MSNA, cosa può imparare l’Italia dagli altri paesi europei?

Giorgia Delpiazzo, | 20 dicembre 2023

Il fenomeno dell'aumento degli arrivi di bambini e ragazzi da Paesi terzi è emerso in Europa dagli anni Novanta, caratterizzato da almeno due elementi di vulnerabilità: un viaggio traumatico attraverso rotte pericolose come il Mediterraneo o i Balcani e l’assenza di una rete familiare nel Paese ospitante. In risposta a questa situazione, si prevede un'accoglienza differenziata e privilegiata in una prospettiva multidisciplinare e multiprofessionale. Questo approccio mira a fornire alloggio, istruzione, formazione professionale, accesso ai servizi sanitari, tutela legale e assistenza per i minorenni che arrivano da soli in Europa. Dopo la crisi migratoria del 2015, l'Unione Europea ha riconosciuto la necessità di una strategia comune per affrontare il fenomeno dei bambini e ragazzi soli migranti, considerando l'impatto negativo del costante flusso di arrivi e del sovraffollamento dei sistemi di accoglienza sui servizi e le cure disponibili per questi bambini e ragazzi sia nei Paesi di destinazione che in quelli di transito.

Il rapporto di Euro-Med Human Rights Monitor del 2023 rivela un aumento significativo delle richieste di protezione internazionale da parte di minorenni stranieri non accompagnati (MSNA) in Europa nel 2022, in totale 39.520. Questo dato rappresenta un incremento del 45% rispetto all'anno precedente ed è il più alto dalla crisi migratoria del 2015, attribuito alla ripresa del potere dei Talebani in Afghanistan e all'invasione russa in Ucraina nel febbraio 2022. I principali Paesi di provenienza dei MSNA sono Afghanistan, Siria ed Egitto. Per il 2023, UNICEF segnala l'arrivo di circa 35.000 minorenni in Europa fino a settembre, provenienti da Medio Oriente, Nord Africa, Africa Subsahariana, Asia centrale e meridionale. Un numero significativo di rifugiati proviene dall'Ucraina, riflettendo l'impatto delle crisi regionali sulla migrazione dei minorenni. Occorre segnalare che le stime sulle richieste di asilo sono considerate indicative perché i dati aggregati spesso non considerano situazioni in cui i minorenni sono erroneamente identificati come adulti o non si registrano presso le autorità durante la migrazione. In alcuni casi, potrebbero dichiararsi maggiorenni per evitare restrizioni nei loro spostamenti tra i Paesi.

Al 31 ottobre 2023 in Italia sono registrati 23.798 MSNA, con oltre 1.400 arrivi nel corso del mese. L'Italia, diventata una destinazione significativa per i MSNA soprattutto dopo il 2010 data la sua posizione geografica di confine per l'Unione Europea, si trova ad affrontare un aumento considerevole di arrivi a causa di conflitti armati, disastri naturali e crisi economiche globali. Questi flussi imprevedibili rendono difficile la pianificazione adeguata delle risorse per rispondere alle crescenti necessità. I Comuni italiani si confrontano con la complessa realtà dei minorenni stranieri soli, richiedendo notevoli investimenti in termini di risorse economiche, sociali e operative per garantire un'adeguata assistenza e protezione a questa popolazione vulnerabile.

Ma quali sono i nodi problematici per l’Italia e che cosa può imparare dai sistemi di accoglienza, protezione e tutela verso i MSNA di altri Paesi europei?

Monitoraggio più dettagliato

Ogni Stato elabora statistiche apposite per identificare i MSNA nei flussi migratori, ma i dati presentati possono porre maggiore enfasi su specifiche dinamiche. Le statistiche italiane si concentrano principalmente sul numero di arrivi, di presenze e sulla classificazione per età, genere, provenienza e luogo di accoglienza, informazioni presenti anche nei report degli altri Paesi europei. Prendiamo ad esempio la Grecia, anch’essa confine geografico per l'Unione Europea e destinazione di flussi migratori. Il Centro Nazionale per la Solidarietà Sociale greco (EKKA) raccoglie dati sul numero di MSNA arrivati, monitorando costantemente la situazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo sulle isole greche. Nei Report periodici di EKKA si pone attenzione, oltre ai dati già menzionati nel caso italiano, anche alla capacità delle strutture di accoglienza. Vengono fornite statistiche riguardo il numero di MSNA per ciascuna tipologia di struttura (emergenziale, per richiedenti asilo, per MSNA prossimi alla maggiore età, per atteso rimpatrio o ricollocamento…). Inoltre, viene riportata la disponibilità nelle strutture di accoglienza su base territoriale e il confronto di ciascuna voce con i mesi precedenti. Questi dati forniscono un quadro più completo della portata del fenomeno e valutano l'efficacia del sistema di accoglienza nel fornire alloggio ed assistenza.

