinora, a frenare le peggiori derive delle politiche per i minori e ad intervenire nelle emergenze che li riguardano, ma **non potranno condurre a un decisivo cambiamento sistemico se in parallelo non si lavora efficacemente sulla cultura e sulla società**.

Save the Children guarda avanti negli anni e si attrezza per portare fuori il messaggio forte che **anche quando si parla di coesistenza e coesione tra persone di origine italiana e persone con background migratorio, il futuro è già qui**. Crediamo sia importante rifuggire dalla comunicazione centrata sull'emergenza e promuovere la voce dei diretti interessati, valorizzandone la presenza e il contributo che, come tutti, ciascuno per parte sua, danno alla società.

Appare perciò di carattere culturale e sociale la principale sfida che l'Organizzazione intende raccogliere per puntare a politiche migliori. Come dimostrato negli ultimi anni, il crescendo di politiche difensive, seppure con importanti differenze, è apparso di fatto bipartisan, influenzato da un'opinione pubblica impaurita e a tratti ostile e, a sua volta, influenzandola. La protezione e la partecipazione alla società delle e dei minorenni migranti e di background migratorio non potrà essere piena – neanche in presenza di alcune buone leggi – senza una forte spinta al cambiamento di prospettiva.

Questa impronta nell'advocacy e nella comunicazione, per le potenzialità e l'autorevolezza di un'Organizzazione rilevante nel panorama italiano come Save the Children, può incidere agendo su più fronti:

- **valorizzando le opinioni di chi, nella società, già chiede politiche diverse – a partire dai minori e dai giovani con background migratorio** - ma ha meno possibilità di farsi sentire rispetto a chi lancia infondati allarmi;
- **creando nuove alleanze con mondi potenzialmente interessati a obiettivi analoghi o compatibili** e capace di influenzare aree diverse di opinione pubblica, es. il settore privato rispetto all'inclusione lavorativa;
- **contrastando con un approccio gentile e positivo, ma deciso, il discorso d'odio** che preoccupa gli stessi giovani del nostro Movimento;
- **continuando a denunciare puntualmente e attraverso una rigorosa documentazione anche sul campo le violazioni** che colpiscono i più vulnerabili, come i minori non accompagnati alle frontiere o in transito.

In parallelo, per quanto riguarda la dimensione più prettamente legislativa, continueremo a rafforzare il nostro dialogo con le istituzioni europee, in quanto ormai è chiaro quanto le politiche di gestione dei confini e di inclusione vengano decise a un livello sovranazionale. **L'esempio della Legge Zampa va portato a gran voce in Europa per richiedere un atto dedicato ai minori migranti** – quanto meno un aggiornamento della Comunicazione del 2017 sui minori rifugiati e migranti – affinché questa categoria non scompaia tra le maglie dei nuovi Regolamenti in discussione, figli di un Patto, quello su Asilo e Immigrazione, il quale, se le riforme non trarranno nuova ispirazione dalla capacità di solidarietà mostrata dagli Stati Membri verso la crisi Ucraina, non lascia intravedere prospettive di miglioramento.

3.2 Azione di Save the Children e raccomandazioni

3.2.1 *Narrativa, partecipazione, reciproco riconoscimento*

Emerge con forza il tema del **riconoscimento dell'appartenenza dei minori e delle famiglie – e di tutte le persone – migranti e di background migratorio al tessuto sociale** e del rafforzamento della loro *agency*, intesa come partecipazione e soggettività politica. Questa sarà perseguita da Save the Children agendo sul linguaggio, sulla narrazione della quotidianità e **dando sistematicamente voce alle persone direttamente interessate** dalle scelte politiche sulle migrazioni e sulla cittadinanza. È fondamentale che il punto di vista delle e dei minori migranti o comunque di background migratorio (es. nati in Italia da famiglie di origine migrante) raggiunga le istituzioni e il pubblico, per informare le decisioni politiche e creare opportunità, coinvolgimento e mutua inclusività tra gruppi di diversa origine. L'approccio alla narrazione del fenomeno migratorio muoverà, oltre che dal ricorso a dati e informazioni, che sembrano non bastare, **dalla costruzione di empatia e dalla personalizzazione**. La produzione di dati aperti e disponibili a tutti è importante, ma l'esperienza insegna che **ad avere ancora più forza è il racconto in prima persona delle storie di vita, la creazione di occasioni di vicinanza**. L'**utilizzo dello storytelling**, anche grazie al supporto di figure professionali esperte in comunicazione in campi diversi da quello del Terzo settore, come quello della politica e del settore privato, potrebbe essere una chiave.

