



Osservatorio Nazionale sui
Minori Stranieri non Accompagnati

MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

47 LA LEGGE 2017

UN SISTEMA DI ANALISI E AZIONE

RICOGNIZIONE RAPIDA APPLICATA ALLE REGIONI
SICILIA / PUGLIA / LIGURIA / MARCHE

EDIZIONE / 2022
su annualità 2021

Questa pubblicazione rappresenta il proseguimento delle attività di ricognizione rapida, avviate già nel 2020, da Defence for Children International Italia, nell'ambito del progetto Child Rights Helpdesk unitamente al CeSPI nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sui minori stranieri non accompagnati. Defence for Children ha condiviso l'impianto e la metodologia di osservazione e ricerca curando la rilevazione in Sicilia, nelle Marche e in Liguria, CeSPI la rilevazione in Puglia.

Il contenuto di questa pubblicazione rappresenta la sola opinione degli autori. Le diverse agenzie che hanno finanziato l'attività non sono responsabili per nessuno degli utilizzi che potrebbero essere fatti delle informazioni qui proposte.

Si ringraziano tutte le istituzioni, le organizzazioni, i professionisti, i soggetti che a diverso titolo, anche personale in qualità di membri della società civile, hanno collaborato nel corso della fase di rilevazione dei dati nei territori oggetto di indagine. Un ringraziamento a Michela Vallarino per la revisione e i suggerimenti in corso d'opera.



con il sostegno di



MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

47 LA LEGGE DEL 2017

UN SISTEMA DI ANALISI E AZIONE

RICOGNIZIONE RAPIDA APPLICATA ALLE REGIONI
SICILIA / PUGLIA / LIGURIA / MARCHE

EDIZIONE / 2022

su annualità 2021

a cura di

PIPPO COSTELLA / ANDREINA BOCHICCHIO / CLAUDIA RUTA / FRANCESCA LA CIVITA
per **Defence for Children Italia – Child Rights Helpdesk**

DANIELE FRIGERI / SEBASTIANO CESCHI / MARIANNA LUNARDINI
IRENE CARBONE / ROSANGELA COSSIDENTE
per **CeSPI**

Defence for Children International è un'organizzazione internazionale fondata nel 1979 allo scopo di promuovere e difendere i diritti dei minori a livello nazionale e internazionale con rappresentanza in oltre 40 paesi del mondo. Defence for Children International ha partecipato attivamente alla redazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia. Il *Child Rights Helpdesk*, costituito nel 2019 dall'organizzazione, realizza in Italia e in Europa attività di assistenza socio-legale a supporto dei minorenni stranieri non accompagnati.

Il *CeSPI, Centro Studi di Politica Internazionale*, è un istituto di ricerca fondato nel 1985 che realizza studi ed analisi policy-oriented. Il Centro, con sede a Roma, svolge attività di ricerca, consulenza, formazione e divulgazione su alcuni temi centrali delle relazioni internazionali. Il CeSPI ha partecipato a numerosi progetti di ricerca italiani ed internazionali e ha stabilito una proficua collaborazione con università, fondazioni, istituti internazionalisti, centri di ricerca italiani ed esteri, ONG e associazioni internazionali. L'Istituto è membro di numerose reti internazionali.

L'*Osservatorio Nazionale Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA)* promosso da CeSPI, nasce nel 2019, avviando un sistema articolato di attività finalizzate a monitorare lo stato di attuazione della Legge 47/2017 nei diversi ambiti di tutela previsti rilevando elementi utili per la piena realizzazione dei principi e delle norme in essa contenuti.

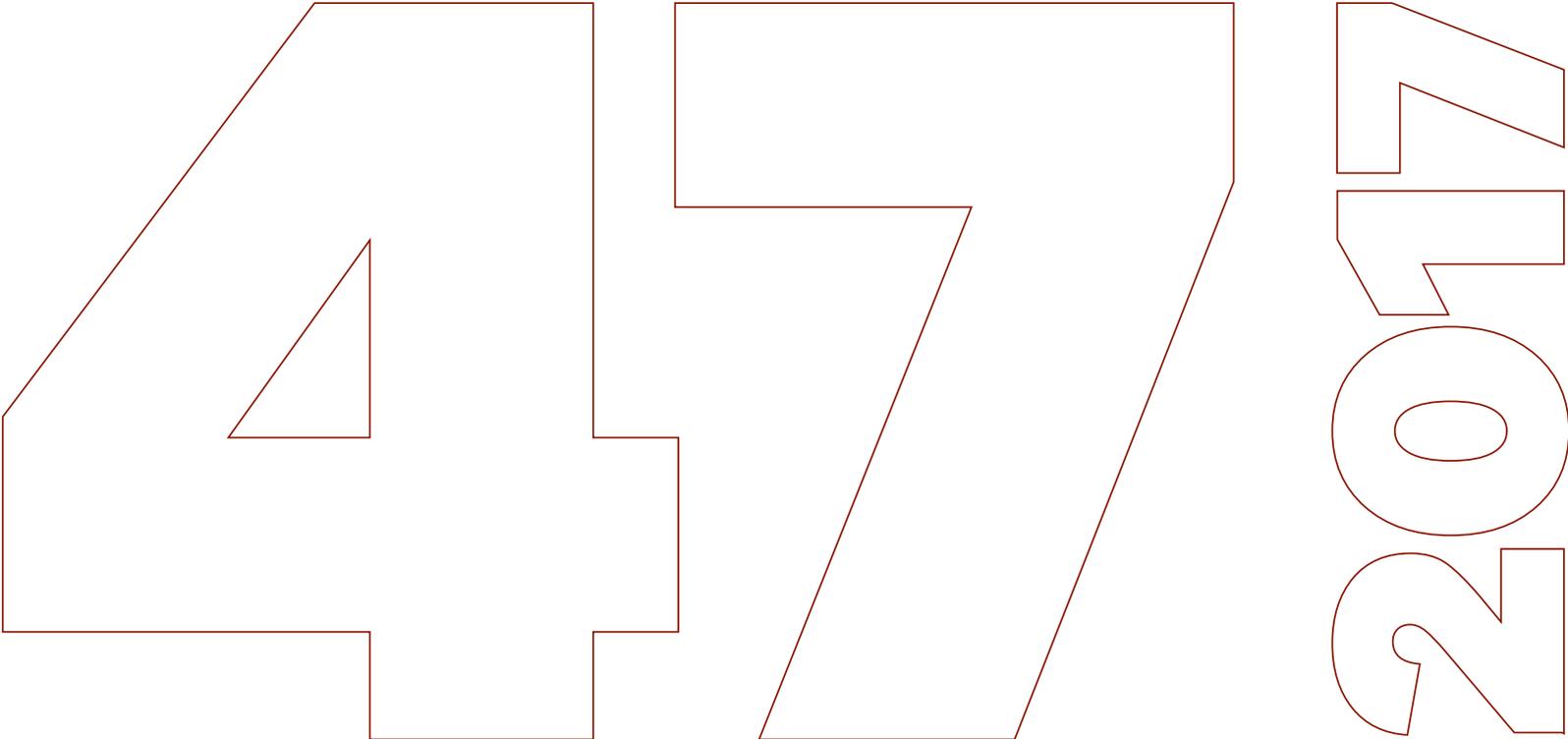
Defence for Children International, ha istituito con CeSPI una partnership centrale per sostenere e sviluppare le attività dell'Osservatorio Nazionale.

Per informazioni: www.defenceforchildren.it – email: info@defenceforchildren.it
www.cespi.it – email: cespi@cespi.it

Layout e design: Yoge Comunicazione Sensibile – Italia

© Defence for Children International Italia/CeSPI – Maggio 2022

Tutti i diritti riservati. La riproduzione anche parziale o la presentazione di questa pubblicazione è permessa solo se il copyright è rispettato e la fonte citata.



Sommario

	Prefazione.....	4
I.	Il rapid assessment sulla Legge 47/2017 come metodo di analisi e azione	6
II.	Rapid Assessment – Regione Sicilia	20
III.	Rapid Assessment – Regione Puglia	42
IV.	Rapid Assessment – Regione Liguria	68
V.	Rapid Assessment – Regione Marche	97
	In evidenza... ..	118
	1. Il rilascio dei documenti di soggiorno: oltre la burocrazia quale identità.....	118
	2. Cartella sociale: uno strumento utile ma sottovalutato... ..	120
	3. La mediazione linguistica e culturale: tanto fondamentale quanto trascurata.....	122
	4. Tutela volontaria: un sistema all'avanguardia oggi in forte ritardo... ..	124
	5. Minorenni stranieri non accompagnati e il sistema di accoglienza: quale giustizia?... ..	126
	6. Ruoli e funzioni: necessità di una maggiore chiarezza dei diversi mandati al fine comune di rafforzare la rete... ..	128
	7. Prosieguo amministrativo: una misura di accompagnamento verso l'autonomia.....	130
	8. Ascolto e partecipazione: diritti trasversali per una presa in carico efficace.....	132
	9. Accertamento età: una procedura che necessita ancora di maggiore uniformità e adesione al Protocollo.....	134
	Considerazioni conclusive	136
	Allegati: Glossario e riferimenti normativi	139

Prefazione

È opinione comune che l'Italia abbia buone leggi ma sia scarsamente capace di attuarle. La Legge 47/2017 che dispone misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati (msna) sembra non voler fare eccezione a questa tendenza. Approvata con un larghissimo consenso dopo un lungo iter, la legge è tra le non numerose norme di iniziativa parlamentare licenziate nel corso della legislatura 2013-2018 e rappresenta a livello europeo un caso di scuola soprattutto, ma non solo, nella previsione della figura del tutore volontario. La categoria di migranti in assoluto più vulnerabile – persone di minore età prive di adulti di riferimento – aveva richiamato l'attenzione delle istituzioni negli anni precedenti la presentazione della prima versione del testo legislativo (2013) anche su impulso delle organizzazioni non governative e delle associazioni di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza oltre che di un'indagine parlamentare.

In un crescendo di preoccupazione per le condizioni scadenti o confuse dell'accoglienza, per la pericolosità delle situazioni concrete in cui continuavano ad essere immersi questi giovanissimi migranti, e nella speranza di riuscire a costruire un sistema in grado di garantire integrazione oltre che di dare seguito concreto alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sottoscritta (nel 1989) e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991, l'iniziativa volta a produrre una normativa specifica si è imposta per mettere in campo strumenti legali e amministrativi per i minorenni stranieri non accompagnati. Si è trattato di una azione lungimirante, fortemente all'avanguardia e coraggiosa che ha certamente fornito all'amministrazione centrale e locale gli strumenti per gestire un fenomeno molto complesso.

Richiamo qui per sommi capi i punti salienti della legge: essa disegna un sistema organico e specifico di accoglienza, con strutture dedicate alla prima accoglienza e all'identificazione con tempi ridotti per arrivare al trasferimento nel sistema di seconda accoglienza. Impone criteri omogenei per l'accertamento dell'età e l'identificazione in presenza di un mediatore culturale durante i colloqui e con una procedura uniforme a livello nazionale. Declina concretamente le prassi per la protezione dell'interesse delle persone di minore età in situazione di estrema fragilità prevedendo l'istituzione di regole più chiare per la nomina dei tutori volontari e l'affidamento in famiglia come principale strada di accoglienza rispetto a quella in strutture, regole chiare e semplici per il permesso di soggiorno anche per il cosiddetto prosieguo amministrativo. Garantisce concretamente il diritto alla salute (iscrizione al SSN e abolizione del ticket) e all'istruzione (attivazione di specifiche convenzioni per l'apprendistato e possibilità di acquisire i titoli conclusivi dei corsi di studio). Riconosce infine il diritto all'ascolto nei procedimenti amministrativi e giudiziari e l'assistenza legale.

A distanza di 5 anni, grazie al monitoraggio attento e scrupoloso effettuato dall'Osservatorio nazionale istituito presso il CeSPI con Defence for Children e il Child Rights Help Desk sull'attuazione della legge in quattro Regioni: Sicilia, Puglia, Marche e Liguria, possiamo misurare la capacità dell'amministrazione centrale, regionale e comunale di dare corso all'esecuzione di norme parlamentari. Ma anche dell'impegno delle Istituzioni di sostenere e promuovere i necessari cambiamenti del sistema perseguiti da provvedimenti legislativi.

Il Rapporto che segue come esito conclusivo del monitoraggio, si avvale di 9 indicatori che traducono i punti cardine della Legge evidenziando la distanza tra il dettato normativo e la realtà del sistema di accoglienza sulla base di una serie di rilevazioni ed interviste con testimoni privilegiati delle istituzioni e delle agenzie competenti.

Per chi, come nel mio caso, ha avuto l'onore di battersi in prima persona per l'approvazione della Legge, la lettura del rapporto si rivelerà a tratti dolorosa per la mancata traduzione delle norme in atti amministrativi e prassi concrete. Molti sono i potenziali protagonisti messi in campo dalla Legge 47 per un cambiamento delle condizioni di accoglienza e di vita dei minorenni stranieri non accompagnati chiamati in causa dal Rapporto: dai Tribunali per i Minorenni, l'Autorità nazionale Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, i Garanti regionali, oltre ai Ministeri più coinvolti nella gestione del fenomeno.

Sarebbe tuttavia sbagliato non riconoscere i tanti importanti passi avanti compiuti dopo l'approvazione della Legge 47 soprattutto perché alcune conquiste sono finalmente consolidate, i diritti fondamentali indicati dalla Convenzione ONU sono esigibili e non mancano buone prassi e persone di buona volontà impegnate a implementare il buono che c'è. La tragica crisi umanitaria che si è prodotta con l'invasione della Russia in Ucraina di cui questo Rapporto relativo al 2021 non poteva ovviamente dare conto, non risparmia bambine e bambini, adolescenti, orfani o soli per altre circostanze, costretti ad abbandonare tutto e tutti. Altri "msna" che pongono al sistema di accoglienza nuovi bisogni, nuove sfide ma che, al pari degli altri arrivati in Italia dalle tante diverse rotte migratorie, hanno necessità e diritto a sentirsi accolti e protetti pienamente. Potrebbe rivelarsi questa nuova congiuntura della storia una opportunità per fare un tagliando alla legge e farla ripartire con l'entusiasmo che ne accompagnò l'approvazione nel 2017? "Facciamo in modo – ci ha ricordato Papa Francesco – che a queste creature fragili e indifese non manchino la doverosa cura e canali umanitari preferenziali". Questo fu l'intento e lo spirito della Legge 47. Non vengano delusi, non vengano traditi.

Sandra Zampa

I. Il rapid assessment sulla Legge 47/2017 come metodo di analisi e azione

Giunti al secondo anno nella sperimentazione di questa particolare metodologia mirata a monitorare il grado e la qualità dell'applicazione della Legge 47 del 2017 sui minorenni stranieri non accompagnati in alcuni specifici territori italiani, riproponiamo alcune annotazioni relative alla natura di questa iniziativa e al suo progressivo affinamento.

Considerata genericamente la divergenza tra ciò che una specifica legge propone e la realtà dei fatti, l'intento centrale di quello che abbiamo definito "rapid assessment", per sottolineare il carattere rapido e immediatamente fruibile dell'informazione rilevata, è stato ed è quello di utilizzare le previsioni normative, tradotte in macro-indicatori interrelati, per osservare i limiti, le risorse disponibili, le prassi e le criticità relative al riconoscimento e all'attuazione dei diritti e delle garanzie che la nostra normativa prevede per i minorenni stranieri non accompagnati presenti in Italia.

La scelta di base è stata dunque quella di riaffermare il principio normativo come dispositivo primario utile ad analizzare, anche in sede extra-giuridica, il fenomeno stesso che lo ha informato nella sua genesi riqualificando, a partire dal riferimento normativo, la dimensione interdisciplinare e quella sistemica necessarie ad interagire con la complessità della situazione affrontata.

Certamente la proposta di un'osservazione utile sulla situazione dei minorenni stranieri non accompagnati scaturisce dal constatare come l'implementazione concreta di una legge necessiti sempre di una strategia e di una pianificazione tese a renderla applicabile in relazione alle molteplici variabili proposte dal fenomeno oggetto di attenzione. La continuità tra principi, previsioni e procedure attuative dovrebbe infatti costituire l'asse portante dei processi applicativi, a maggior ragione laddove si affrontino fenomeni complessi come quello della migrazione, della minore età e delle garanzie che il nostro sistema prevede per ogni persona minorenni sul territorio italiano.

Nel caso della Legge 47/2017, la distanza tra i principi enunciati e loro realizzabilità è apparsa subito come un elemento critico e cruciale nel consentire o meno le possibilità di realizzazione concreta. È stata proprio questa constatazione che ha condotto ad ideare un sistema che consentisse la rilevazione di informazioni e che, nel contempo, potesse indicare una struttura possibile per leggere e affrontare la complessità di intenzioni e mandati



previsti dalla normativa. L'intenzione è stata rafforzata anche dalla quasi totale assenza di risorse economiche previste nel testo normativo, a fronte di un'esplicita previsione di un monitoraggio della sua applicazione. Un'assenza che si pone certamente come limite strutturale, ma che deve altresì richiamare all'urgenza di una maggiore qualità di analisi e di programmazione applicativa.