Mentre la Dashboard del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si limita ad indicare il numero di “usciti di competenza” (per compimento della maggiore età, per allontanamento volontario o per altri motivi non specificati), le statistiche svedesi pubblicate nel Report annuale (Årsredovisning) dell’Agenzia della Migrazione (Migrationsverket) comprendono anche l’esito delle richieste di protezione effettuate e il numero di casi non decisi, il numero di rimpatri e quanti se ne siano poi effettivamente verificati, oltre a informazioni riguardanti i fondi stanziati per ciascuna tipologia di richiedente asilo, definendo più chiaramente le condizioni dei MSNA presenti ed usciti di competenza.

Sulla base di tali confronti internazionali, emerge chiaramente come l’Italia necessiterebbe di un sistema di monitoraggio più dettagliato e preciso, in modo da avere un quadro più chiaro ed aggiornato dell’accoglienza dei MSNA, delle variazioni del fenomeno ma anche delle condizioni di vita di questi ragazzi a partire dal loro status giuridico.

Standard di accoglienza uniformi a livello nazionale

In Italia l’assistenza concreta dei MSNA viene disposta dai Comuni, i quali accreditano enti del terzo settore per fornire alloggi e servizi necessari allo sviluppo psicofisico del minore attraverso un lavoro di rete multidisciplinare. La c.d. Rete SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione), costituita da enti del terzo settore, si occupa della “seconda accoglienza” sia di adulti che di bambini, famiglie e persone sole. Gli assistenti sociali locali operano senza un riferimento nazionale specifico, e gli standard di accoglienza e servizi non sono uniformi su scala nazionale. Si evidenzia, dunque, la mancanza nel nostro Paese di un ente nazionale specializzato nei diritti e nella tutela dei bambini con un ruolo concreto e quotidiano nel loro sostegno, come invece avviene in Francia, grazie all'Aide Sociale pour l'Enfance (ASE), un ente di assistenza sociale che gestisce in modo centralizzato l'accoglienza dei MSNA a livello nazionale.

ASE stringe accordi e convenzioni per assicurare l’alloggio ai MSNA attraverso le Associazioni del territorio ed assicura il monitoraggio della loro presa in carico da parte dell’équipe di accoglienza. Oltre a dare la possibilità di determinare standard di accoglienza uniformi, l’esistenza di tale organo nazionale permette un coordinamento più efficiente tra enti locali e organizzazioni coinvolte, agevolando il monitoraggio delle attività e del fenomeno stesso.

Collaborazione tra ONG e Governi locali per potenziare il sistema di accoglienza

In Italia, un problema significativo è rappresentato dalla limitata disponibilità di strutture per i MSNA rispetto al numero effettivo di minorenni, sia nelle fasi di prima accoglienza che di seconda accoglienza. La situazione è complicata ulteriormente dalla scarsità di strutture dedicate ai neomaggiorenni, che implica per molti il passaggio – diretto e più difficile – da una struttura educativa per MSNA con un certo livello di assistenza e tutela a una destinata a adulti autonomi. Al contrario, in Austria, si osserva lo sviluppo di un sistema "parallelo" a quello istituzionale per l'accoglienza dei MSNA, in cui le ONG svolgono un ruolo significativo, offrendo un’ampia gamma di residenze, appartamenti condivisi e comunità dove vengono ospitati, a seconda delle esigenze individuali, sia maschi che femmine minorenni e neomaggiorenni, col supporto degli operatori. A Vienna nel 2022, il governo cittadino ha offerto alle ONG una tariffa giornaliera per sostenere i minorenni prossimi alla maggiore età. Questo esempio evidenzia l'importanza di una più ampia e complementare collaborazione tra il governo (nazionale o locale) e le ONG, che vantano un'ampia esperienza nei diritti e nell'accoglienza dei MSNA.

Nomina di un tutore provvisorio durante la prima accoglienza

I MSNA giunti in Europa hanno diritto alla designazione di un tutore, responsabile della loro cura e rappresentanza legale, implementato in Italia con la Legge n. 47 del 2017. Spesso però fattori come la carenza di tutori rispetto al numero di MSNA e le lunghe tempistiche per l'assegnazione, basate solo sulla vicinanza geografica[note]Vedi su questo tema l’intervista a Michela Semprebon pubblicata su welforum.it[/note]. Spesso, i MSNA devono attendere mesi per l'assegnazione, anche quando la procedura per il permesso di soggiorno è in corso presso la Commissione territoriale.

Sebbene sia previsto in sostituzione un tutore interinale all'interno della struttura di accoglienza, questo non rispecchia appieno il ruolo del tutore volontario, punto di riferimento esterno alla struttura di accoglienza, che facilita il collegamento tra il MSNA, la comunità ospitante e la società esterna. Il tutore volontario collabora con gli operatori e si occupa delle diverse necessità del minorenne, non limitandosi alle questioni burocratiche e sanitarie, ma estendendosi anche alla sfera della socializzazione.