L'Organizzazione intende quindi giocare un ruolo importante nella **strutturazione di una differente percezione, ribaltando la narrativa per focalizzare l'attenzione sulle persone, andando oltre lo status di migrante e fornendo buoni esempi e storie positive** anche attraverso i media o grazie ad occasioni formative o di incontro. Ciò verrà fatto strutturando innanzitutto una narrativa (messaggi chiave, appuntamenti chiave, iniziative dedicate, etc.) sul contributo dei minori e dei giovani migranti alla società italiana, da affiancare in modo sistematico ai messaggi di denuncia e alle richieste di cambiamento delle politiche portati avanti sinora. **Il ruolo dei media potrebbe essere migliorato, serve maggiore formazione dei professionisti dell'informazione**, ambito in cui Save the Children intende ingaggiarsi di più.

In particolare, per cominciare da sé stessa, **Save the Children assicurerà un sistematico coinvolgimento di minori e giovani di background migratorio nella strutturazione e realizzazione delle proprie attività di advocacy e comunicazione**. Attraverso questo elemento sosterrà la partecipazione attiva dei giovani migranti alla vita sociale e politica del Paese, aprendo spazi di dialogo con le istituzioni, che favoriscano l'integrazione del loro punto di vista nelle decisioni che li riguardano. L'Organizzazione si impegnerà nella creazione di una narrativa diversa che parta dall'infanzia e dai giovani per mettere al centro i diritti attraverso uno scambio reciproco di esperienze e di vissuto personale e permetta la strutturazione di relazioni positive. Dagli spazi di dialogo e partecipazione e da una vera e propria formazione nel *public speaking*, potranno emergere occasioni di confronto con le stesse istituzioni, affinché il punto di vista e la voce dei giovani migranti possa informare le scelte politiche e decisionali del Paese.

Cosa proponiamo:

- Si raccomanda alle istituzioni, ai media, al settore privato e alle organizzazioni della società civile di riconoscere e promuovere la partecipazione delle persone con background migratorio alla società e alle scelte politiche, a partire dai minori e dai giovani, le cui istanze rappresentano un valore e vanno prese in attenta considerazione, divulgate appropriatamente e integrate in ogni scelta di politica migratoria o relativa alle norme sulla cittadinanza.

3.2.2 *Impatto sul livello normativo europeo per una maggiore protezione dei minori*

In ambito normativo appare fondamentale lavorare sempre più intensamente sul livello europeo, presso il quale le principali scelte di politica di gestione dei confini, dell'asilo, degli ingressi e della permanenza di migranti e richiedenti asilo vengono negoziate e adottate, anche a fronte del ripetersi di crisi che coinvolgono aree diverse del continente europeo (Grecia, Bielorussia, Ucraina, etc.). Save the Children in Italia ha un posizionamento sul tema che può consentire **un suo ingaggio ancora più intenso a livello di Commissione Europea e in occasione dei Consigli dei Capi di Stato e dei Ministri, oltre che sul Parlamento Europeo**, come già avviene. In particolare, davanti al procedere incerto dei lavori sui Regolamenti che discendono dal Patto Asilo e Migrazione e del loro approccio, in cui sembrano prevalere considerazioni di controllo delle migrazioni, è importante **portare a livello di advocacy sulle istituzioni dell'UE l'esperienza dell'Italia con la Legge Zampa**. Una normativa specificamente dedicata ai minori migranti costituisce infatti una rete di protezione davanti a deterioramenti legislativi di carattere generale ed è un argine di tutela davanti alle peggiori prassi, come accaduto nei momenti più critici dell'applicazione dei decreti sicurezza. Un atto di livello europeo dedicato ai minori migranti che aggiorni la Comunicazione del 2017 appare la via da percorrere, continuando a richiedere che i Regolamenti discendenti dal Patto Europeo Asilo e Migrazione e Asilo, ciascuno nel suo ambito, tengano nella giusta considerazione i minori.