La struttura sistemica predisposta per l'analisi condotta attraverso il rapid assessment si riferisce dunque alla necessità di considerare le specifiche prerogative della Legge ma anche le relazioni che ogni specifica prerogativa ha con tutte le altre e ancora, la necessaria relazione tra quanto avviene nella dimensione più prossima al minorenni (micro) e le condizioni generali predisposte su un livello nazionale che regolano e condizionano le possibilità di implementazione (meso). Le diverse competenze e i diversi mandati, che devono necessariamente interagire per rendere realizzabile quanto indica la normativa, propongono un ulteriore livello di complessità caratterizzato spesso da letture mono-disciplinari del fenomeno e della legge stessa. Il tutto in una situazione culturale, storica e politica nella quale risulta ben chiaro quanto la questione migratoria costituisca terreno sensibile nel dibattito generale economico-sociale e nella percezione dell'opinione pubblica (macro).

È evidente, dunque, quanto l'obiettivo posto dallo stesso primo articolo della Legge nel prevedere pari opportunità per ogni minorenni straniero sul territorio italiano si ponga come prospettiva di difficile realizzabilità nell'assenza di una strategia di analisi ed azione che possa ricostituire quella linearità tra principi (anche quelli relativi ad obblighi internazionali), previsioni, procedure e processi. Certamente l'articolato della Legge propone un sistema e un percorso che però deve essere declinato in modo più specifico per poter essere seguito.

La struttura e l'applicazione del rapid assessment nascono dunque come possibile contributo a questo difficile processo di implementazione, mantenendo una centrale attenzione sulla persona minorenni e sul suo superiore interesse in linea con la Convenzione ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata dallo stato italiano nel 1991, intendendo la Legge 47 come un ulteriore contributo nazionale, specificamente centrato sulle variabili proposte dalla presenza di minorenni provenienti da Paesi extraeuropei, al corpus normativo internazionale.

Acronimi

- AGIA** Autorità Garante Infanzia e Adolescenza
- ANCI** Associazione Nazionale Comuni Italiani
- ASP** Azienda Sanitaria Provinciale
- CARA** Centro Accoglienza Richiedenti Asilo
- CAS** Centro Accoglienza Straordinaria
- CIE** Centro Identificazione ed Espulsione
- CIR** Consiglio Italiano per i rifugiati
- CNCA** Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza
- CPI** Centro per Impiego
- CPIA** Centro Provinciale Istruzione Adulti
- FAMI** Fondo Asilo Migrazione Integrazione
- FIMP** Federazione Italiana Medici Pediatrici
- GNLBI** Gruppo Di Lavoro Nazionale Per Il Bambino Immigrato
- INMP** Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà
- MSNA** Minore Straniero Non Accompagnato
- PEI** Progetto Educativo Individualizzato
- PDS** Permesso Di Soggiorno
- SAI** Sistema Accoglienza Integrazione
- SIM** Sistema Informativo Nazionale Minori non Accompagnati
- SIMM** Società Italiana Medicina e Migrazioni
- SIP** Società Italiana pediatri
- STP** Straniero Temporaneamente Presente
- UNHCR** Alto Commissariato Nazioni Unite per i Rifugiati
- UNICEF** Fondo Nazioni Unite per l'Infanzia

I.I **Lo strumento metodologico e i criteri di analisi trasversale, adeguatezza, conformità, effettività, sostenibilità**

L'individuazione degli indicatori principali del rapid assessment è stata realizzata considerando ogni specifica disposizione normativa in relazione ai diversi aspetti del fenomeno sulla base dell'esperienza concreta di relazione con i ragazzi, della letteratura esistente, di analisi preesistenti sulle criticità e le difformità già rilevate. Si è andata a costituire così una sorta di mappa che, una volta sintetizzato e tradotto il testo in 11 indicatori centrali, ha definito per ognuno di essi una serie di descrittori e specificazioni nel tentativo di "dare corpo" alla disposizione normativa e riconnetterla con il sistema nel quale doveva/poteva essere applicata. Nel 2021 il set di indicatori applicato nel 2020, come vedremo di seguito, è stato ridotto a 9 criteri generali di osservazione sulla base dell'esperienza e della necessità di specificare alcune dimensioni.

In molti casi nei quali il reperimento dei dati non è stato possibile per assenza di informazione disponibile o per assenza degli interlocutori a cui era stato richiesto un confronto, gli elementi descritti per ogni indicatore hanno dovuto avvalersi dell'esperienza diretta di lavoro sul territorio.



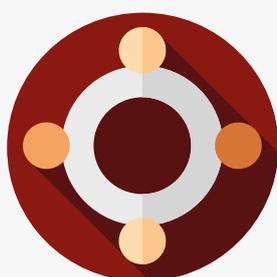
LA REVISIONE DELL'IMPIANTO DI ANALISI CHE HA CONDOTTO NEL 2021 A MODIFICARE IL NUMERO DI INDICATORI E LA LORO DISPOSIZIONE PREVEDE LA RILEVAZIONE DELLE SEGUENTI DIMENSIONI:



1. ACCOGLIENZA

TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE

Il primo indicatore intende porre l'attenzione sugli standard psico-socio-educativi delle strutture che le qualificano come adatte all'accoglienza di minorenni e sulla loro necessaria connessione con il contesto territoriale regionale nell'assicurare la considerazione e la risposta ai bisogni dei ragazzi accolti. Ciò per garantire il superiore interesse del minorenne e la particolare situazione di vulnerabilità che deve essere considerata nella predisposizione delle condizioni e nei processi di accoglienza, anche in relazione alle misure e alle competenze di mediazione culturale che si rendono necessarie, tenuto conto eventualmente di bisogni educativi speciali, disabilità, protezione da forme di violenza, grazie ad una collocazione effettiva in luogo sicuro.



2. PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Il secondo indicatore concentra l'attenzione sui processi attraverso i quali ogni minorenne viene preso in carico e seguito dalle istituzioni competenti, in considerazione della sua peculiare situazione individuale e dei suoi specifici bisogni, in una prospettiva capace di considerare, oltre alla contingenza, gli elementi legati al suo passato e le prospettive attinenti allo sviluppo del suo progetto di vita. Esso è volto a verificare, inoltre, l'effettiva insistenza di politiche atte a garantire (con risorse sufficienti e l'eventuale presenza di protocolli inter-istituzionali) un'accoglienza in linea con le esigenze dei minorenni presenti sul territorio.



3. TUTELA VOLONTARIA

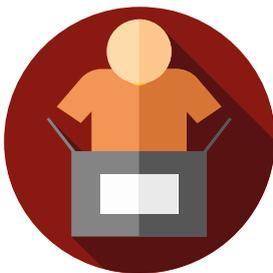
Riconoscendo nell'istituto della tutela volontaria un elemento centrale di garanzia, il terzo indicatore intende osservare la qualità dei processi di formazione, selezione, supporto e abbinamento dei tutori così come il grado di attivazione e collaborazione delle istituzioni e delle agenzie competenti nel promuovere quanto prevede la specifica norma.



4. PRASSI DI ASCOLTO

E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO

Considerando la partecipazione e l'ascolto del minorenni come imprescindibile elemento per garantire una risposta ai suoi bisogni, conformemente al dettato normativo, il quarto indicatore intende osservare come questa condizione venga applicata dai diversi attori, istituzionali e no, nel corso dei processi di accoglienza.



5. COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE

E INDAGINI FAMILIARI

In considerazione del fondamentale passaggio relativo all'identificazione del minorenni, intesa come fase attraverso la quale è possibile individuare gli elementi rilevanti a garantire il riconoscimento e il mantenimento della sua identità e, da qui, il suo superiore interesse, il quinto indicatore intende osservare la qualità, le competenze, l'efficacia e l'efficienza delle pratiche e dei processi messi in atto dai diversi attori che interagiscono in questa fase cruciale. Ciò, da un lato considerando la continuità e l'integrazione delle specifiche prassi con le fasi successive dell'accoglienza e, dall'altro, se e come tale fase sia o meno specificamente idonea a orientare la progettazione del percorso di ciascun minorenni. La comprensione della storia e dei legami familiari di ciascun minorenni costituisce, inoltre, elemento essenziale per predisporre misure tese a tutelare il suo superiore interesse.



6. ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

Laddove si renda necessario un processo di accertamento dell'età, il sesto indicatore intende osservare le modalità attraverso le quali tale esame viene disposto e operato per garantire il superiore interesse del minore, la dignità della persona così come l'applicazione di un procedimento olistico multidisciplinare e metodologie scientifiche adeguate, non discriminatorie e non lesive della sua integrità e dignità, in linea con le recenti modifiche introdotte in attuazione della L. 47/17.



7. SVILUPPO

ISTRUZIONE E FORMAZIONE

Considerando il diritto all'istruzione e alla formazione come diritto fondamentale allo sviluppo di cui ogni minore è titolare, il settimo indicatore si propone di osservare le possibilità e le modalità di accesso ad opportunità formative inclusive tese a potenziare le possibilità di istruzione e apprendimento dei ragazzi e delle ragazze che considerino pro-attivamente le variabili e le particolari necessità derivanti dalla loro situazione, anche rispetto ad opportunità educative e ludico ricreative non formali.



8. SALUTE

L'ottavo indicatore si propone un'osservazione sull'accesso alle cure sanitarie e alla garanzia della salute applicando una prospettiva di carattere preventivo e una specifica attenzione a particolari necessità, anche in relazione alla recente e perdurante emergenza sanitaria legata alla diffusione del virus Covid-19, nonché a tutti gli elementi atti a garantire la fruizione di servizi volti al benessere di ciascun minore.



9. TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA

Il compimento della maggiore età, le misure messe in atto per l'accompagnamento del minore a questa "scadenza" in una logica di sostenibilità e vicinanza, la conversione del permesso di soggiorno, il prosieguo dell'assistenza istituzionale negli anni immediatamente successivi al diciottesimo si pongono come le dimensioni osservate attraverso l'ultimo indicatore, considerando questo particolare momento come fondamentale nel definire l'azione di assistenza e supporto psico-socio-educativo messo in atto a favore del minore.

I.II Evoluzione dello strumento ed elementi critici. Una prima disamina operativa e metodologica

Il sistema di analisi predisposto, soprannominato dai ricercatori "mandala", è stato inteso come strumento per rilevare ogni specifico indicatore in tutte le sue implicazioni fattuali, così come le sue interdipendenti relazioni con tutti gli altri. La visualizzazione del "mandala" si è dunque proposta come quadro concettuale di riferimento anche con gli interlocutori esterni, il più delle volte abituati a considerare il fenomeno esclusivamente attraverso i parametri relativi al proprio mandato e alla loro funzione, con tutto il limite che questo comporta.

Attraverso il sistema, nei territori è stata attivata un'interlocuzione con diversi attori istituzionali e non, nel tentativo di condividere un'analisi multi-prospettica che potesse avvalersi della specifica esperienza di ogni agente ed agenzia ma che, nel contempo, proponesse un campo di riflessione capace di relativizzare utilmente e sistemicamente il posizionamento di ogni attore in un quadro complessivo capace di sollecitare a cogliere le implicazioni derivanti dalla griglia di osservazione elaborata.

Nel corso del primo anno di lavoro abbiamo concentrato l'attenzione su 5 capoluoghi italiani (Roma, Palermo, Genova, Ancona e Bologna), mentre nella seconda annualità, avendo verificato l'efficacia dello strumento, è stato deciso di espandere la portata dell'analisi su scala regionale concentrando gli sforzi su Sicilia, Puglia, Marche e Liguria.

Nel secondo anno lo strumento è stato lievemente modificato e focalizzato, riducendo gli indicatori al numero di 9, ampliandone l'applicazione all'ambito regionale e incorporando nel sistema alcuni criteri di sintesi e osservazione trasversali che sostenessero l'analisi ma che, nel contempo, rinforzassero la proposta e gli orientamenti da essa derivanti. Per verificare la rispondenza di pratiche, procedure e mandati in base a ogni indicatore, il sistema ha dunque incorporato i criteri di:

- **“adeguatezza”**, inteso ad osservare il grado di congruità quantitativa e qualitativa tra ciò che prevede la norma e ciò che viene realizzato, considerando in questa valutazione anche la prospettiva del minorenni e della sua peculiare situazione personale;
- **“conformità”** per verificare il grado di corrispondenza di prassi e servizi con quanto prevede esplicitamente ed implicitamente il dettato normativo;
- **“effettività”** per osservare quanto le misure messe in campo corrispondessero a risultati concreti e misurabili;
- **“sostenibilità”** inteso ad osservare quanto le misure messe in campo potessero risultare possibili e durevoli nei contesti in cui vengono attuate.

Risulta chiaro come un'interlocuzione e un'analisi di questo tipo richiedano un approccio di carattere multidisciplinare, guidato da una chiarezza centrale su quali siano i criteri che possono valutare e determinare, sulla base della normativa internazionale e nazionale, il superiore interesse del minorenni. È proprio questo il principio base che lo strumento ha voluto incorporare come preminente rispetto ad ogni altra possibile considerazione. Come conferma anche la nostra analisi, i condizionamenti discriminatori legati allo status migratorio dei minorenni finiscono spesso per prevalere sul rispetto delle garanzie che andrebbero obbligatoriamente assicurate alle persone minorenni.

Il processo di osservazione ed analisi, volutamente concepito non tanto per fornire un quadro esaustivo della situazione ma per cogliere, quasi in tempo reale, gli elementi capaci di indicare le criticità per orientare strategie e misure da intraprendere, si è certamente scontrato con i diversi limiti del sistema, gli stessi limiti che determinano una profonda divergenza tra ciò che la norma propone e la realtà fattiva.

La frammentazione tra le competenze e i mandati chiamati ad operare, l'assenza e la scarsità di dati e informazioni omogenei e tempestivi, predisposti e condivisi sistematicamente per interagire con il fenomeno, la parzialità di competenze utili a comprendere la situazione particolare e generale relativa ai minorenni stranieri, la farraginosità dei procedimenti burocratici e la loro diversità nei territori sono solo alcuni degli elementi strutturali che criticamente si evidenziano nella gestione del fenomeno. È stata proprio questa difficoltà, caratterizzata dalla sovrapposizione di intendimenti e prospettive da parte dei diversi attori, che ha reso evidente la necessità di uno strumento sistemico e flessibile come quello elaborato per il rapid assessment. Uno strumento di osservazione capace di cogliere, nell'interazione con gli agenti centrali in ogni territorio, evidenze utili a riavvicinare il dettato normativo con il fenomeno complesso che si propone di governare.

Lo sviluppo del lavoro su specifici territori ha consentito di osservare le dinamiche peculiari che in essi si realizzano ma anche di individuare la rete attuale o potenziale di attori istituzionali e non necessaria ad implementare quanto viene proposto dalla Legge 47. In questo senso è possibile affermare che la prerogativa della ricerca e la costruzione di un contesto analitico sono state accompagnate da un'azione tesa a sostenere lo sviluppo di relazioni significative capaci di qualificare i processi di accoglienza e di garanzia previsti dalla normativa. Gli orientamenti derivanti dalla rilevazione sono certamente definiti e proposti per supportare questo contesto, inteso come intreccio, nell'assenza del quale è impossibile concepire un piano applicativo.

I.III Livelli e competenze sovrapposte

Come precedentemente ricordato, in questa edizione si è scelto di testare il rapid assessment su alcune Regioni, in tal modo rimodulando lo strumento su un territorio non solo più vasto per dimensioni e numero di attori in gioco, ma anche più complesso, stratificato e sovrapposto. In effetti l'approccio regionale ha contribuito ad evidenziare più chiaramente la sovrapposizione di differenti scale e competenze territoriali compresenti rispetto all'implementazione dei diversi articoli della Legge e dunque di vari istituti, procedure e prassi da essa derivanti o ad essa legati.

Indicatori e relativi soggetti implicati nella presa in carico si articolano su diverse dimensioni territoriali, da quelle nazionali a quelle più strettamente locali. La dimensione nazionale può riscontrarsi, ad esempio, nel caso delle indagini familiari, svolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) su impulso della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tuttavia, nella loro articolazione, vi può essere una relazione con il livello dei servizi sociali comunali, dato che può succedere che tali realtà diano impulso ad indagini familiari per via anagrafica e riducano drasticamente il ricorso all'OIM.