Se alcuni Paesi europei non hanno ancora implementato tale figura (come Grecia e Austria), su questo tema la Svezia, che ha un sistema di tutela volontaria simile a quello italiano, prevede la nomina di un tutore provvisorio in fase di accoglienza emergenziale del MSNA, prima che venga trasferito in una struttura di seconda accoglienza e gli venga assegnato un tutore

designato. La differenza tra la Svezia e l’Italia è che, nella prima, i responsabili dell’assegnazione sono i Comuni nel dipartimento dei Servizi sociali, mentre nella seconda i tutori vengono assegnati dal Tribunale per i Minorenni, generando minore immediatezza sia nell’assegnazione che nella rilevazione dei bisogni. Vero è che il tutore temporaneo svedese si occupa unicamente della rappresentanza legale del MSNA; ciò non toglie che in Italia questa figura potrebbe essere declinata diversamente, coerentemente con quanto previsto dal Codice civile e dalla Legge Zampa (L. n. 47/2017), che sottolineano una “genitorialità sociale”[note]AGIA, “*Linee guida per la selezione, la formazione e l’iscrizione negli elenchi dei tutori volontari ex art. 11 della l. 7 aprile 2017, n. 47*”.[/note] come parte del mandato del tutore.

Cosa potrebbe fare l’Unione europea?

I diversi contesti e obiettivi degli Stati europei generano esigenze specifiche, ma le sfide del fenomeno dell’arrivo di MSNA sono simili. La mancanza di una procedura standardizzata in Europa comporta il rischio di interruzioni traumatiche nei servizi di accoglienza, istruzione e supporto, ad esempio al compimento dei diciotto anni: la mancanza di coordinamento nazionale spesso porta a iniziative locali non uniformi, determinando discrezionalità nelle procedure di continuità dell'accoglienza.

La Commissione Europea ha enfatizzato nel Piano d’Azione sull’Integrazione e l’Inclusione la necessità di supportare i MSNA durante la transizione alla maggiore età soprattutto a livello psicosociale, attraverso lo scambio di buone pratiche. Tuttavia, attualmente, la "Garanzia Giovani", che prevede opportunità di occupazione e formazione attraverso apprendistati e tirocini di alta qualità, non sembra essere ampiamente utilizzata per gli ex-MSNA nei Paesi europei. In risposta a ciò, alcuni Stati, tra cui Italia, Grecia e Austria, hanno implementato strutture basate sulla semiautonomia per i giovani migranti neomaggiorenni, mentre la Francia ha introdotto il "*Contract Jeune Majeur*" per inserire il minorenne in un progetto professionale specifico, cercando di mitigare il trauma associato ai cambiamenti nei servizi di accoglienza.

L'ottimizzazione delle risorse esistenti e il potenziamento delle performance sono cruciali per assicurare un futuro migliore ai giovani, soprattutto considerando che ogni Stato europeo ha ratificato la Convenzione sui diritti dell'infanzia (1989), che sottolinea la necessità di una protezione e assistenza incondizionate per i bambini. Con l'aumento graduale degli arrivi, soprattutto in Grecia e Italia, l'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo dovrebbe coordinare i programmi di ricollocazione dei MSNA. Sarebbe opportuno implementare uno strumento specifico attraverso il Meccanismo Volontario di Solidarietà, con la partecipazione di 21 Stati membri o associati, al fine di gestire in modo sistematico e rapido gli arrivi e affrontare la pressione migratoria concentrata nei Paesi mediterranei.

Sarebbe essenziale implementare tale approccio anche per evitare agli individui faticosi e infruttuosi tentativi di attraversare confini nazionali tra Paesi europei, riducendo le spiacevoli situazioni di respingimento dei MSNA ai confini tra Italia e Francia, e Spagna e Francia. Questa strategia consentirebbe loro di spostarsi verso altri Stati oltre a quello di loro primo arrivo, tenendo conto della sfida nell'offrire un’accoglienza dignitosa, in termini di qualità della vita, nei Paesi di arrivo iniziale come Grecia e Italia, dove le risorse sono tese al massimo a causa dell'elevato afflusso di arrivi. Nel caso dei MSNA, è cruciale considerarli come individui vulnerabili, combinando la loro condizione di migranti e di minori, garantendo così la possibilità di essere accolti in strutture dedicate all'orientamento e all'assistenza in uno qualsiasi degli Stati europei.

Accogliere bambini e ragazzi senza fornire opportunità strutturate, come corsi di istruzione e formazione adeguati e alloggi adatti all'età e alle necessità individuali, può esporli a un ciclo di violenza, povertà e sfruttamento, prolungando il trauma del viaggio e della separazione familiare. Affrontare questa sfida richiede un impegno coordinato di Stati, comunità locali, organizzazioni internazionali e società civile per creare un ambiente sicuro, accogliente e formativo per i MSNA, promuovendo la loro integrazione e benessere a lungo termine. La cooperazione transfrontaliera e lo scambio di risorse, esperienze e pratiche positive tra Stati possono contribuire significativamente a migliorare la situazione e a garantire un futuro più prospero per questi giovani.