Cosa proponiamo:

Si raccomanda al Parlamento Europeo, alla Commissione, al Consiglio europeo e al Governo Italiano nelle sedi europee di:

- promuovere l'approvazione di un atto europeo dedicato alla protezione dei minori migranti che aggiorni le indicazioni della Comunicazione del 2017;
- nell'ambito delle riforme del Patto Asilo e Migrazione, adottare politiche volte ad assicurare la piena protezione dei minori non accompagnati ai confini esterni e interni dell'Europa e sui territori degli Stati membri, prevedendo uno schema di relocation attento ai bisogni dei minori che superi l'attuale sistema Dublino e il monitoraggio indipendente delle frontiere interne ed esterne;
- l'attuale risposta al conflitto in Ucraina dovrebbe ispirare e riorientare le discussioni sul Patto europeo sulla migrazione verso la solidarietà tra Stati Membri, evitando la creazione di un sistema di gestione della migrazione a due livelli, con gruppi a cui sono offerti protezione e accesso ai servizi e altri costretti ad affrontare detenzione, stigmatizzazione e rimpatrio non sicuro.

3.2.3 **Accesso al territorio: monitoraggio dei diritti ai confini e canali regolari**

Alla luce delle politiche migratorie in atto, sembra evidente che la tutela effettiva delle e dei minorenni migranti passi **necessariamente per il tema dell'accesso al territorio e quindi alla protezione**: ciò che accade ai confini marittimi e terrestri sarà **monitorato con continuità anche attraverso attività di ricerca sul campo** e, in caso di violazioni, denunciato. Il tema della territorialità del diritto di asilo e delle categorie bisognose di protezione continueranno a fornire occasioni di dibattito in cui entreremo con coraggio, a partire dalla nostra esperienza diretta sul campo e dall'analisi di quanto ne emerge. In parallelo faremo sentire sempre più la voce dell'Organizzazione per la creazione di **maggiori e più stabili canali di ingresso sicuri e regolari**, che vadano anche oltre i corridoi umanitari, tra cui i ricongiungimenti in tempi efficaci e gli ingressi per studio anche dei minorenni. **Save the Children, con la sua dimensione internazionale, ha la possibilità di muoversi e costruire nuove opportunità per i minorenni partendo dalla propria presenza in paesi di origine, transito e destinazione, con un'occasione unica di creare reti e filiere transnazionali, che amplifichino le buone pratiche e si mettano ancora più a servizio della protezione dei minori.**

Cosa proponiamo:

Si raccomanda al Governo di

- assicurare l'accesso alle zone di frontiera ad attività di monitoraggio indipendente e far prevalere il superiore interesse del minore in tutte le fasi dell'identificazione e della valutazione dell'accesso al territorio, a partire dall'accertamento dell'età, da svolgere secondo quanto previsto dalla L.47;
- favorire il rafforzamento e l'efficacia dei canali di ingresso legale esistenti, a partire dai ricongiungimenti familiari, e promuovere canali regolari di ingresso per motivi di studio e lavoro e corridoi umanitari da paesi in cui vi siano persone a rischio, includendovi i minori, anche non accompagnati;
- promuovere presso le istituzioni dell'Unione europea l'adozione di un sistema di monitoraggio delle pratiche di frontiera ai confini interni ed esterni, al fine di verificare il rispetto e la tutela dei diritti umani e dei minori ed eventualmente perseguire le violazioni;
- promuovere a livello di Unione europea politiche di accesso legale al territorio tali da ridurre il rischio di traffico di esseri umani e favorire una migrazione sicura e regolare.

3.2.4 Il percorso dei minori non accompagnati in Italia: piena attuazione alla L.47/2017

A cinque anni dalla sua adozione, va riconosciuto come la L.47/2017 abbia operato un cambiamento di prospettiva normativa (e non solo), **mostrando la sua importanza soprattutto nei momenti in cui le norme di politica migratoria e le prassi di carattere generale andavano in senso più restrittivo** – norme e prassi che avrebbero messo molto più a rischio i minori non accompagnati, se gli stessi non fossero stati destinatari di un sistema loro dedicato. L'affermazione da parte della magistratura minorile della necessità di sbarco immediato dopo il salvataggio, le norme sul prosieguo dell'accoglienza nel sistema SPRAR divenuto SIPROIMI con i decreti sicurezza (sistema in quel momento chiuso a quasi tutti gli altri migranti e richiedenti asilo appena arrivati), l'esclusione dei MSNA dalla prassi delle navi quarantena, l'attenzione alla proroga dell'accoglienza per minorenni oltre la maggiore età e fino a fine emergenza da parte dei decreti sull'emergenza Covid, sono solo alcuni esempi dell'effetto della **preminenza dello status di minore rispetto a quello di migrante, che è il cuore giuridico e culturale di questa normativa unica in Europa.**