Vi è poi una dimensione regionale, che coinvolge come è noto l'organizzazione del sistema sanitario o l'istituto della tutela volontaria, essendo i Garanti regionali responsabili della selezione e della formazione degli aspiranti tutori. Ad un livello distrettuale si inserisce l'operato dei Tribunali per i Minorenni, che riunisce solitamente due o più città capoluogo, mentre il livello provinciale può identificarsi nelle aree di competenza delle Prefetture. Ad un livello successivo si inserisce la dimensione comunale, forse la più rilevante per la quantità e la qualità delle azioni di tutela, che riguarda l'operato dei servizi sociali o delle Questure e, in molti casi e per diversi aspetti, l'organizzazione dell'accoglienza.

Infine, il rapid assessment ha evidenziato l'importanza in alcuni territori di una dimensione che potremmo definire intra-locale, all'interno della quale alcuni Comuni scambiano prestazioni e competenze e interagiscono attraverso progetti ed iniziative facendo spesso perno intorno ad una cittadina non capoluogo più popolosa ed importante (un esempio in tal senso può essere quello della mediazione interculturale).

La compresenza di diverse dimensioni territoriali non caratterizza esclusivamente differenti forme/istituti della presa in carico. Esiste infatti una sovrapposizione che può riguardare uno stesso istituto o servizio offerto, o una stessa procedura o prassi.

Un esempio su tutti può essere quello della gestione dell'accoglienza. Sappiamo come la competenza degli hot-spot e dei centri di prima accoglienza spetti al Ministero dell'Interno, che gestisce anche a livello centrale i Centri di Accoglienza Straordinaria, strutture reperite dai Prefetti, inquadrabili come una forma ibrida tra prima e seconda accoglienza. Ad un secondo livello l'accoglienza è poi ripartita fra gli Enti locali, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, con il coordinamento del Ministero dell'Interno, per quanto riguarda la rete del Sistema Accoglienza Integrazione e il Servizio Centrale di supporto al SAI, e gli stessi Enti Locali per quanto riguarda le comunità educative, le case-famiglia, i gruppi appartamento e gli affidamenti familiari al di fuori del sistema SAI. Come noto, nella pratica, la gestione di tali strutture e istituti e dei servizi offerti in tali contesti si avvale di una vasta rete territoriale di organi, enti non profit, aziende e privati cittadini.

La concreta attuazione della Legge 47 sul territorio nazionale si riflette dunque in una frammentazione e una sovrapposizione di mandati e interventi che coinvolgono una molteplicità di attori istituzionali a diversi livelli territoriali, rendendo più complessa un'osservazione sistematica delle misure a tutela dei minorenni stranieri non accompagnati nelle realtà indagate. Al tempo stesso, tale osservazione può gettare luce sulle problematiche derivanti da mandati e competenze sovrapposte e confuse, da azioni non sinergiche tra gli attori, dalle differenze di impostazione, organizzazione ed efficienza tra i territori interni alla Regione.

I.IV Difficoltà e sfide processuali di un'indagine a livello regionale

Un'altra delle principali sfide che un'indagine a livello regionale di questo tipo comporta consiste anche nel riuscire a cogliere processualità di tipo diacronico (trasformazioni nel tempo, evoluzioni del sistema) e processualità di tipo sincronico (osservare le peculiarità attuali di ciascun territorio e individuare le interazioni tra diverse aree e ambiti).

I processi stratificati nel tempo che interessano i territori possono riguardare cambiamenti strutturali, quali le mutevoli caratteristiche quantitative e qualitative dei flussi in entrata, cambiamenti legislativi e istituzionali avvenuti a diversi livelli, ma anche tenere in conto peculiarità più locali, riguardando ad esempio le sperimentazioni e le pratiche precedenti alla Legge 47 intraprese dagli attori locali che ancora producono qualche tipo di azione, le collaborazioni fra gli enti consolidate negli anni, le interpretazioni differenti di alcune disposizioni normative che si sono succedute e che hanno portato a realizzare in maniera diversa la stessa norma.

I processi del presente, che vanno valutati attraverso la fotografia simultanea scattata dalla rilevazione sulle diverse scale territoriali elencate in precedenza, risultano arricchiti da un'ottica dinamica ed orizzontale che valorizza gli interscambi che si realizzano tra un territorio e un altro.

Le diverse aree regionali possono scambiare expertise e competenze, metodologie di lavoro e risorse umane, servizi specifici o di eccellenza, iniziative progettuali ed idee. Tuttavia, come emerge in diversi territori, tale interscambio si verifica molto più in via informale e sotterranea, attraverso reti e interazioni storiche, situazionali o strategiche fra gli attori, piuttosto che attraverso regie istituzionali, che siano tavoli, piattaforme, riunioni periodiche o altro. A titolo di esempio, le unità regionali o provinciali del sistema SAI non riescono ad assumere funzioni di coordinamento e fulcro di rete per le diverse strutture disseminate sul territorio, mentre all'interno dei CNCA regionali a volte non vi è traccia di forme di interazione strutturata tra le comunità ospitanti minorenni.

Invece, rispetto ad una collaborazione più coordinata e "istituzionalizzata" tra attori pubblici e privati, si è rilevato il ruolo che il livello intra-locale gioca nell'aggregare in modo maggiormente sistematico i vari soggetti incaricati a diverso titolo della presa in carico dei MSNA. In alcuni casi, è stato infatti possibile evidenziare come alcuni piccoli Comuni e realtà di prossimità scambino tra loro molto più che ad un livello territoriale superiore. Un esempio di questo tipo riguarda la scelta, da parte di alcune piccole realtà territoriali, del proprio CPIA di riferimento, che non è quello della Provincia di appartenenza, bensì quello dislocato a livello locale. Ricordiamo a questo riguardo che i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti si articolano in una sede centrale e in punti di erogazione di primo livello individuati dalle Regioni, volti ad assicurare una rete territoriale in grado di offrire agli utenti un servizio di facile accesso.

La complessità che emerge dalla sovrapposizione, diversificazione e interazione delle varie dimensioni territoriali nelle realtà oggetto di analisi è una sfida che potrà fornire interessanti spunti di approfondimento e forse, anch'essa, riversarsi sulla concezione ed organizzazione interna degli indicatori.

I.V Esperienze territoriali ed indicatori, quale corrispondenza?

Nell'ambito del lavoro di ricerca empirica sono emerse alcune prassi territoriali in via di sperimentazione e (forse) consolidamento che si collocano a cavallo, o in alcuni casi anche oltre, il perimetro di azione indicato dalle disposizioni della Legge 47/2017 con cui si interfacciano in maniera dinamica gli indicatori del rapid assessment. Si tratta di azioni di tipo progettuale nate all'interno di contesti territoriali e partenariali limitati, che stanno trovando in parte riconoscimenti più ampi sia dal punto di vista della scala di azione che da parte di istituzioni pubbliche.

È questo il caso, ad esempio, della diffusione di forme di supporto da parte di privati cittadini oltre il termine del compimento della maggiore età. Tali iniziative hanno preso di volta in volta le sembianze di forme di tutela light chiamate, a seconda dei casi, "tutela sociale" o "mentoring", che rispondono al bisogno di continuare a garantire al neo-maggiorenne un

affiancamento e un supporto prolungato una volta cessata la tutela volontaria al compimento della maggiore età. Oggetto di sperimentazione in alcune realtà italiane e supportata più diffusamente attraverso l'iniziativa Never Alone, il mentoring o tutela sociale, ha recentemente beneficiato di pronunciamenti giurisprudenziali da parte di alcuni Tribunali per i Minorenni (Messina, Firenze, Genova) che hanno raccomandato che al prosieguo dell'affidamento ai servizi sociali si accompagnasse anche una prosecuzione sotto altre forme della tutela volontaria. In alcuni casi, tale figura è stata pensata, e di fatto impersonata, da privati cittadini che avevano svolto la tutela volontaria dello stesso minorenne, oppure in alcuni territori, come ad esempio in Sicilia, essa è stata riservata proprio a persone formatesi come tutori volontari ma mai nominati. Anche la figura del mentore, introdotta attraverso alcuni percorsi di formazione di scala locale (Palermo con UNICEF, Catania, Roma, Torino, Genova) promuove l'assunzione di impegni di cittadinanza nei confronti dei giovani adulti stranieri arrivati da minorenni non accompagnati attraverso modalità libere e meno vincolanti della tutela volontaria.

Anche se entrambe queste figure, diversamente dal tutore volontario, sono ancora prive di un inquadramento giuridico formale, in quanto non prevedono la rappresentanza legale, esse esprimono istanze e bisogni reali che si articolano negli interstizi tra tutela volontaria e decadimento del rapporto formale.

Tale potrebbe essere anche il caso dell'affido familiare. In maniera analoga, forse anche in risposta al carico giuridico e materiale che questo comporta e ai bassissimi numeri della sua realizzazione, si sono sviluppate alcune buone prassi di cittadinanza attiva che testimoniano la sensibilità da parte di alcuni enti e comunità locali sui temi delle forme alternative di accoglienza e dell'accompagnamento all'inclusione sociale, quelle di cosiddetto "affido leggero".

Nel corso dell'attività di rapid assessment, l'emersione di istituti e procedure di difficile inquadramento come quelle illustrate rappresenta, senza dubbio, un ulteriore fronte di cui tener conto rispetto all'adeguatezza e alla funzionalità degli indicatori. Nel corso della valutazione in itinere dell'impianto metodologico, si pone dunque la questione di far spazio e di collocare adeguatamente tali forme "intermedie" ed emergenti, come quelle appena descritte, che esulano del tutto o parzialmente dal perimetro degli articoli della Legge. Si pone perciò il problema di ampliare indebitamente un indicatore che conserva una stretta relazione con un preciso istituto giuridico con i suoi limiti e i suoi vincoli normativi, oppure trasformare la natura stessa degli indicatori, svincolandola maggiormente dal dover ricalcare gli articoli della 47, per assumere invece la natura di categorie descrittive della realtà e dunque venire elaborati a partire dai compositi contesti di azione ed intervento esistenti. Al momento, il carattere ancora poco significativo dal punto di vista dei numeri e della diffusione indurrebbe ad un orientamento ancora cauto, nel quale tali esperienze possano ancora venire accolte e comprese nel sistema degli indicatori esistenti. Ciò, tuttavia, senza perdere di vista il fatto che i due terreni di sperimentazione descritti poco sopra e le prassi concrete che li accompagnano e che sono state riscontrate sul terreno empirico, potrebbero anticipare e successivamente provocare evoluzioni degli istituti e delle relative normative, prospettando, di conseguenza, anche successive trasformazioni dell'impianto stesso degli indicatori.

I.VI Indicazioni dai territori regionali e oltre

La natura del lavoro di osservazione condotto nelle 4 regioni scaturisce da un'interlocuzione con gli attori del sistema presenti sul territorio e non ha certamente l'ambizione di risultare esaustivo. La considerazione preminente è stata dunque quella di utilizzare i 9 indicatori sintetici come griglia di elementi interrelati utili a fornire una fotografia efficace e complessa che potesse rilevare la convergenza e/o la divergenza tra quanto prevede o sottende implicitamente la legge e la realtà dei fatti.

L'esercizio di analisi si è certamente dovuto confrontare con l'assenza di "sistemicità" nell'azione relativa ai diversi mandati chiamati in causa, con la carenza di dati primari relativi ai diversi ambiti osservati, con la tendenza a leggere ed interpretare in termini monografici le problematiche trattate e, non raramente, con la mancanza di disponibilità a con-partecipare a questo nostro sforzo conoscitivo.

Il fitto scambio realizzato su ogni territorio insieme al tentativo di sistematizzazione di quanto via via si andava a rilevare incoraggia a ritenere che quanto riportato, non solo possa contribuire ad una riflessione specifica e utile in ambito territoriale, ma che evidenzi una serie di parametri di osservazione applicabili anche a livello nazionale.

Proprio in questa direzione, sulla base delle esperienze di osservazione e scambio regionali, abbiamo ritenuto opportuno proporre, dopo l'esposizione dei 4 rapporti regionali, una serie di questioni trasversali "in evidenza..." proposte attraverso schede di sintesi sugli aspetti che la ricerca ha consentito di far emergere nella comparazione tra i diversi territori. Si tratta certamente di approfondimenti che potrebbero essere utilizzati come contributo ad un'analisi di portata nazionale.

Prendendo atto della necessità di contribuire al processo di condivisione di un linguaggio comune come fondamento di possibili sinergie operative, il rapporto propone in allegato un glossario sui termini maggiormente utilizzati nel sistema di accoglienza così come su quelli che necessiterebbero di una comune comprensione per favorire l'applicazione concreta della normativa.

Senza la pretesa di produrre un compendio analitico, l'analisi proposta, come evoca anche la dizione "rapid assessment", è stata volutamente veloce e in quanto tale suscettibile di integrazioni, specificazioni e anche rettifiche da parte del lettore. Un lettore che ci auguriamo possa cogliere attraverso quanto rilevato la possibilità di osservare e agire meglio nel proprio ambito di competenza e nella necessaria relazione con le competenze altre del sistema.

II. RAPID ASSESSMENT

Regione Sicilia

II.0 INTRODUZIONE

Il numero di minorenni stranieri non accompagnati censiti nel territorio siciliano dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione era di 3.466 al 31 dicembre 2021 rappresentando il 28,2% delle presenze a livello nazionale¹. Quasi un terzo del totale si registra nella sola provincia di Agrigento.

Già solo il dato dell'elevato numero di presenze nella regione, concentrate per di più in una sola provincia, riflette la persistente criticità di un sistema che non riesce a raggiungere un adeguato grado di sostenibilità.

A partire dal 2020, a seguito di una significativa contrazione del numero degli arrivi dovuta alle limitazioni imposte per contrastare la diffusione del contagio da Covid-19, in luogo di rafforzare il sistema di accoglienza che aveva visto un'importante riforma nel 2015, si sono messe in atto una serie di misure che di fatto ne hanno determinato un indebolimento.

Nel 2015 sono stati allestiti i centri FAMI, centri ad alta specializzazione deputati ad una prima accoglienza ministeriale, seguita dalla seconda accoglienza presso i progetti della rete SPRAR (ora SAI). Tuttavia, poichè la previsione di questo sistema binario aveva aggravato la complessità di un sistema già frammentato, si era deciso di ridefinire nuovamente il sistema di accoglienza incentrandolo sulla seconda accoglienza con progetti della rete SAI e andando progressivamente a chiudere buona parte dei centri FAMI.

Successivamente, nel momento in cui gli arrivi, a seguito dell'allentamento delle restrizioni agli spostamenti, sono tornati, come era prevedibile, ad aumentare, il numero dei posti della rete SAI, è risultato insufficiente. Si è così tentato di arginare tale problema di collocamento prevedendo la riapertura di strutture alloggio comunali. In tal modo si è andata a determinare quella che appare come un'ulteriore frammentazione del sistema che non può basarsi esclusivamente sulla rete SAI.

La riapertura delle predette strutture alloggio comunali non sembra tuttavia costituire la soluzione alle criticità strutturali di un territorio che vanno a ripercuotersi inevitabilmente anche sull'accoglienza delle persone, che in molti casi rimane pertanto solo formalmente garantita.

¹ Report MSNA 31-12-2021-PROVINCE.pdf (su 12.284 minorenni stranieri censiti, l'87% ha un'età compresa tra i 16 e i 17 anni e proviene prevalentemente dal Nord Africa, le minorenni sono 333, prevalentemente da Costa d'Avorio, Eritrea e Somalia e hanno altresì un'età compresa tra i 16 e i 17 anni).
http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-01-2022.pdf

La difficoltà del territorio nel far fronte alla crescente pressione migratoria sembra essere determinata dall'implementazione di misure che si sono rivelate strutturalmente inefficaci: ne è un esempio l'assenza fattuale di indicazioni relative a un piano sanitario strutturato per l'accoglienza delle persone provenienti da altri paesi e, quindi, sottoposte al regime di isolamento fiduciario.

A causa di tale assenza, i minorenni in una prima fase venivano collocati, così come avviene per gli adulti, sulle cosiddette "navi quarantena" per il periodo dell'isolamento. Anche se attualmente questa fase è stata superata, il territorio non è comunque stato dotato di strutture idonee a garantire l'adeguato distanziamento sociale tra le persone minorenni accolte, determinando severe ripercussioni sul piano fattuale e giuridico.

La permanenza all'interno di tali strutture è infatti generalmente prolungata oltre i quindici giorni previsti per la quarantena fiduciaria e può durare anche mesi, comportando la sospensione delle principali tutele che, ove non attivate tempestivamente, possono determinare una severa compromissione, se non, in molti casi, perdita dei diritti, in particolare in prossimità del passaggio alla maggiore età che può avvenire all'interno di tali strutture. Inoltre, non di rado, avviene che a bordo delle navi quarantena, persone che sono state identificate come maggiorenni si dichiarino minorenni. In tal caso l'attivazione della procedura di accertamento dell'età avviene con estrema lentezza e nelle more dell'attribuzione dell'età non viene applicato il principio giuridico della presunzione di minore età, comportando come diretta conseguenza o il prolungarsi della permanenza all'interno delle navi quarantena o il trasferimento all'interno di strutture detentive o in centri di accoglienza per adulti.

Una delle strutture dedicate all'isolamento fiduciario è quella dell'Ex Villa Sikania, in provincia di Agrigento, da dove si sono registrati diversi allontanamenti a causa del lungo lasso di tempo trascorso prima di attuare i trasferimenti e della mancanza di una adeguata gestione. All'interno della struttura non vi sono figure di riferimento a tutela delle condizioni di sicurezza delle persone minorenni ivi presenti. L'unica presenza è una persona destinata alla vigilanza notturna all'esterno della struttura, mentre al suo interno non è previsto l'ingresso di alcun operatore di riferimento.

Tra le strutture dedicate alla quarantena, un caso emblematico è rappresentato dall'ex Centro per richiedenti asilo, il Cara di Contrada Pian del Lago di Caltanissetta, che da luglio 2020, a seguito del trasferimento in massa dei richiedenti asilo ivi accolti, funziona come centro quarantena. Alla luce delle numerose criticità documentate dalle associazioni territoriali, quali la Federazione Provinciale stranieri e immigrati - CNL- il MO.V.I., la Casa delle Culture e del Volontariato, il Movimento Caltanissetta Antirazzista e l'Associazione Migranti solidali, dallo scorso novembre le persone minorenni non sono più sottoposte all'isolamento fiduciario in regime di promiscuità con persone adulte, tuttavia, in attesa che venga individuato un posto deputato alla loro accoglienza, continuano a dover attendere di essere trasferite anche oltre venti giorni dal termine della quarantena, senza che, nel mentre, intervenga l'apertura della tutela.

II.1



ACCOGLIENZA TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE

A seguito della decisione di chiudere i centri FAMI destinati alla prima accoglienza delle persone minorenni straniere non accompagnate, in Sicilia sono rimasti operativi 5 centri FAMI, collocati uno ad Agrigento, uno suddiviso in due strutture da 25 posti a Catania, uno da 14 posti a Trabia, in provincia di Palermo, uno da 15 posti a Niscemi, in provincia di Caltanissetta, e uno nella provincia di Trapani². Con la diminuzione degli arrivi, registrata a partire dal 2019 in poi, molte comunità alloggio comunali hanno interrotto la propria attività ed altre si sono convertite in progetti SAI, ma recentemente, alla luce della ripresa degli arrivi, molte strutture, specialmente nella provincia di Agrigento, stanno ritornando ad essere operative.

*Gli ampliamenti
della rete SAI*

Tra luglio ed agosto 2021, a livello nazionale sono stati finanziati tramite fondi FAMI, 96 progetti per 1.532 posti e un totale di spesa di euro 38.126.217,90. Inoltre, con ammissione al finanziamento sul Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo ad agosto 2021, si è determinato un ulteriore ampliamento della rete SAI, approvando 37 progetti destinati all'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati per un totale di 797 posti, di cui 223 previsti in Sicilia.

*3.000 posti
per l'accoglienza
dei nuclei
familiari afgani*

A dicembre 2021 in relazione alle esigenze di accoglienza conseguenti alla crisi politica in Afghanistan, l'art.7 del D.L 8 ottobre 2021 ha disposto con Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo un ampliamento a livello nazionale della rete SAI di 3.000 posti di categoria ordinari per progetti da destinare all'accoglienza di nuclei familiari. A seguito di tali ampliamenti, secondo i dati della rete SAI aggiornati ad aprile 2022 la rete di accoglienza è composta da 848 progetti di cui 571 ordinari, 236 dedicati all'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati e 41 per le persone che presentano una disabilità mentale.

*852 progetti,
633 comuni,
14 città
metropolitane,
32.456 posti
nel territorio
nazionale*

I comuni coinvolti nell'accoglienza sono 633, il 40% sono comuni con una popolazione residente al di sotto delle 5.000 persone e il 73% si trova in un'area rurale a fronte di 14 città metropolitane coinvolte. Vi sono ulteriori 18 province, 25 unioni di Comune e 46 altri enti. I posti complessivi della rete dell'accoglienza SAI sono 32.456, di cui 24.981 sono destinati all'accoglienza delle persone adulte, 6.692 delle persone minorenni (compresi 1.532 posti FAMI) e 783 per le persone con disabilità mentale.

² Il sito della rete SAI, tuttavia, tra i progetti territoriali FAMI indica soltanto i FAMI di Niscemi e Trabia.

La rete dell'accoglienza siciliana (1.273 posti in totale) appare così distribuita:

PALERMO	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA	ENNA	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI	MESSINA	
Palermo 200	Agrigento 20	Libero 21 Consorzio Comunale di Caltanissetta	Catania 157		Chiara- monte Gulfi 22	Canicattini 37 Bagni	Marsala 92	Fonda- chelli Fontina 15	
Partinico 54	Cammarata 12	Mazzarino 32	Acireale 49		Comiso 87	Pachino 26	Mazara del Vallo 20	Messina 37	
Trabia 14	Palma di Montechiaro 20	Milena 14	Caltagirone 67		Vittoria 24		Petrosino 20	Milazzo 9	
	Raffadali 40	Montedoro 14	Mascalucia 12		Libero 15 Consorzio Comunale di Ragusa			Pace del Mela 9	
	Sciacca 20	Niscemi 15	Mirabella Imbaccari 15						
			Raddusa 15						
			Randazzo 15						
			Scordia 35						
			Vizzini 19						
268	112	96	384	0	148	63	132	70	1.273 tot.

Dall'analisi dei dati forniti dalla rete SAI e dai dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali appare importante evidenziare come su 3.466 minorenni stranieri non accompagnati presenti in Sicilia, solo 1.273 risultino accolti nella rete FAMI/SAI, mentre i restanti 2.193 sono accolti in comunità alloggio comunali.

2.193 MSNA
fuori dalla rete
di accoglienza
FAMI/SAI

In effetti, nei casi in cui il numero dei posti riservati alla prima o alla seconda accoglienza nei centri FAMI e SAI non risulti sufficiente, ai sensi dell'art. 19 c.3 D.Lgs. 142/2015, i collocamenti possono essere disposti presso strutture gestite dall'Ente Locale, ma tale previsione dovrebbe avere un carattere residuale ed eccezionale, riservato a situazioni di emergenza. In sintesi, in Sicilia, anziché ampliare la rete SAI o procedere con trasferimenti nella predetta rete fuori regione, si continua a ricorrere alle strutture alloggio comunali come soluzione strutturale. In tal modo si tripartisce un sistema che già nel suo assetto binario presenta criticità in termini di sostenibilità e omogeneità.

Per cogliere il dato nella sua interezza si pensi, a titolo di esempio, come ad Agrigento, sebbene la rete SAI preveda 112 posti di accoglienza, sia collocato un numero di persone minorenni pari a 1.268, che rappresenta quasi la stessa percentuale accolta in tutta la regione Lombardia.

1.268 MSNA
ad Agrigento
vs 1.202 in
Lombardia

Sproporzione tra numero di persone minorenni accolte sul territorio e capacità di accoglienza dello stesso

È evidente che se si investe un territorio dell'accoglienza di un numero di minorenni non proporzionato alle sue reali capacità o risorse, le persone sono inevitabilmente private della possibilità di vedersi riconosciuti i diritti e le misure normativamente previste a loro tutela. In tal modo l'accoglienza si esaurisce nel fornire vitto e alloggio, non potendo fare effettivo affidamento sulla rete di servizi e professionalità che la Legge n. 47/2017 prevede.

La maggiore ripercussione che è emersa nel corso dell'osservazione riguarda le strutture di accoglienza che sono collocate nella provincia di Palermo, Agrigento e Trapani, ove si è rinvenuta una difficoltà, da parte del Tribunale dei Minorenni di Palermo, nel reperire tutori disponibili ad accettare la tutela di un minorenne posto in una struttura che risulti geograficamente distante dal proprio luogo di residenza.

Una tale criticità ha comportato che in alcuni casi il Tribunale dei Minorenni di Palermo, nel disporre la tutela, abbia ritenuto opportuno richiedere ai servizi sociali del Comune di Agrigento il trasferimento verso un comune in cui vi fossero persone disponibili ad essere nominate in luogo del Sindaco del comune o del personale della struttura di accoglienza.

Il luogo in cui viene attivato un progetto dedito all'accoglienza delle persone minorenni ha altresì un'incidenza in merito alla rete delle professionalità che secondo la Legge n. 47/2017 è chiamata ad operare in maniera sinergica nella determinazione del percorso più idoneo verso l'autonomia.

La fragilità dei servizi sociali sul territorio

In alcuni comuni non vi sono i servizi sociali e in altri, ove presenti, risultano eccessivamente oberati da incarichi di gran lunga superiori al numero delle persone che compongono l'organico di riferimento, determinando in tal modo un'impossibilità a svolgere quel ruolo centrale, richiesto all'interno di una rete di riferimento a favore della persona minorenne, che di fatto viene compromesso o in alcuni casi semplicemente non esiste.

Una tale criticità emerge ancora più evidente nei luoghi in cui, ad una certa fragilità dei servizi sociali, corrisponde un elevato numero di strutture dedite all'accoglienza delle persone minorenni straniere non accompagnate, operanti sullo stesso territorio, così come osservato nella provincia di Agrigento. L'elevato numero di persone minorenni presenti in tale provincia comporta una duplice difficoltà per i servizi sociali, che oltre a svolgere il ruolo istituzionale a cui sono chiamati, non di rado vengono nominati tutori nei casi in cui non si riesca ad avviare una tutela volontaria per mancanza di persone disponibili o perché coloro che lo sono hanno già attivo un numero di tutele superiori a quelle previste dalla legge nel numero di tre.

La fragilità dei servizi sociali emerge come criticità trasversale in tutto il contesto regionale.

La difficoltà nel superare un modello di accoglienza "emergenziale"

Allo stato attuale, dai molteplici scambi realizzati, si evidenzia come si continui ad operare nella regione seguendo una logica di carattere emergenziale che non riesce ad evolversi per sistematizzare un modello sostenibile e replicabile capace di superare la precarietà e le disomogeneità osservate.

Osservando i dati e le informazioni disponibili è possibile notare come la maggior parte dei progetti di accoglienza si trovi in contesti territoriali le cui criticità possono avere una diretta ripercussione sulla possibilità di garantire sin dall'inizio un'accoglienza qualificata.

Un esempio indicativo di come la mancanza di qualificazione possa incidere sul percorso verso l'autonomia della persona minorenni può essere rappresentato dalle frequenti risse che avvengono in diverse strutture deputate all'accoglienza. La mancanza di formazione specialistica, di una presa in carico psicologica del vissuto traumatico di una persona minorenni, di una mediazione culturale, spesso ridotta alla funzione di semplice interpretariato, comportano l'impossibilità di un ascolto adeguato della persona minorenni e dello specifico disagio di cui può essere portatrice. In tal modo, non di rado, le persone minorenni, ove esprimono una condotta violenta o aggressiva, che può essere causata da un disagio non adeguatamente compreso, nei riguardi degli operatori (equiparati nelle loro funzioni a un pubblico ufficiale) possono essere accusati di aggressione a pubblico ufficiale.

Il coinvolgimento delle persone minorenni in procedimenti penali scaturiti durante il percorso di accoglienza volto ad una futura autonomia appare la conseguenza di un modello che non riesce a creare un'accoglienza capace di porre adeguatamente il superiore interesse della persona minorenni, insieme alle sue istanze, al centro del proprio mandato, così come indicato dalla Legge n. 47/2017.

Burn out e continua rotazione del personale qualificato

Una ulteriore criticità rilevata a livello territoriale consiste nel cronico ritardo, superiore in molti casi anche a sei mesi, nell'erogare lo stipendio al personale impegnato nell'accoglienza. Tale circostanza comporta due dirette conseguenze che incidono in maniera determinante sulla qualità dell'accoglienza: da un lato si registra un continuo *turn over* del personale costretto a cambiare lavoro a fronte della mancata erogazione dello stipendio e dall'altro il venir meno della disponibilità da parte di personale qualificato ad intraprendere una mansione lavorativa che presenta questi limiti e difficoltà. Questa situazione espone gli operatori dell'accoglienza ad un rischio crescente di *burn out* e instabilità dell'équipe che priva le persone minorenni straniere non accompagnate di figure di riferimento che seguano il loro percorso con la dovuta continuità.

Le comunità miste dedicate all'accoglienza delle persone minorenni sia straniere sia italiane sono state chiuse, determinando un grave pregiudizio all'inclusione, integrazione ed apprendimento della lingua che era certamente favorito dallo scambio e dalla relazione quotidiana tra pari.

Il sistema appare, inoltre, in particolar modo strutturato per accogliere persone minorenni straniere di genere maschile che abbiano un'età tra i 16 e i 17 anni, considerato che, come si evince dai dati riportati, gli stessi rappresentano l'86% degli arrivi. Tuttavia, a fronte di una comparazione dei dati, va sottolineato come le minorenni fino a 14 anni di età rappresentino il 27% a fronte del 5,5% rappresentato dai minorenni di genere maschile delle stesse fasce d'età considerate.

Scarsità di specializzazione relativa al genere

Pertanto, proprio in ragione di tali fasce d'età, la cui maggiore vulnerabilità è condizione evidente, il sistema non sembra disporre della specializzazione e delle competenze necessarie per assicurare il pieno rispetto del superiore interesse delle minori, in relazione alle specificità connesse al genere e all'età di appartenenza. Inoltre, non si rileva un sistema di accoglienza qualificata predisposto per minorenni di genere femminile con figlio/a, le quali vengono generalmente collocate in comunità per donne sole italiane; parimenti problematica è l'accoglienza di nuclei familiari quando una delle sorelle ha un'età al di sotto dei 14 anni.

Nei casi di arrivi di persone minorenni che differiscono dal trend principale di arrivi, ossia, come già specificato, minorenni di genere maschile di età compresa tra i 16 e i 17 anni, su cui il sistema è focalizzato, si ricorre a forme alternative e residuali che non presentano le stesse qualifiche dei centri SAI, sottolineando tra le maggiori criticità l'assenza nell'organico di riferimento di una figura dedicata alla mediazione culturale.

Scarso ricorso all'istituto dell'affidamento familiare

Anche il ricorso all'istituto dell'affido familiare continua ad essere realizzato in rari casi. Dal 2017 ad oggi risultano essere stati realizzati circa 15 affidi in tutto il territorio regionale. A tal riguardo riveste un ruolo certamente positivo il progetto Terreferme, nato da un'intesa tra CNCA e UNICEF in collaborazione con una rete di soggetti istituzionali tra cui il Garante dei diritti dei minori del Comune di Palermo. Il progetto che è sperimentale è volto a favorire pratiche di affidamento familiare di minorenni migranti soli, presenti nelle strutture di prima e seconda accoglienza del territorio siciliano.

Assenza di una mappatura precisa delle comunità

Nonostante i tentativi è stato impossibile rilevare una mappatura precisa capace di indicare la localizzazione e l'elenco aggiornato delle strutture SAI, FAMI e comunali presenti in ogni territorio. Dal sito della rete SAI è possibile visionare il numero dei posti assegnato ad ogni singolo comune, ma non risulta un'ulteriore specificazione relativa a quante e quali siano le strutture presso le quali lo stesso numero di posti sia suddiviso. Per quanto riguarda le strutture comunali, vi è un elenco di strutture afferente al decreto regionale, ma non risulta aggiornato e molte strutture contattate hanno riferito di non essere più attive da diverso tempo. L'esigenza di una mappatura puntuale che riporti presso quali strutture siano suddivisi i posti riservati all'accoglienza è stata espressa anche dai Tribunali per i Minorenni che in molti casi fanno fatica ad individuare dove sono collocate le persone minorenni da loro tutelate.



Sebbene la cartella sociale risulti essere uno strumento del quale si avvalgono la maggior parte delle comunità sin dall'ingresso della persona minorenni in struttura, il suo utilizzo, oltre a non essere uniforme, non sembra aver raggiunto l'efficacia e l'applicazione prevista dalla normativa. Accanto alla cartella sociale viene altresì utilizzata la banca dati del SAI e in molti casi i due strumenti tendono a coincidere o sovrapporsi. Il Progetto Educativo Individualizzato viene redatto entro 15 giorni dall'ingresso del minorenni in struttura e viene inviato successivamente alla persona del tutore che potrebbe non essere stata ancora nominata al momento della sua redazione, ad eccezione del territorio di Messina, dove le persone intervistate riferiscono di non aver mai preso visione né di una cartella sociale né del PEI.