Allo stesso tempo, la mancanza dei decreti attuativi previsti dalla Legge e **l'attuazione del tutto insufficiente della parte sulla prima accoglienza**, rivelatasi ancora più problematica durante la pandemia con le quarantene dei minori in luoghi inadeguati, richiede uno sforzo continuo sul tema dell'implementazione della legge, in partnership con le Organizzazioni del Tavolo Minori Migranti che coordiniamo e con il Tavolo Asilo e Immigrazione di cui facciamo parte. Oltre al tema dell'accoglienza, sarà importante **presidiare attentamente l'attuazione delle norme sull'accertamento dell'età**, che, se condotto scorrettamente, come in diversi casi ancora accade nonostante il chiaro Protocollo a questo dedicato e approvato a luglio 2020 sulla scorta della stessa L. 47, può portare a considerare erroneamente adulti dei minori non accompagnati, mettendoli a rischio di trattenimento, respingimento ed espulsione illegittimi.

Infine, sul piano dell'accesso ai diritti una volta sul territorio, **particolarmente importante appare il ruolo dell'educazione per il superamento delle disuguaglianze** e il futuro accesso al lavoro e per l'interazione con i coetanei che in Italia sono nati o risiedono da più tempo, fondamentale per la piena inclusione. Rispetto al sistema scolastico, l'accesso dei MSNA va monitorato in termini di dati e garantito in condizioni di parità con tutti i/le minorenni soggetti a tale fondamentale diritto-obbligo.

Cosa proponiamo:

Si raccomanda al Governo italiano di dare piena attuazione alla L.47/2017:

- emanando al più presto le modifiche al DPR 394/98 (Regolamento di attuazione del Testo Unico), pre-approvate in Consiglio dei ministri a dicembre 2019 e approvando gli altri due decreti attuativi previsti;
- avviando una profonda revisione del sistema di prima accoglienza per renderlo in grado di accogliere efficacemente i MSNA dopo l'arrivo in stretto raccordo con il sistema di seconda accoglienza gestito dal SAI;
- assicurando il rispetto delle norme sull'accertamento dell'età (coinvolgimento della magistratura minorile, approccio olistico, beneficio del dubbio, etc.) con particolare attenzione alle zone di confine ove i minori rischiano di essere respinti, espulsi o trattenuti se erroneamente identificati come adulti;
- rendere disponibili i dati sulle presenze di MSNA all'interno del sistema scolastico e assicurarne il pieno accesso nei tempi più brevi possibili dopo l'arrivo.

4. Approfondimenti

4.1 L'alleanza tra pubblico, privato e società civile organizzata

Il lavoro per il riconoscimento della soggettività civile e politica dei minori e dei giovani con background migratorio e per la promozione della loro partecipazione ai diversi ambiti della società vede la necessità di costruire nuove alleanze tra settori diversi: il settore pubblico, inteso come istituzioni centrali ed enti locali, il settore profit e la società civile organizzata, inclusi i sindacati e naturalmente l'associazionismo.

Mettendo a valore le partnership e le collaborazioni già esistenti e costruendone di nuove, è utile ingaggiarsi in iniziative anche pubbliche in cui aziende già impegnate in politiche di *diversity management* o donatori di attività rivolte ai migranti, Comuni virtuosi, amministrazioni centrali (es. livelli tecnici dei Ministeri con programmi sull'inclusione lavorativa o sull'educazione interculturale), sindacati e reti dell'associazionismo facciano emergere le esperienze esistenti e positive dando voce alla parte della società spesso meno "vocal" che lavora ogni giorno sui territori per la coesione e ai minori e giovani di background migratorio, tra cui minori non accompagnati, figli di migranti nati in Italia e in attesa di cittadinanza, cittadini italiani di origine straniera.

Sarà importante assicurare il collegamento tra e con le reti a cui partecipiamo o che coordiniamo, tra cui il Gruppo CRC, il Tavolo Minori Migranti, il Tavolo Saltamuri, il Tavolo Cittadinanza e la rete educAzioni.