L'inefficienza della cartella sociale

Nei territori in cui i servizi sociali sono oberati da una quantità di lavoro superiore al loro organico, per molte persone minorenni il percorso individualizzato è demandato al personale delle comunità, rispetto al quale i servizi sociali riescono a svolgere un mero compito di lettura finale. Laddove le cooperative siano titolari di più di un progetto SAI, le ore destinate alla mediazione e ai servizi psicologici vengono distribuite su tutti i progetti, non garantendo una presenza fissa del personale di riferimento. Per le lingue che non sono maggiormente rappresentate, ci si avvale della mediazione culturale a chiamata, che in molti casi tende a ridursi esclusivamente in un servizio di traduzione e interpretariato.

Organico insufficiente a far fronte ad una presa in carico adeguata con particolare riferimento alla mediazione culturale

Per quanto attiene alla presa in carico psicologica da parte del territorio, a Palermo va segnalata l'esistenza del Centro di etno-psicologia Penc, al quale vengono inviate, tramite protocollo con il Garante comunale dell'Infanzia e dell'Adolescenza, le persone minorenni straniere accolte a Palermo e provincia. Anche a Catania è presente un presidio etno-psicologico al quale le comunità per minorenni possono indirizzare le persone che necessitino di una specifica presa in carico psicologica.

Presa in carico psicologica: buone prassi di Catania e Palermo

Queste realtà, con oltre 100 prese in carico psicologiche annue, hanno avuto modo di osservare il legame intercorrente tra il sistema di accoglienza e la salute mentale delle persone accolte e hanno segnalato aspetti di disfunzionalità sistemica che agiscono su un piano di salute mentale generale. In particolare, una mancanza di specifica formazione sulle tematiche psicologiche dell'età evolutiva determina l'incapacità del sistema di interagire in maniera funzionale con il vissuto traumatico della persona minorenni, comportando sovente rischi di ri-traumatizzazione del disagio, che genera una condizione di anomia o mancanza di regole, all'interno della quale la persona minorenni non sente adeguatamente accolta la propria identità. In un contesto di questo tipo si può andare incontro ad un processo di desoggettivazione, la cui disfunzionalità si rinviene nell'incapacità di riconoscere, in determinati comportamenti, l'espressione di un disagio psichico al quale viene spesso erroneamente attribuita valenza penale.

L'inefficiacia di una presa in carico psicologica legata a singole progettualità

Ad eccezione di Palermo e Catania, negli altri territori non sono state individuate realtà specialistiche che si occupino della salute mentale. Ad Agrigento erano stati avviati due progetti dedicati, il progetto "Silver" e "I.C.A.R.E.", ma una volta conclusi, l'accesso ad una presa in carico psicologica è divenuta difficile, dal momento che presso il reparto di Neuropsichiatria di Agrigento si registrano lunghe file di attesa e che il personale dedicato non ha una specifica esperienza relativa alla migrazione.

Anche nel territorio di Caltanissetta non sembra essere garantita un'efficace presa in carico psicologica, posto che al progetto "I.C.A.R.E." dell'ASP non è stata data continuità. Il personale delle comunità intervistate riferisce che nei casi in cui le persone minorenni presentino una vulnerabilità tale da non poter essere seguita dal personale psicologico della struttura, si richiede al Servizio centrale un trasferimento verso un SAI per minorenni dedicato alle problematiche di salute mentale.

Un modello tipizzato di percorso educativo individualizzato non riconosce all'ascolto della persona minorenne adeguata centralità

Sebbene nelle comunità del territorio si riscontri generalmente un'aderenza formale alla prassi indicata dal Vademecum realizzato dal Ministero dell'Interno per la presa in carico ed accoglienza delle persone minorenni straniere non accompagnate, questa conformità non sembra necessariamente determinare i risultati di solida e sostanziale presa in carico individuale previsti dalla normativa.

Tale discrepanza si rinviene nell'adozione da parte delle comunità, fatti salvi i casi di progetti SAI di consolidata esperienza, di un modello tipizzato, la cui tendenza all'uniformità non riesce a garantire percorsi individualizzati che pongano al centro, come presupposto imprescindibile, l'ascolto della persona minorenne.

II.3



TUTELA VOLONTARIA

Dai dati forniti dal Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria inerente al progetto Fami 2014-2020, il cui ultimo aggiornamento risale al 31.12.2020, in merito al numero delle tutele volontarie iscritte negli elenchi istituiti presso i Tribunali per i Minorenni, è emerso quanto segue:

616 tutori volontari iscritti all'albo a fronte di 3.466 MSNA

A Catania i tutori volontari sarebbero 244, di cui 44 già iscritti prima dell'introduzione della Legge n. 47/2017; a Palermo 241 di cui 172 iscritti precedentemente; a Caltanissetta sono 102 e a Messina 29; in entrambe le città le nomine sono avvenute a seguito dell'introduzione della Legge n. 47/2017.

Da una prima analisi dei dati disponibili, si rileva come l'introduzione della Legge n. 47/2017, ad eccezione di Catania, non abbia profondamente inciso

sul quadro in precedenza esistente, anche in considerazione del fatto che a livello territoriale si è assistito ad una recente ripresa dei corsi di formazione e conseguenti nomine di tutori volontari dopo una lunga sospensione dovuta anche alla diffusione dell'emergenza legata al virus Covid19.

In questa prospettiva viene segnalato da più parti come si renda urgente la realizzazione di nuove campagne di sensibilizzazione tanto sul tema della tutela volontaria quanto su quello dell'affido familiare.

Necessità di campagne di sensibilizzazione su tutela e affido

Nel mese di giugno del 2021 si è concluso un corso di formazione online, organizzato dal Garante Regionale dell'Infanzia e dell'adolescenza, rivolto a circa cinquanta persone candidate alla tutela volontaria per l'intero territorio siciliano, che verranno nominate dal Tribunale competente del distretto di loro residenza.

La formazione online sulla tutela volontaria, giugno 2021

Per quanto attiene il distretto del Tribunale di Caltanissetta, da dati aggiornati a gennaio 2022 è emerso che non vi è un albo tutori e che le persone nominate continuano ad essere esclusivamente avvocati, ma non di rado assenti in modo sostanziale nella vita della persona minorenni da loro rappresentata.

Il distretto del Tribunale per i Minorenni di Caltanissetta ed Enna

Data l'esiguità del loro numero che non supera le 25/30 persone, includendo oltre a Caltanissetta anche il distretto di Enna, più di cinquecento richieste di apertura di tutela sono rimaste pendenti negli ultimi anni. A ciò si aggiunga che i tutori volontari, ai quali sono state affidate troppe tutele, hanno deciso di rinunciare al loro incarico e che i corsi di formazione sono risultati a lungo fermi.

Tempi molto lunghi si registrano altresì nella correzione dei dati anagrafici, attribuiti ad un numero ridotto di personale all'interno del Tribunale per i Minorenni e della relativa cancelleria, rinvenendo una profonda distanza tra il dettato normativo e l'assenza di risorse territoriali che ne possano garantire un'adeguata implementazione.

A Catania si sono conclusi due nuovi corsi di formazione per tutori volontari per un numero complessivo di 50 tutori formati. Tali corsi sono stati organizzati dal CIR e finanziati dall'UNHCR, nell'ambito del progetto "Strengthening guardianship system in Sicily and legal information at the northeast borders", volto al rafforzamento del sistema della tutela volontaria attraverso l'accompagnamento e la formazione continua delle persone nominate.

Il distretto del Tribunale per i Minorenni di Catania, Siracusa e Ragusa

Dal 2018 vi è un ufficio di supporto e monitoraggio tutori volontari gestito da UNICEF tramite protocollo d'intesa con l'ufficio del Comune di Catania e si è registrato un miglioramento nei tempi di apertura della tutela.

Dalle interviste con gli avvocati presenti a Catania che sono divenuti tutori prima dell'introduzione della Legge n. 47/2017, è emerso che hanno continuato ad essere nominati anche dopo l'introduzione della citata Legge,

sebbene non siano mai stati chiamati a partecipare ai corsi di formazione successivamente realizzati.

Il distretto del Tribunale per i Minorenni di Palermo

Per quanto attiene al distretto del Tribunale per i Minorenni di Palermo, sono emersi tempi molto lunghi per le aperture delle tutele, a causa delle difficoltà incontrate nel reperire tutori per i minorenni inseriti nei progetti SAI della provincia. La revoca della disponibilità a ricoprire l'incarico di tutore non è tempestivamente recepita dal sistema, con conseguenti disfunzioni, ed anche le rettifiche dei dati anagrafici registrano tempi molto lunghi.

A Palermo i corsi di formazione per tutori volontari sono interrotti dal 2017. Da allora risultano nominate circa 50 persone, anche se si sono registrate diverse rinunce dopo il primo incarico. Le persone nominate nella città di Palermo riferiscono di non sentirsi adeguatamente supportate nello svolgimento del proprio incarico, in particolar modo riguardo al disbrigo delle pratiche amministrative relative all'ottenimento di specifici documenti quali carta d'identità, codice fiscale e tessera sanitaria; pratiche che, a causa di un mancato coordinamento tra gli uffici preposti, risultano essere una trafila di difficile attuazione.

Dal 2017 l'Ufficio di supporto e monitoraggio dei tutori volontari, istituito dall'UNICEF, è stato attivato anche a Palermo, ma al momento non risulta essere più operativo. Ad Agrigento, territorio che rientra nella competenza del Tribunale per i Minorenni di Palermo, le tutele volontarie sono molto poche, le liste delle persone interessate sono tenute da Caritas e da tempo non si procede ad alcuna nomina in quanto non vi sono corsi di formazione (gli ultimi risalgono al 2017/ 2018).

Pochissime tutele volontarie, oltre 100 tutele legali ai servizi sociali

I tutori intervistati riferiscono che sebbene abbiano ricevuto una nomina per più di cinque minorenni, spesso viene chiesto loro di prendere in carico anche altre tutele. Nella provincia di Agrigento le nomine sono ancor più difficili, dal momento che le persone interessate si rendono disponibili solo per la città di Agrigento, il che comporta che in molti comuni della provincia, vengano nominati i servizi sociali del comune in cui si trova la struttura in cui il minorenne è inserito. Dal 2017 in poi si è registrata la criticità di un centinaio di tutele seguite da solo quattro assistenti sociali.

193 richieste di tutela volontaria pendenti

Da dati aggiornati al 31.12.2021 del Tribunale per i Minorenni di Messina, è emerso che presso tale distretto vi sono 34 tutele volontarie attive, con in media circa 5 tutele per ogni tutore. Tale numero è decisamente esiguo, considerando da un lato che 15 tutori hanno chiesto di sospendere il proprio incarico e che ad oggi circa 193 richieste di apertura di tutela risultano pendenti.

Per 42 persone minorenni la tutela volontaria affidata al personale delle strutture di accoglienza

Per 42 persone minorenni è già stato disposto che, nelle more della nomina di una tutela volontaria, i poteri tutelari siano affidati ai responsabili delle strutture, andando in tal modo a delineare una funzione della tutela

di gran lunga difforme dalle prescrizioni normative. Dai dati del rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria del FAMI 2014-2020 è emerso che tra i motivi principali della mancata accettazione dell'abbinamento proposto dal Tribunale per i Minorenni e/o della richiesta di esonero dall'incarico, quello che ha rivestito importanza primaria è rappresentato dalla lontananza del tutore dal domicilio della persona minorenni.

Nel resto della regione, le persone incontrate riferiscono di delegare al personale della comunità per minorenni di riferimento il disbrigo burocratico relativo al rilascio della documentazione. Dall'analisi è inoltre emerso che, in molti casi, le persone minorenni sottoposte a tutela, una volta divenute maggiorenni si sono allontanate senza preavviso dal territorio, sebbene fossero state inserite all'interno di un prosieguo amministrativo, comunicando in un secondo momento di aver raggiunto un parente in un altro paese dell'Unione europea. Una tale circostanza sembra suggerire l'importanza di rafforzare le procedure di ricongiungimento familiare che allo stato attuale permangono lente e farraginose, nonché di intensificare la formazione sui temi della tratta e dello sfruttamento lavorativo per coloro che sono in una relazione privilegiata con la persona minorenni, al fine di poter riferire agli enti di tutela preposti gli indicatori di una potenziale situazione di sfruttamento.

Da una disamina dell'istituto della tutela volontaria a livello regionale, si evidenzia una difformità di prassi che dipende altresì dalla presenza o meno di progettualità attivate da soggetti terzi solo su specifiche aree di competenza. Si rinviene l'assenza, all'interno del sistema stesso, di un impianto omogeneo, permanente e sostenibile nel tempo, condiviso tra i quattro distretti delle Corti di Appello, l'insufficienza delle campagne di sensibilizzazione e di figure deputate a monitorare l'andamento delle tutele attivate. Una buona prassi è rappresentata dall'attività di sensibilizzazione e formazione svolta da AccoglieRete che permette di identificare delle figure adeguate da integrare nel sistema di tutela per MSNA. Dopo l'apertura delle tutele, li supporta e li accompagna nello svolgimento di tutte le funzioni che saranno chiamati a svolgere in qualità di tutore.

Assenza di un modello di tutela volontaria omogeneo, sostenibile e permanente

PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO

II.4



I Tribunali per i Minorenni di Palermo e di Catania convocano con un'udienza il tutore, la persona minorenni e i referenti della comunità al momento della nomina e successivamente per verificare l'andamento della tutela.

Le udienze di ascolto del minorenni presso i quattro distretti dei Tribunali per i Minorenni

Il Tribunale per i Minorenni di Messina dispone l'udienza con la persona minorenni solo al momento della nomina della tutela volontaria, prassi che non risulta consolidata presso il Tribunale per i Minorenni di Caltanissetta. La mediazione culturale, presso tutti e quattro i Tribunali per i Minorenni, è svolta dal personale messo a disposizione dalla comunità.

Il team dedicato ai MSNA del Tribunale per i Minorenni di Catania

Il Tribunale per i Minorenni di Catania ha altresì costituito un team composto da giudici togati ed onorari dedicato alle persone minorenni straniere non accompagnate. Inoltre, al momento di decidere se concedere il prosieguo amministrativo, molto di rado viene disposta un'udienza di ascolto con la persona minorenni: la prassi che risulta maggiormente consolidata presso i Tribunali per i Minorenni sembra essere quella di decidere sulla base della documentazione presentata insieme alla richiesta.

L'ascolto della persona minorenni varia in funzione del grado di specializzazione delle comunità alloggio che non risulta essere omogeneo

L'ascolto della persona minorenni presso la comunità di accoglienza è garantito al momento della redazione del PEI, come prassi generalmente consolidata, mentre nelle fasi successive tale coinvolgimento varia a seconda del grado di specializzazione e competenza della comunità, che non appare uniforme. In merito ai servizi sociali, in molti casi risultano aver disposto misure o provvedimenti senza effettuare un preventivo ascolto delle persone minorenni. Al momento della chiusura di molte comunità presenti sul territorio, sono stati richiesti trasferimenti di persone minorenni verso altri territori senza predisporre un ascolto preventivo e in alcuni casi è stato l'intervento dei tutori volontari ad impedire che un eventuale sradicamento territoriale avesse gravi ripercussioni su un proficuo percorso di integrazione già avviato.

In sintesi, le uniche prassi che sembrano rilevare in merito all'ascolto della persona minorenni sono l'udienza disposta dai Tribunali per i Minorenni e il primo colloquio presso la comunità di accoglienza. Tali prassi non possono ritenersi esaustive in merito al riconoscimento del diritto ad un ascolto qualificato stabilito in favore della persona minorenni. Dall'osservazione regionale è emerso come il sistema sembri costantemente in una condizione di tale precarietà e affanno che finisce necessariamente con il considerare residuale un aspetto che a livello normativo riveste un'importanza centrale.

II.5



COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI

In molti casi il colloquio di identificazione avviene direttamente in seconda accoglienza, soprattutto laddove la persona minorenni provenga da una struttura dove è stata accolta per il tempo dell'isolamento fiduciario.

Al colloquio partecipa l'équipe multidisciplinare in linea con quanto previsto dalla norma, sebbene le figure che dovrebbero comporla non siano necessariamente sempre presenti nella stessa comunità, ma le loro ore di lavoro possono essere distribuite su turni presso i diversi progetti della stessa cooperativa. Al momento del colloquio di identificazione e di redazione del PEI raramente la tutela volontaria è già attiva.

La redazione del PEI è precedente alla nomina della tutela volontaria

Molti operatori di comunità intervistati riferiscono che, a parte un primo colloquio con l'équipe multidisciplinare, fatte salve specifiche esigenze, non vengono predisposti ulteriori colloqui tra la persona minorenni e l'intera équipe. Ugualmente, anche il numero di colloqui che intercorrono tra la persona minorenni e il tutore diverge enormemente a seconda di come si intende esercitare tale ruolo ed essere presenti nella vita della persona minorenni. Non esiste, infatti, una visione unitaria su come vada esercitata la tutela volontaria, né sono previste figure che ne seguano in parallelo il percorso, svolgendo un'azione di facilitazione e supporto.

I colloqui tra la persona minorenni e l'équipe multidisciplinare delle comunità alloggio risultano rari

Le indagini familiari risultano uno strumento raramente utilizzato. Tanto i ricongiungimenti familiari, quanto le procedure Dublino, sono provvedimenti che risultano inefficaci. Il lungo lasso di tempo richiesto prima che possano essere concretamente attuati, infatti, comporta come conseguenza diretta l'allontanamento dal sistema di accoglienza della persona minorenni che decide di proseguire autonomamente il proprio viaggio per raggiungere i familiari in altri paesi dell'Unione Europea.

La lentezza delle procedure UE di ricongiungimento familiare incide sugli allontanamenti dalle comunità

I tempi necessari per attuare un ricongiungimento con un familiare residente in un altro paese dell'Unione Europea sono risultati essere superiori ai 12 mesi e pertanto si tratta di percorsi difficilmente attuabili.

ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

II.6



L'accertamento dell'età è regolamentato dal protocollo multidisciplinare introdotto dalla Legge n. 47/2017, tuttavia al momento risulta uno strumento non molto utilizzato per ragioni di carattere economico-finanziario, dal momento che la norma non disciplina con precisione quali siano i soggetti tenuti a farsi carico degli oneri connessi a tale procedura.

Accertamento dell'età: procedura utilizzata in rari casi

Il mancato utilizzo di un tale strumento desta tuttavia preoccupazione nei casi in cui persone evidentemente minorenni si dichiarino maggiorenni, per molteplici ragioni che possono includere la possibilità che, in quanto vittime di tratta, abbiano ricevuto istruzioni in tal senso dalla rete dei trafficanti. I legali presenti sul territorio siciliano riportano, inoltre, che anche ove tale strumento venga utilizzato, sono molto rari i casi di impugnazioni relative al provvedimento di attribuzione dell'età.

17 accertamenti dell'età e nessuna impugnazione nel distretto del Tribunale per i Minorenni di Messina

Secondo i dati ottenuti dal Tribunale per i Minorenni di Messina, dall'introduzione della Legge n. 47/2017 non vi è stata nessuna impugnazione avverso il provvedimento di attribuzione dell'età e si è ricorso allo strumento dell'accertamento dell'età in 17 casi che hanno rispettato il protocollo multidisciplinare.

Ad ogni modo, ove utilizzato, si è rinvenuta a livello regionale l'effettiva multidisciplinarietà della procedura, che si avvale di esami condotti secondo la minore invasività progressiva e che in sede di provvedimento finale prevede un range di errore dell'età di circa due anni. Un'eccezione si è rinvenuta nel distretto del Tribunale di Catania, ove in molti casi, la procedura si è avvalsa altresì dell'esame dei genitali attraverso l'orchidometro, la cui invasività non può ritenersi in linea con il dettato normativo.

Inosservanza del principio di presunzione della minore età e collocamento nei centri di detenzione

Si sono verificati casi di persone dichiaratesi minorenni che, nell'attesa del provvedimento di attribuzione della loro età, sono state trattenute, anche a seguito di udienza di convalida del Giudice di Pace, all'interno del centro di identificazione ed espulsione di Trapani.

Durante l'udienza di convalida, in caso di dubbio circa la loro età, si è stabilito in ogni caso di trattenerli all'interno del centro di identificazione ed espulsione, in locali separati dal resto della struttura destinata al trattenimento delle persone maggiorenni.

11.7



SVILUPPO: ISTRUZIONE E FORMAZIONE

Il ruolo centrale dei CPIA nella formazione delle persone minorenni

Le persone minorenni che abbiano compiuto sedici anni sono iscritte presso i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti. Possono iscriversi in qualsiasi momento dell'anno, non sussistendo motivi ostativi alla loro iscrizione, per corsi di alfabetizzazione, apprendimento della lingua italiana e licenza della terza media. Fondamentalmente la formazione delle persone minorenni straniere non accompagnate è demandata ai vari CPIA presenti su tutto il territorio.

Il 90% delle persone iscritte al CPIA sono straniere

Il Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti Nelson Mandela – CPIA Palermo 1 – conta sette sedi a Palermo, una a Partinico e tre nei rispettivi istituti penitenziari di Malaspina, dell'Ucciardone e Pagliarelli. Il 90% delle iscrizioni al CPIA sono di persone recentemente arrivate in Italia o di stranieri residenti da lungo termine.

2.084 uomini iscritti ai corsi di formazione vs 600 donne

Dai dati statistici del 2017/2018 sono risultate a Palermo 2.684 iscrizioni, di cui 2.084 uomini e 600 donne. Il 24,01% degli uomini aveva una fascia di età compresa tra i 18-19 anni a fronte del 2,62% delle donne iscritte di pari età, mentre per la fascia di età tra i 16-17 anni gli uomini rappresentavano il 5,51% a fronte dello 0,68% delle donne.

Le nazionalità maggiormente rappresentate sono quelle bengalese, nigeriana e gambiana e al termine del periodo di riferimento 2017/2018 sono stati rilasciati 565 diplomi di scuola secondaria di primo grado e 645 certificati di raggiungimento del livello A2 della lingua italiana.

Il CPIA di Palermo 1 ha attivato diverse collaborazioni con Associazioni no Profit, quali Beyond Lampedusa, Send, Per Esempio, CIAI, CENTRO TAU al fine di favorire in un secondo momento l'inserimento lavorativo sul territorio. Tali associazioni svolgono infatti un'azione di orientamento e collegamento con le imprese.

I partenariati attivi sul territorio per favorire l'inserimento lavorativo

Il CPIA Palermo 1 ha inoltre avviato un percorso di formazione professionale con un ente certificatore riconosciuto e una collaborazione con l'Università di Palermo, in particolare con la Scuola di Italiano per Stranieri (ItaStra). Per quanto riguarda i tirocini di formazione, ove non sono attivati specifici progetti dai Comuni di riferimento o dalle associazioni del Terzo Settore, sono le stesse comunità di accoglienza che si adoperano per promuovere intese o accordi per borse lavoro o tirocini con gli enti o le aziende locali.

Per quanto invece concerne le persone che hanno un'età inferiore ai sedici anni, si prevede l'iscrizione nelle scuole pubbliche, sebbene in tal caso vi siano maggiori problemi ostativi, dovuti alla difficoltà di inserimento nell'anno in corso di persone che non conoscono la lingua italiana. Dallo studio condotto sul territorio di Palermo e Trapani relativo al rapporto "Cittadinizzazione e Policy Migratorie nella Sicilia Occidentale", è emerso come a seguito dell'aumento del numero di alunni stranieri vi sia stata l'esigenza di individuare adeguati percorsi didattici e nuove metodologie che tuttavia devono affrontare diverse criticità rappresentate dalle diverse nazionalità coinvolte e dal differente grado di istruzione raggiunto nel proprio Paese di origine. La percentuale più consistente di alunni stranieri si è registrata presso il primo ciclo di istruzione, seguito dalla scuola dell'infanzia e dalle scuole primarie.

Percorsi scolastici per i minorenni di anni 16

Un tale dato sembra confermare la maggiore difficoltà di inserimento scolastico delle persone minorenni straniere nei cicli di studi successivi per i quali la formazione risulta dunque posticipata al momento di iscrizione presso il CPIA, una volta compiuta la soglia di età richiesta. Una conferma in tal senso si rinviene altresì all'interno dello "Studio Conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia e l'accesso all'istruzione"³, realizzato dalla Fondazione ISMU nel settembre 2021. Il rapporto pone in evidenza come le difficoltà sperimentate dalle istituzioni scolastiche nel garantire l'iscrizione delle persone minorenni straniere, specialmente quando la stessa dovrebbe avvenire durante l'anno in corso, si traducano in una certa discrezionalità di scelte a livello territoriale che certamente non riflette l'applicazione del dettato normativo e del principio di parità di trattamento.



Difficoltà nel processo di iscrizione anagrafica, soprattutto nel periodo pandemico

Per quanto riguarda il rilascio della tessera sanitaria, l'ASP di Palermo rilascia questo documento solo in seguito al rilascio del permesso di soggiorno, attivando nelle more l'STP pediatrico. Tuttavia, la trafila burocratico-amministrativa viene descritta come lenta e farraginosa, prendendo avvio dal rilascio del permesso di soggiorno, con il quale poi è possibile attivare il codice fiscale. Una volta in possesso di codice fiscale e permesso di soggiorno, si può compiere l'iscrizione sanitaria e, infine, quella anagrafica. L'ufficio per l'iscrizione anagrafica accetta un appuntamento al giorno previa presentazione di permesso di soggiorno, codice fiscale, iscrizione sanitaria e passaporto.

Una tale situazione è divenuta ancor più critica a seguito dell'introduzione del Green Pass, dal momento che nelle more del rilascio del codice fiscale, le persone minorenni, sebbene vaccinate, non possono ottenere tale certificazione che diviene presupposto indispensabile per poter iscriversi ad attività formative. Anche la prenotazione di visite specialistiche è molto complessa, sia perché le liste di attesa sono molto lunghe, sia perché, come avviene ad esempio in ambito dentistico, ci sono strutture convenzionate che non accettano l'esenzione. In merito all'informativa relativa al virus Covid-19, gli operatori delle comunità alloggio intervistate hanno riferito che è stata svolta singolarmente dai centri e in alcuni casi è stata erogata a distanza.

Ad esempio, a Catania si è attivato il progetto "Pro-Access", gestito dall'associazione LILA e sostenuto dall'UNHCR. Tale progetto, volto a migliorare l'accesso ai servizi di salute sessuale e riproduttiva per le donne rifugiate e per le richiedenti asilo affette da patologie della sfera sessuale e riproduttiva o che sono state vittime di violenza sessuale e di genere, ha svolto, congiuntamente alle strutture facenti parte della rete del Consorzio Il Nodo, formazioni a distanza sul tema del Covid-19.

I presidi medici attivi sul territorio

Sul territorio esistono diversi ambulatori e Servizi ospedalieri dedicati alle persone straniere. Presso l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico P. Giaccone vi è il Servizio di Medicina delle Migrazioni, che comprende altresì un Ambulatorio di Etnopsicologia.

Ambulatori dedicati alla Medicina della Migrazioni sono presenti presso l'Azienda Ospedaliera Civico e Ospedali Riuniti Villa Sofia - Cervello. Oltre agli ambulatori medici del SSN dedicati alle persone straniere per visite e prescrizioni mediche gratuite, orientamento ai servizi e assistenza sociale, vi sono ambulatori del privato sociale, quali il Centro Assistenza e orientamento socio-sanitario del Centro Astalli e il Poliambulatorio Ippocrate della Caritas. In tali ambulatori si eseguono visite mediche di medicina generale, consulenze specialistiche e orientamento ai servizi socio-sanitari.

Anche a Catania vi è un presidio etno-psichiatrico al quale possono essere indirizzate le persone che abbiano bisogno di una presa in carico psicologica. Esistono diversi ambulatori per l'assistenza socio-sanitaria presso le Aziende Ospedaliere "Garibaldi", "Vittorio Emanuele" e "Cannizzaro". Inoltre, presso l'ASP di Catania è attivo il reparto di Medicina della migrazione ed emergenze sanitarie. A fronte dei servizi socio-sanitari presenti sul territorio è tuttavia emersa una mancata o non adeguata conoscenza della rete da parte delle persone minorenni.

La rete dei servizi socio-sanitari non è sufficientemente conosciuta dalle persone minorenni

A livello territoriale, ove non sono stati attivati specifici progetti di presa in carico della salute psico-fisica, le prestazioni sono fornite dalle ASP di riferimento, al cui interno non sono tuttavia coinvolte persone che abbiano specifica esperienza nella migrazione e si rileva l'assenza di figure dedicate alla mediazione culturale.

L'assenza di mediazione culturale all'interno delle ASP territoriali

Al termine delle progettualità che erano state avviate presso le ASP di Caltanissetta e di Agrigento non è stata data continuità. Sebbene la Sicilia riconosca pari accesso alle cure sanitarie e, con il Decreto 4 Luglio 2003, abbia definito linee guida sull'assistenza sanitaria alle persone migranti, dall'analisi del territorio sono emerse diverse criticità che in molti casi possono determinare una discriminazione all'accesso alle cure.

Le singole progettualità mancano di sostenibilità

Tale discriminazione si sostanzia nella difficoltà ad accedere ai servizi che rispondono a un requisito formale, ma non sostanziale, nella mancanza di reali informazioni fruibili e nella mancanza delle figure deputate alla mediazione culturale, che dovrebbero essere inserite strutturalmente all'interno dell'organico sanitario come ponte interculturale tra le diverse concezioni della malattia, assicurando che il diritto alla salute sia effettivamente tutelato. Tale assenza diviene, infine, tanto più critica in un sistema caratterizzato da una eccessiva burocratizzazione delle procedure di accesso ai servizi che risultano articolate e complesse e, quindi, poco accessibili per la popolazione migrante specie quando minorenne.

TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA

11.9



Il prosieguito amministrativo è uno strumento attualmente molto utilizzato nel territorio siciliano. Non incontra alcun motivo ostativo né alcuna difficoltà ad ottenere il parere positivo a fronte dell'istanza che viene presentata direttamente da un referente della comunità o dal tutore della persona minorenne tutelata.

Dai dati ottenuti dal Tribunale per i Minorenni di Messina si rileva che dall'introduzione della Legge n. 47/2017 sono stati approvati 60 prosiegi amministrativi.

60 prosiegi amministrativi dal 2017 presso il distretto del Tribunale per i Minorenni di Messina

La criticità principale emersa su tutto il territorio è rappresentata dalla frammentarietà ed estrema lentezza delle tempistiche del sistema.

L'impossibilità oggettiva al rilascio del passaporto non è considerata condizione sufficiente alla conversione del permesso di soggiorno

A Catania non si sono rinvenute difficoltà nel rilascio del permesso di soggiorno per minore età, mentre la criticità principale è rappresentata dal dover essere in possesso di un passaporto al momento della conversione del permesso di soggiorno. Tale criticità si riscontra in particolar modo nei casi in cui le Autorità Consolari dei paesi esteri non rilasciano in Italia e in Europa tale documento, nè una loro dichiarazione scritta attestante l'impossibilità al rilascio del passaporto è considerata condizione sufficiente dalla Questura di Catania per procedere alla conversione del permesso di soggiorno in assenza di un passaporto in corso di validità.

La fase di transizione verso la maggiore età è un momento estremamente importante per il consolidamento del percorso di integrazione verso l'autonomia intrapreso dalla persona minorenni. L'impossibilità di convertire il permesso di soggiorno durante la fase di passaggio, a causa della mancanza di un passaporto in corso di validità, determina ripercussioni che possono incidere in maniera significativa su quanto si è realizzato fino a quel momento. La questione è a tal punto centrale, che molte persone minorenni, pur di non perdere l'opportunità di iscriversi a tirocini o a borse lavoro, si sono viste costrette a compiere viaggi verso i propri paesi di origine, pur di ottenere dalle Autorità consolari del loro paese il rilascio di un passaporto che permettesse loro la conversione del permesso di soggiorno una volta fatto ritorno in Italia.

Una tale condizione non garantisce il superiore interesse della persona minorenni che, spinta dalla necessità di vedersi riconosciuto un diritto, si trova ad affrontare un viaggio (sempreché sia sostenibile economicamente) che la espone a lunghi mesi di attesa in luoghi non sempre definibili come sicuri.

Le buone prassi della Questura di Caltanissetta

A tal riguardo preme evidenziare la buona prassi realizzata dalla Questura di Caltanissetta, che opera la conversione del permesso di soggiorno anche in assenza di un passaporto in corso di validità, riservandosi di chiederlo al successivo rinnovo del permesso di soggiorno.

Le criticità rilevate presso la Questura di Palermo

A Palermo si sono riscontrate notevoli difficoltà tanto nel rilascio del permesso di minore età, tanto nella conversione in mancanza di un passaporto in corso di validità. La maggior parte delle persone minorenni è titolare di un permesso di soggiorno per protezione speciale che comporta al momento del rinnovo un'audizione presso la Commissione Territoriale di Palermo. I legali intervistati hanno riferito che per ottenere i permessi di soggiorno per minore età si è reso necessario agire tramite ricorso preceduto da una diffida alla Questura di Palermo.

In ogni caso i tempi delle procedure sembrano essere molto lenti, ad eccezione di quelli relativi alla compilazione dei modelli C3, che hanno subito un miglioramento.

In risposta alla frammentarietà dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione, unita ad una disomogenea applicazione delle norme e delle prassi presso le principali istituzioni coinvolte ad operare nella tutela dei minorenni stranieri non accompagnati, a Catania è stato finanziato dal Ministero dell'Interno, nell'ambito dei fondi FAMI 2014 - 2020, il progetto "CA.T.A.N.I.A. - Capacity building Temi e Approcci Nuovi per l'Integrazione e l'Accoglienza". Il progetto, attuato dal Comune di Catania in partenariato con enti del privato sociale, si propone di migliorare la qualità dei servizi pubblici rivolti ai cittadini stranieri, individuando quali destinatari di tale azione formativa gli operatori del Comune di Catania, della Prefettura, della Questura, delle ASP e delle Aziende Ospedaliere, del Comando Carabinieri, del Centro per l'Impiego, delle Case Circondariali, dell'Istituto Penale per i Minorenni, dell'U.D.E.P.E e dell'U.S.S.M, del Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti e del Tribunale per i Minorenni.