4.2 Le frontiere dell'UE: un problema di diritti

Ciò che avviene alle frontiere esterne dell'Unione europea è tristemente noto: si registrano respingimenti violenti e irregolari, anche di famiglie e minori, che possono sfociare anche nella morte dei migranti coinvolti; si creano pericolosi colli di bottiglia con migliaia di persone ammassate ai confini (basti pensare al caso Bielorussia-Polonia-Lituania) in condizioni disumane, al freddo e senza assistenza umanitaria; e ancora, in queste sequela di orrori, adulti e bambini rischiano la vita, a volte perdendola, su percorsi sempre più pericolosi per evitare i controlli, attraversando mari e fiumi con soluzioni di fortuna, camminando lungo le ferrovie, passando in boschi impervi o su montagne innevate.

C'è poi il tema delle frontiere interne all'UE, meno visibili ma non per questo meno sensibili: i migranti che riescono ad entrare nel territorio europeo spesso, e per diverse ragioni, si vedono costretti a continuare il loro viaggio per richiedere protezione o per insediarsi in un altro paese. Un viaggio che continua dunque in modo irregolare, in assenza di documenti idonei, andando a nutrire il fenomeno dei cosiddetti "movimenti secondari", che continuano a mettere in pericolo la vita delle persone coinvolte.

Non è più accettabile che quanto avviene ai confini dell'UE sia invisibile e che questa mancanza comporti ritardi, quando non immobilismo, da parte delle istituzioni nazionali ed europee. Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo contiene al suo interno la proposta di istituzione di un meccanismo indipendente di monitoraggio delle frontiere (*International Border Monitoring Mechanism, IBMM*) che gli Stati membri possono attivare al fine di indagare sulle violazioni dei diritti umani al confine. Si tratterebbe di un passo avanti importantissimo ed è fondamentale che gli Stati membri assicurino innanzitutto l'indipendenza del sistema, un mandato chiaro e il necessario sostegno economico. Il mandato dovrebbe riguardare l'intero territorio nazionale e permettere che tutte le violazioni denunciate siano effettivamente perseguite con un'investigazione tempestiva ed approfondita e un'efficace risoluzione rispetto alle responsabilità coinvolte.

Per garantire effettiva indipendenza, il meccanismo deve necessariamente essere composto da entità autonome, come società civile e agenzie delle Nazioni Unite, che abbiano solide competenze giuridiche e di monitoraggio e che non dipendano in alcun modo dai governi. Quanto si propone, è la creazione di iniziative pilota di monitoraggio delle violazioni ai confini interni dell'Unione europea, a partire dai confini fra Slovenia e Italia e fra Italia e Francia, che servano da modello per il complesso del sistema da mettere in piedi sotto la cornice dell'IBMM. Le iniziative devono avere lo scopo, ed essere in questo sostenute in ogni modo dai Governi, di monitorare in modo credibile il rispetto dei diritti umani nelle operazioni di frontiera e denunciare le violazioni ove si registrino, potendo beneficiare anche di un rapporto di trasparenza con i media e la cittadinanza.

4.3 Il rapporto tra migrazione e sviluppo: una chiave essenziale

Ogni anno migliaia di persone, fra le quali numerosissimi minori, perdono la vita nel tentativo di raggiungere e attraversare l'Europa sulle principali rotte migratorie, che siano esse via mare o via terra. La presenza ridottissima di canali di migrazione regolare comporta l'assenza di opzioni per chi si trova nella necessità di lasciare il proprio paese d'origine; allo stesso tempo, i movimenti secondari continuano ad essere una fonte di grande rischio per le e i migranti coinvolti.

Nella risposta complessiva al problema, l'apertura e ampliamento di maggiori vie regolari è certamente parte del discorso, rivestendo un'importanza fondamentale. Vi sono al momento alcune opzioni potenzialmente ampliabili di cui beneficerebbero famiglie e minori, come i ricongiungimenti, la mobilità lavorativa, le sponsorizzazioni private o di comunità, i corridoi umanitari, i visti per studio.

La migrazione regolare è senza alcun dubbio la soluzione più rispettosa dei diritti umani, nonché fonte di un più alto potenziale di sviluppo, se paragonata a quella irregolare. Non solo è meno costosa per chi intraprende il viaggio, ma è decisamente meno rischiosa e più dignitosa. Non solo, se pensata come strumento complementare alla cooperazione allo sviluppo, essa diventa un indispensabile strumento di riduzione della povertà, capace di fare da volano al potenziale di impatto dei programmi di sviluppo tradizionali.