CA.T.A.N.I.A.
- Capacity building Temi e Approcci Nuovi per l'Integrazione e l'Accoglienza

A Catania inoltre è attiva La Casa del rifugiato, un coordinamento di associazioni che rappresenta una rete di riferimento cooperante sul territorio. Per quanto riguarda il compimento della maggiore età, sono stati attivati sul territorio progetti di tutela e di mentoring sociale con l'obiettivo di individuare una persona che continui a supportare il percorso della persona divenuta neo-maggiorenne.

I progetti di tutela e mentoring sociale

Ad Agrigento tali progettualità non hanno dato un riscontro positivo, dal momento che le persone divenute neomaggiorenni non hanno manifestato la volontà di permanere nella stessa provincia. A Catania si è avviato un progetto di mentori sociali che vede insieme il CIR, AccoglieRete e la Cooperativa Fo.Co.

Il modello CIR, AccoglieRete e la Cooperativa Fo.Co.

A Palermo, da ottobre 2019, è partito il progetto "Fianco a Fianco", finanziato da UNICEF in collaborazione con il Comune di Palermo e realizzato da Refugees Welcome. Dall'inizio del progetto si sono realizzati 47 abbinamenti tra il mentore sociale e il neo-maggiorenne in prosieguo amministrativo. Ogni mentore è seguito da un facilitatore e ogni quindici giorni si organizzano riunioni periodiche di équipe tra tutti i facilitatori e le coordinatrici del progetto, così come sono previsti incontri tra il facilitatore e il mentore. La previsione di tali figure, così come le periodiche riunioni tra le persone coinvolte, si configura come un'ottima prassi al fine di monitorare costantemente l'andamento del mentoring sociale.

Dal rapid assessment regionale in merito all'implementazione della Legge n. 47/2017 è stato possibile osservare criticità strutturali che determinano un evidente divario tra i principi normativi e la realtà dei fatti. Si rileva l'assenza di una governance solida che, nel definire una pianificazione a lungo termine, tenga in giusta considerazione la mancanza di adeguate risorse territoriali per far fronte ad un'elevata pressione migratoria.

L'intento di centralizzare la seconda accoglienza intorno ai progetti SAI a discapito della prima, con la progressiva chiusura dei centri FAMI, ideati per garantire un'accoglienza ad alta specializzazione, oltre a non aver ottenuto i risultati attesi ha nuovamente mostrato la fragilità di un modello che stenta a divenire omogeneo e consolidato. All'indebolimento della fase di prima accoglienza non è corrisposto un rafforzamento della seconda, che è quindi risultata insufficiente ad accogliere il numero delle persone minorenni presenti sul territorio. La riapertura delle comunità alloggio comunali sembra aver determinato un ulteriore elemento di disomogeneità e frammentarietà del sistema.

Una volta individuato il modello che si intende perseguire, infatti, occorrerebbe verificare le risorse che un territorio ha realmente a disposizione per poterlo implementare, provvedendo consequenzialmente o ad un aumento delle risorse, ove insufficienti, o ad una redistribuzione delle persone minorenni attraverso trasferimenti fuori Regione, verso territori che siano nelle condizioni di attuare le previsioni normative previste a loro tutela. Fintanto che si continuerà a collocare 3.466 persone minorenni straniere in un territorio che registra 1.273 posti SAI, con una comprovata fragilità dei servizi sociali - che a livello regionale non dispongono di organico sufficiente per implementare il ruolo centrale che la Legge n. 47/2017 attribuisce loro - ed una estrema difficoltà a reperire un numero sufficiente di tutori volontari, non potrà realizzarsi una congruità tra ciò che la norma prescrive e quanto il sistema riesce ad implementare. In questa prospettiva, se il modello individuato intorno al quale centralizzare l'accoglienza è rappresentato dalla rete SAI, bisognerebbe consolidare questo sistema rafforzandolo significativamente verso una visione tesa all'omogeneità.

Invece della creazione di ulteriori posti di accoglienza tramite l'ampliamento della rete o l'apertura di comunità alloggio comunali in territori privi delle risorse congrue per farsene realmente carico, andrebbe valutato il numero effettivo di persone minorenni che possano godere di un'accoglienza qualificata, in linea con quanto prescrive la normativa. Solo un intervento integrato e in linea con la Legge 47/2017 potrebbe giungere all'implementazione di quella rete di professionalità che, ponendo al centro l'ascolto della persona minorenne quale presupposto ineludibile, sia capace di individuare nel tempo una soluzione duratura verso l'autonomia che rappresenti effettivamente il suo superiore interesse.

L'osservazione sul territorio regionale non sembra rivelare questa intenzione, attestandosi, nonostante il fenomeno, ormai definibile come strutturale, su un carattere emergenziale nel quale i criteri di proporzionalità e integrazione sembrano essere continuamente disattesi. Indubbiamente l'assenza del decreto attuativo della Legge ha comportato un ulteriore ostacolo alla definizione di un modello le cui fragilità, ancora preminenti, richiedono un intervento di omogeneità strutturale che il sistema non può delegare all'operato delle organizzazioni internazionali, le cui diverse progettualità territoriali non possono che comportare geografie asimmetriche.

Certamente, alla scarsa integrazione tra i mandati delle istituzioni competenti, si aggiunge la ancora debole azione dell'Ufficio del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza regionale, il cui ruolo sarebbe molto importante nel coadiuvare le attività di analisi e di orientamento nell'applicazione della normativa. Certamente la mancanza di risorse pone seri ostacoli operativi all'esercizio delle sue funzioni. Va sottolineato inoltre come l'osservazione evidenzi prassi diverse e non coincidenti tra i Tribunali per i Minorenni dei quattro distretti siciliani, caratterizzati da diversità significative e mancanza di risorse strutturali.

La mediazione culturale è quasi sempre considerata residuale e non vi si ricorre all'interno delle istituzioni pubbliche che sono chiamate ad operare in favore delle persone minorenni. È evidente che, come già accennato, continuando a focalizzarsi su un intervento che ha come priorità quella di collocare necessariamente sullo stesso territorio un numero di persone minorenni eccedente l'effettiva disponibilità territoriale, che ben potrebbero essere trasferite altrove, non si agisce dunque sulle criticità di un modello che continua inspiegabilmente a considerarsi da decenni transitorio.

Occorre andare oltre una visione della migrazione che consideri l'emergenza come una condizione intrinseca alla sua gestione e in tal senso l'effettiva implementazione della Legge n. 47/2017 costituirebbe il consolidamento di un sistema che ad oggi non si è ancora assestato.

III. RAPID ASSESSMENT

Regione Puglia

III.0 INTRODUZIONE

A gennaio 2022, i posti del Sistema Accoglienza e Integrazione⁴ dedicati ai minorenni stranieri non accompagnati, considerati anche quelli finanziati con fondi FAMI⁵, risultano essere 699, su un totale a livello nazionale di 6.683 posti (di cui 1.518 posti FAMI). Il numero di minorenni stranieri non accompagnati censiti nel territorio pugliese dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, era di 960 al 31 dicembre 2021⁶ e rappresenta il 3% delle presenze a livello nazionale⁷: La regione è difatti una delle prime per numero di minorenni, al quinto posto secondo le ultime statistiche dopo Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Calabria e Sicilia.

Dall'analisi della distribuzione dei minorenni stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, emerge un incremento del peso relativo delle presenze nella regione rispetto agli ultimi anni: la quota di minorenni accolti in Puglia sul totale nazionale è passata tra il 2020 e il 2021 dal 5,9% al 7,8%, in forte crescita rispetto alla media dei quattro anni precedenti (4,6%).

Benché il SAI, ex SIPROIMI, sia stato sviluppato con il fine di assorbire in toto l'accoglienza dei MSNA⁸, persiste una differenza di 261 minorenni che il sistema SAI pugliese non riesce ad assorbire e che, pertanto, potrebbero trovarsi collocati in centri di secondo livello al di fuori della rete SAI, a carico degli Enti locali, ma anche in centri di prima accoglienza o temporanei. Si specifica che, al momento della rilevazione, tale scarto risulterebbe essere ancora più ampio, in quanto i 307 posti aggiuntivi finanziati (di cui 64 a valere sul Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo - FNPSA e 243 con risorse del FAMI) non risulterebbero ancora attivi⁹.

⁴ <https://www.retesai.it/i-numeri-dello-sprar/>

⁵ Posti finanziati dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

⁶ MLPS, Report MSNA dicembre 2021, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minorenni-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2021.pdf>

⁷ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minorenni-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2021.pdf>

⁸ Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale dei Servizi per l'Immigrazione e l'Asilo, Ministero dell'Interno, Circolare n. 22146, 27 dicembre 2018

⁹ In base ai dati reperiti sul portale della rete SAI, a inizio anno, i posti disponibili erano complessivamente 392 (di cui 10 posti FAMI, per un totale di 17 progetti), in linea con i dati del 2020, Cfr. ANCI, SAI, Rapporto annuale SIPROIMI/SPRAR 2020, pp. 117-118. Sull'ampliamento di finanziamenti per progetti SAI a favore di MSNA attraverso risorse FNPSA e FAMI, v. <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/en/node/2048>.

Va sottolineato però il significativo incremento di posti e progetti SAI minori nel contesto regionale registrato nel 2021 pari a +78,3% rispetto al 2020, a seguito dei recenti finanziamenti disposti dal Ministero dell'Interno per nuovi progetti o per l'ampliamento di posti già esistenti¹⁰.

Dall'ultimo report di approfondimento sulla presenza di MSNA in Italia, al 31 dicembre 2021, emerge una netta concentrazione delle presenze nel territorio di Lecce (400). Seguono Taranto (245), Brindisi (180), Bari (73), Foggia (52) e Barletta-Andria-Trani (10). La presenza di minorenni nell'area tarantina è in calo ma rimane importante; al giugno 2021, il territorio di Taranto assorbiva circa il 56% del totale delle presenze a livello regionale (506 MSNA), superato sei mesi dopo dall'area leccese¹¹. Dopo il calo degli ultimi anni, le presenze a livello regionale sembrano dunque attestarsi sui livelli del 2017 (quando i minorenni erano 909), mentre la distribuzione dei MSNA per provincia ha subito negli anni diverse variazioni (tra cui il calo delle presenze nel Barese).

La ripartizione dei centri SAI nel territorio regionale mostra una collocazione diversificata e non omogenea per provincia: sono infatti presenti 7 progetti a Lecce, 4 a Foggia, 4 a Brindisi, 1 a Taranto e 1 a Bari. Benché tutti i progetti presentino una media di 20 posti (ad eccezione dei comuni leccesi di Patù e Galatina con una quarantina di posti) quello di Bari presenta 87 posti. La peculiarità di Bari evidenzia forse un maggiore coordinamento e accentramento territoriale con la presentazione di un unico progetto, rispetto alle altre realtà legate a comuni di piccola o media grandezza sparsi sul territorio provinciale. Un'ulteriore anomalia è la constatazione che proprio a Taranto, ove più forte è la presenza di MSNA, vi sia per il momento un solo progetto SAI a disposizione per l'accoglienza di MSNA, più precisamente a Grottaglie, con 20 posti. I nuovi ampliamenti vanno in direzione di un ulteriore rafforzamento dei posti nelle province di Lecce (144, per un totale di 10 progetti) e Bari (70, per un totale di 3 progetti, di cui 2 nuovi)¹².

10 Ricordiamo che con DM n. 23428 del 10 agosto 2021 è stato approvato l'ampliamento per 797 posti per 37 progetti per MSNA a valere sul FNPSA. Inoltre, nello stesso mese, sono stati finanziati con risorse FAMI 45 progetti presentati dagli Enti locali per complessivi 677 posti, in aggiunta a quelli già finanziati il 1° luglio 2021 con il DM n. 19125 a favore di 51 progetti per 855 posti. Sull'evoluzione e l'ampliamento dei progetti di accoglienza dedicati ai MSNA nell'ambito della rete SPRAR/SIPROIMI/SAI cfr. MLPS, Rapporto di approfondimento semestrale sui MSNA in Italia, 31 dicembre 2021, pp. 39-42.

11 Dati del MLPS, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione, rilevazione al 31 dicembre 2021.

12 Seguono le province di Brindisi e Foggia, con rispettivamente 48 posti (3 progetti) e 45 posti (2 progetti).

III.1



ACCOGLIENZA TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE

Casi di permanenza prolungata in strutture non adeguate

In tema di prima accoglienza, una criticità emersa come particolarmente rilevante riguarda la permanenza dei minorenni stranieri non accompagnati, per periodi variabili che – secondo alcuni interlocutori – possono anche durare mesi, in strutture non idonee ad ospitare minorenni o a favorirne il processo di integrazione. Nonostante alcuni abbiano denunciato la presenza prolungata di minorenni in strutture quali Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) o addirittura nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) e nell’hotspot di Taranto – elemento aggravato dalla convergenza tra la ripresa degli sbarchi del 2021 e le persistenti disposizioni di emergenza sanitaria della pandemia da Covid-19 – al momento la situazione sembra essersi normalizzata¹³. Diversi interlocutori segnalavano, infatti, che generalmente viene rispettato il periodo dei 40 giorni previsti per la prima accoglienza (comprendendo i canonici giorni di quarantena e il limite dei 30 giorni di permanenza nei centri di prima accoglienza previsti dalla Legge Zampa), al termine dei quali spesso i minorenni vengono trasferiti in strutture di seconda accoglienza, non raramente in altri territori (anche a causa della necessità di liberare rapidamente posti).

Tuttavia, nel corso del 2021, proprio la condizione emergenziale ha aggravato la fase di prima accoglienza, portando il sistema nel suo complesso a doversi ricalibrare per garantire la sicurezza e la salute dei minorenni e degli operatori nei centri. Tale esigenza ha causato un generale inasprimento di un sistema già in deficit in termini di capienza e ha portato a livello nazionale alla diffusione di pratiche contrarie alla Legge n. 47/2017, come il trattenimento nelle cosiddette navi-quarantena¹⁴, pratica interrotta al momento almeno per i minorenni soli. Si è pertanto evidenziata in vari casi l’inadeguatezza di alcune strutture ove molti minorenni hanno speso per tempi prolungati il periodo di quarantena, molto spesso in condizioni di sovraffollamento e promiscuità con adulti e senza adeguata assistenza.

13 Nonostante ciò, può avvenire che in seguito a dichiarazioni mendaci di maggiore età o di incongruenze nei dati anagrafici, si continuino a verificare singoli casi di permanenze che si prolungano ben oltre i limiti. Nel caso di Bari alcuni hanno individuato proprio nel riconoscimento tardivo di minorenni finiti nel CPR uno dei principali canali di ingresso dei MSNA nel territorio.

14 Il Tavolo Minorenni Migranti, che riunisce enti e associazioni che si occupano di migrazione minorile e di MSNA, ha espresso in numerose occasioni le proprie preoccupazioni, anche a seguito della morte di giovani minorenni all’interno delle navi. Si veda inoltre: ASGI, *Diritto in rotta. L’esperimento delle navi quarantena: quale tutela per i minorenni stranieri non accompagnati?*, aprile 2021.

Secondo quanto emerso dalle esperienze degli intervistati, infatti, nel corso del 2021 a seguito dello sbarco e prima di essere inseriti nei centri SAI, i minorenni sono stati sottoposti a un periodo di quarantena che è stato solitamente svolto nei CAS, talvolta anche nei CARA¹⁵ e nell'hotspot di Taranto, con una sospensione di molti diritti dei minorenni per tutta la durata del collocamento. Recentemente proprio per tale incremento negli arrivi, le prefetture pugliesi si sono mosse per l'attivazione di centri per l'accoglienza temporanea per MSNA, prevedendo ad ogni modo rette inferiori rispetto ai 45€ considerati dal sistema SAI, a fronte di una richiesta di servizi diversificati¹⁶.

Quarantene senza garanzie nei CAS, CARA e hotspot

D'altronde, sono stati riportati casi nei quali sembra verificarsi un'evidente discrepanza fra la Legge n. 47/2017 e l'effettiva realizzazione di un'accoglienza adeguata, nelle fasi precedenti all'ingresso nella seconda accoglienza. In questo periodo è stato segnalato che non sempre vengono avviate le necessarie procedure di tutela e protezione, rimandando tali compiti alla fase di seconda accoglienza, con il conseguente sovraccarico nelle incombenze e ritardo nel percorso di inserimento della persona minorenne.