L'Italia e L'UE dovrebbero concentrare gli sforzi al fine di favorire e ampliare i programmi di sostegno alla migrazione sicura e regolare partendo dalla triplice prospettiva di tutela dei diritti umani, di sviluppo dei paesi di origine e di convenienza per i paesi di destinazione, da un punto di vista economico e di tenuta del sistema di asilo. Un percorso migratorio sicuro, produttivo e tutelato sotto il profilo dei diritti avrebbe ricadute positive per tutte le parti coinvolte. La rosa delle opzioni potenzialmente a disposizione è davvero ampia e tutte dovrebbe essere rese concrete per incontrare i diversi profili dei e delle migranti. Nel caso delle e degli adolescenti, che compongono una grande percentuale dei minori che arrivano ogni anno in Italia, oltre agli esempi citati sopra, si raccomanda lo studio di misure di formazione professionale iniziale finalizzate al conseguimento di una qualifica o diploma professionale che sia riconosciuta nel nostro Paese e in quello di origine, mediante accordi bilaterali o regionali, ancora una volta nell'ottica di un vero ciclo di co-sviluppo. Il bisogno di formazione è un bisogno concreto delle e degli adolescenti che arrivano in Italia, nonché uno dei motivi che li spinge a mettersi in viaggio, ma è anche una preziosa risposta all'abbandono scolastico, all'esclusione e all'emarginazione delle e dei giovani migranti.

Appendice metodologica: punti chiave delle interviste

Le tematiche di indagine che hanno guidato il lavoro di confronto con colleghe e colleghi dell'Organizzazione ed esperte ed esperti esterni sono state: le sfide su cui concentrarsi e il valore aggiunto da mettere in campo; gli elementi di forza e debolezza di Save the Children nel suo approccio alle migrazioni; gli ambiti di possibile innovazione.

1. Quali sono le principali sfide, in ambito migrazione, rispetto alle quali Save the Children dovrebbe porre un'attenzione particolare nel prossimo futuro?
2. Quali sono gli elementi di forza nell'approccio di Save the Children al tema migrazione, quali quelli di debolezza da affrontare?
3. Cosa manca nell'approccio strategico di Save the Children al tema migrazione?
4. Cosa può fare (di nuovo o meglio) Save the Children su questo tema?
5. Su quali ambiti nuovi/scoperti può l'Organizzazione giocare un valore aggiunto a livello di advocacy e/o programma su cui potremmo impegnarci? Quali buone prassi in Italia o all'estero? Una cosa che ha funzionato e non ve lo aspettavate?
6. Quali sono gli sviluppi nell'ambito dei fenomeni migratori maggiormente interessanti per il futuro, il nostro Paese, l'Europa?
7. Quale ruolo può giocare Save the Children nello sviluppo di una differente narrativa sul tema e in quali ambiti specifici?
8. Con quali altri grandi sfide si può intersecare il tema delle migrazioni?
9. Quali innovazioni nate con l'esperienza in Save the Children sono esportabili a livello locale/nazionale/europeo?

Noi di Save the Children vogliamo che ogni bambina e ogni bambino abbiano un futuro. Lavoriamo ogni giorno con passione, determinazione e professionalità in Italia e nel resto del mondo per dare alle bambine e ai bambini l'opportunità di nascere e crescere sani, ricevere un'educazione ed essere protetti. Quando scoppia un'emergenza, siamo tra i primi ad arrivare e fra gli ultimi ad andare via. Collaboriamo con realtà territoriali e partner per creare una rete che ci aiuti a soddisfare i bisogni delle e dei minori, garantire i loro diritti e ad ascoltare la loro voce. Miglioriamo concretamente la vita di milioni di bambine e di bambini, compresi quelli più difficili da raggiungere.

Save the Children, da oltre 100 anni, lotta per salvare le bambine e i bambini a rischio e garantire loro un futuro.



Save the Children

Save the Children Italia Onlus

Piazza di San Francesco di Paola, 9
00184 Roma

Tel: (+39) 06.480.700.1

Fax: (+39) 06.480.700.39

info.italia@savethechildren.org

savethechildren.it