Come detto in precedenza, un numero consistente di minorenni in seconda accoglienza è accolto in strutture che non afferiscono al sistema SAI, dato che evidenzia la forte presenza di strutture residenziali per minorenni di diversa tipologia, prevalentemente comunità educative. Sebbene non sia stato possibile conoscere l'esatto numero delle strutture educative pugliesi in cui sono presenti MSNA, i primi dati emersi dalla mappatura dei servizi regionali dedicati ai minorenni, a partire dalle comunità educative, promossa di recente dal Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza, riportano un totale di 207 strutture¹⁷. La maggior parte delle 113 strutture che hanno finora aderito al progetto "EduMap" si concentra nelle province di Bari, Lecce e Brindisi, questi ultimi due territori caratterizzati da una più ampia inclusione delle strutture nei circuiti SAI. Le comunità educative appaiono diversificate per storia ed esperienze pregresse, così come per orientamenti rispetto a modelli di accoglienza mista o invece interamente dedicata ai MSNA.

Presenza di una mappatura dei servizi regionali promossa dal Garante regionale

Un problema generalizzato, responsabile delle difficoltà di molte comunità e strutture, è il basso livello delle rette previste per i MSNA, a partire da quelle del sistema SAI che è pari a 45€ a minorenne, contro i 75€ previsti per l'accoglienza dei minorenni italiani.

15 Ricordiamo che nella regione sono operativi i CARA di Bari Palese e Brindisi Restinco, mentre quello di Foggia Borgo Mezzanone verrà dismesso e riconvertito.

16 A seguito della nota prot. n. 21381 del 12 ottobre 2020 del Ministero dell'Interno e successive note, le Prefetture pugliesi si sono attivate nel 2021 e nel 2022 per individuare, nelle more dell'ampliamento della rete SAI, strutture temporanee per MSNA, di età non inferiore a 14 anni, incrementando nella misura di almeno 50 posti per provincia la capacità di posti di accoglienza, prevedendo strutture con una capienza compresa tra i 30 e i 50 posti e una retta giornaliera massima inferiore a 45 euro a Foggia, 43 euro a Taranto e Lecce e 37 euro a Brindisi.

17 Cfr. Garante regionale dei Diritti del Minore dell'Infanzia e dell'Adolescenza regione Puglia, Aps Talea, Report progetto Edu-Map 2020, gennaio 2022.

*Rette più basse
per le strutture
che ospitano
MSNA*

Infatti, solo alcuni Comuni (come nel caso di Bari) partecipano alla retta, in aggiunta a quanto elargito dall'autorità nazionale, mentre la regione Puglia non ha fissato delle tariffe unitarie per le strutture educative. Oltre a configurarsi come misura discriminatoria e contraria allo spirito e alle disposizioni normative della Legge Zampa, tale differenza di trattamento economico verso le strutture con MSNA si verifica in presenza della richiesta agli enti gestori di numerosi servizi e specifici requisiti, che rendono difficile per molte comunità e centri SAI privi dell'integrazione comunale riuscire a garantire un'accoglienza di qualità e la loro stessa sostenibilità. Tuttavia, se la fluttuazione negli ingressi di MSNA, le rette inferiori e i ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni hanno causato la chiusura o riconversione di numerose comunità educative, l'assorbimento di molte di esse nel sistema SAI sembra aver garantito loro una relativa stabilità e permesso una sufficiente continuità e qualità del servizio¹⁸. Grazie alla consolidata collaborazione e fiducia con gli Enti locali alcuni riescono a far fronte alle difficoltà e a restare attive e propositive – in alcuni casi mantenendo, riattivando o praticando *ex novo* forme di accoglienza mista – mentre altri centri hanno chiuso o hanno deciso di rivolgersi unicamente verso minorenni italiani quali beneficiari.

*Esperienze di
affido familiare
sul territorio*

La Regione, alcuni Comuni ed altre istituzioni pubbliche sono da tempo impegnati nella sensibilizzazione e nell'attivazione concreta sul tema dell'affido familiare.

In Puglia, come del resto sull'intero territorio nazionale, i minorenni stranieri soli in affido continuano ad essere pochi, anche considerato che si tratta per lo più di minorenni di 16-17 anni, elemento che non facilita un percorso adeguato ed il buon esito di un inserimento di questo tipo. L'affido è inteso dagli operatori come un percorso complesso, a tappe e progressivo, volto alla costruzione di una relazione che deve tener conto di fattori personali e relazionali, nonché di aspetti culturali e religiosi, e il cui esito non è possibile preventivare. Già prima della Legge n. 47/2017, il problema della qualità e del tempo necessario alla costruzione di relazioni armoniche e adeguate tra famiglia affidataria, minorenne, comunità e istituzioni era stato affrontato attraverso alcune sperimentazioni (l'affido omo-culturale) non sempre di successo. La concreta realizzazione dell'affido rimane un'opzione ricercata solo nei casi di interesse del minorenne stesso e della presenza di un fattore età (minorenni infra-quattordicenni). In quei casi limitati (nel distretto di Taranto, ad esempio, al momento della rilevazione sono attivi 7 affidi, 1 in quello di Bari), l'impegno delle autorità giudiziarie e dei servizi sociali sembra essere un elemento chiave nell'individuazione delle famiglie e nella costruzione della relazione tra il minorenne e gli affidatari.

18 Il caso di Bari mostra una forte spinta sulle varie realtà di accoglienza in direzione dell'adesione al sistema centrale e l'uniformità dei servizi.

Si segnala a questo riguardo l'impegno del Tribunale dei Minorenni di Taranto, già prima del 2017, attraverso il progetto "Ti prendo in affidò", per l'affido temporaneo (con una durata minima di due anni) di minorenni stranieri non accompagnati, promosso in collaborazione con il Comune e l'Arcidiocesi.

Proprio per far fronte alle criticità di un istituto, forse di difficile adattamento al fenomeno dei MSNA, sul territorio pugliese vengono promosse già da alcuni anni delle prassi di "affido light", per l'accoglienza in "famiglie di appoggio", piuttosto che in famiglie affidatarie. In particolare, dal 2018 il Comune di Bari ha avviato "Famiglie senza confini", un progetto volto a offrire a minorenni stranieri non accompagnati e neomaggiorenni occasioni di inclusione sociale, momenti di convivialità e confronto interculturale attraverso un percorso di accoglienza presso famiglie, coppie o singoli. Tale progetto ha riguardato finora i neomaggiorenni, ma ora il Comune ha intenzione di estenderlo anche ai minorenni. Il percorso di accoglienza familiare, da avviarsi al termine di un corso di formazione, punta a offrire un sostegno educativo e affettivo che si incroci anche con quello delle famiglie di origine, in un'ottica transculturale e di superiore interesse dei minorenni o maggiorenni. Gli affidamenti sono guidati dall'équipe del Servizio Affidamento Familiare Minori del Comune, in collaborazione con la cooperativa Gea e diverse associazioni e figure professionali, tra cui anche mediatori interculturali. Il percorso può protrarsi formalmente per un periodo massimo di un anno, ma è stato riferito che, spesso, il rapporto tra minorenni e affidatari prosegue nel tempo. I risultati del progetto sono piuttosto incoraggianti: nel 2021 sono stati coinvolte 10 persone minorenni, il doppio rispetto all'anno precedente. Secondo gli intervistati, questa tipologia di affido può rivelarsi particolarmente utile per chi non è ancora pronto ad intraprendere un percorso di autonomia o poco propenso ad abbracciare il percorso di inclusione prospettato dalla struttura di accoglienza, prevedendo una guida quotidiana più costante, una sorta di "tutela amministrativa". Sul territorio di Foggia, per supportare i neomaggiorenni, è stato attivato un progetto analogo, che ha attivato un circuito di "famiglie satellite", che trascorrono del tempo libero insieme a loro o li aiutano per determinate necessità, contribuendo anche ad alleggerire il lavoro degli operatori delle strutture di accoglienza.

L'impegno degli enti per la promozione di un istituto difficile come l'affido

A partire dal 2021, la Puglia ha inoltre aderito al progetto nazionale FAMI "Ohana - in famiglia nessuno è solo" che punta a incentivare l'accoglienza in famiglia dei MSNA ospitati nelle strutture di seconda accoglienza e al tempo stesso ad individuare un modello operativo replicabile, sulla base delle diverse esperienze dei partner che partecipano all'iniziativa¹⁹. Gli operatori del settore auspicano che il progetto si estenda oltre la Città Metropolitana di Bari, attraverso un effetto moltiplicatore.

¹⁹ Il progetto si concluderà nel settembre 2022.

L'iniziativa è coordinata dal Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA), in collaborazione con diversi attori pubblici e privati, tra cui Refugees Welcome Italia, associazione impegnata già da anni nella promozione dell'accoglienza dei rifugiati in famiglia.

La Regione ha altresì partecipato al progetto multiregionale "Confido - Nuove Comunità di Affidamento Familiare e di Adozione", che oltre alla sensibilizzazione, ha promosso formazione e sostegno per aspiranti tutori volontari. Attività di sensibilizzazione sul tema dell'affido sono state portate avanti anche nell'ambito di altre esperienze, tra cui il progetto FAMI di monitoraggio della tutela volontaria coordinato dall'AGIA e il progetto FAMI "Future"²⁰, promosso dalla regione Puglia, di inclusione sociale in favore di MSNA presenti nelle strutture di seconda accoglienza.

Nonostante il crescente interesse per il tema dell'affido familiare, quale occasione efficace di accoglienza e inclusione dei MSNA, non sembra esserci uno scambio delle buone pratiche esistenti su tutto il territorio regionale.

III.2



PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

La prassi di presa in carico istituzionale appare come un meccanismo solo parzialmente rodato. Particolari criticità, come precedentemente sottolineato, emergono soprattutto dal momento del rintraccio della persona minorenni sul territorio fino al suo collocamento in seconda accoglienza.

*Sforzo di
sinergia tra le
istituzioni per la
presa in carico
dei MSNA*

La regione ha nel tempo promosso una maggiore sinergia fra le istituzioni per una corretta presa in carico, promuovendo ad esempio la firma di un protocollo di intesa per la provincia di Lecce, nel febbraio del 2019, fra Garante regionale, Ce.F.A.S.S. (Centro formazione per l'Assistenza Socio Sanitaria - Lecce), Tribunale per i Minorenni di Lecce, Procura della Repubblica per i Minori di Lecce²¹; protocolli di intesa con i Tribunali per i Minorenni nel 2017, solo con Bari, e poi nel 2020 con tutti i Tribunali della regione per garantire l'operatività e l'accesso della banca dati elettronica per i tutori volontari.

Si auspica la conclusione di un accordo con tutti gli enti coinvolti nella presa in carico dei MSNA a livello regionale al fine di condividere prassi e buone pratiche da adottare nei confronti dei minorenni soli.

²⁰ V. indicatore *Transizione all'età adulta*.

²¹ <https://garanteminori.consiglio.puglia.it/-/garante-dei-minori-firmato-protocollo-d-intesa-a-sostegno-dei-minori-stranieri-non-accompagnati>

Difficoltà nella presa in carico durante la fase di prima accoglienza

Pur tenendo conto delle difficoltà da parte delle autorità competenti di prendere in carico un sempre crescente numero di MSNA giunti sul territorio pugliese in un contesto di perdurante emergenza sanitaria, i forti limiti strutturali rispetto alla costruzione di un sistema funzionale di prima accoglienza che tenga conto degli specifici bisogni di protezione di questo target pongono di fatto gravi limitazioni alle garanzie legali a loro tutela previste dalla normativa internazionale, non assicurano cioè quella “protezione speciale” stabilita dalla Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Secondo quanto riferito da più interlocutori, tale carenza si traduce molto spesso in una sospensione dei diritti sanciti dalla Legge Zampa, come ad esempio la permanenza in prima accoglienza per un periodo non superiore a 30 giorni o la tempestiva apertura della tutela. Il trattamento in strutture non specializzate e, talvolta, destinate all’accoglienza di adulti o, nei peggiori casi, al rimpatrio, oltre a creare tra i minorenni una generalizzata sensazione di immobilismo e frustrazione che può spingere molti di loro a rendersi irreperibili, può impedire la tempestiva emersione di vulnerabilità e allungare l’avvio di un percorso di inclusione sociale (ad esempio precludendo la possibilità di iscrizione al CPIA), mettendo in molti casi a rischio il futuro dei minorenni prossimi alla maggiore età.

Tale carenza potrebbe essere in parte colmata qualora nei centri destinati all’accoglienza di adulti vi fossero figure preposte al sistematico monitoraggio di minorenni indebitamente trasferiti in tali strutture, il che permetterebbe anche di accertare tempestivamente la presenza di minorenni dichiaratisi maggiorenni. Nel corso della ricerca non è stato possibile verificare quali servizi vengano effettivamente erogati nei centri governativi di prima accoglienza specificamente dedicati all’accoglienza di MSNA, rispetto a quanto previsto dai capitolati tecnici, tuttavia il basso importo delle rette giornaliere non sempre consente agli enti gestori di garantire servizi specialistici, come la mediazione interculturale, i servizi di orientamento legale e psicologico, l’orientamento all’apprendimento della lingua italiana o attività di tempo libero.

Carenza di figure specializzate nelle comunità non aderenti al SAI

Dalle interviste effettuate, la presa in carico dei minorenni sembra essere meno problematica a partire dal trasferimento in strutture di accoglienza di secondo livello. Non in tutti i centri sono tuttavia presenti in pianta stabile tutte le figure professionali che dovrebbero formare l’équipe multidisciplinare interna alla struttura (ad esempio i mediatori interculturali). Maggiori difficoltà si riscontrano da parte delle strutture fuori dalla rete SAI, che non sempre dispongono di un servizio di orientamento legale o attività che favoriscano l’inserimento abitativo e lavorativo. In alcuni casi si è riscontrata la prassi di affidamento del centro a servizi esterni, presenti nel territorio, con avviati o consolidati rapporti di scambio; tuttavia, in territori privi di tali servizi il problema resta.

In generale, così come accade anche per gli italiani, i servizi offerti dai territori non sono sempre adeguati, inoltre la complicazione burocratica, come anche l'avvicendamento e la discrezionalità da parte di alcuni funzionari rispetto all'applicazione della Legge, non rende sempre facile l'iscrizione anagrafica o l'ottenimento del codice fiscale o del codice STP.

Gli operatori coinvolti nella presa in carico dei minorenni sembrano lavorare in sinergia tra loro e monitorare il percorso del minorenne dal momento del suo collocamento in struttura, a partire dai primi colloqui, passando per la firma del "patto di accoglienza", fino alla co-costruzione di un Progetto educativo individualizzato (PEI). Sono state tuttavia segnalate situazioni di minorenni "parcheggiati", abbandonati a loro stessi e di operatori che si limiterebbero ad esercitare una pura funzione di controllo.

Stenta ad emergere un modello unico di cartella sociale per la regione

Rispetto allo strumento della cartella sociale, non esiste un modello unico regionale. Alcune strutture di accoglienza, oltre ad utilizzare uno schedario per la raccolta dei documenti, si avvalgono di una piattaforma digitale sulla quale gli operatori raccolgono osservazioni sui minorenni e si scambiano comunicazioni tecniche e organizzative. Nel processo di costruzione progettuale del minorenne non sempre il tutore risulta coinvolto adeguatamente, in molti casi per la mancanza di un'effettiva volontà partecipativa da parte dello stesso tutore.

III.3

TUTELA VOLONTARIA



L'esperienza pugliese sulla tutela volontaria

Anche prima della L. 47/2017, all'interno della regione si era sperimentata la figura del tutore volontario per minorenni soli, specialmente nella città di Bari, dove già dal 2012 il Garante regionale, in collaborazione con il Tribunale per i Minorenni competente, aveva avviato il processo di istituzione della figura del tutore legale volontario di minorenni, che avrebbe portato di lì a poco alla costituzione di un elenco regionale di tutori appositamente formati (inizialmente a disposizione del solo TM di Bari)²². Una prassi che quindi si è sovrapposta alla nuova Legge nazionale, portando un bagaglio di esperienze di attori e tutori nel dettato normativo²³.

22 Al primo corso di formazione, tenutosi nel 2013, avevano partecipato tutori volontari delle province di Bari e della BAT, mentre nel 2016 un altro corso è stato rivolto alla provincia di Taranto. Tra il 2013 e il 2016 l'Ufficio del Garante regionale dei diritti del minore aveva formato circa 500 tutori, ma solo un ristretto numero di tutori aveva presentato istanza di iscrizione nell'elenco regionale. Cfr. Relazioni sull'attività dell'Ufficio del Garante regionale per gli anni 2012 e 2017/2018.

23 Tra i partner del primo progetto figuravano anche la Procura del TM di Bari; la Provincia di Bari; gli ordini degli assistenti sociali, degli psicologi e l'Associazione Nazionale Pedagogisti; l'Osservatorio per il diritto di famiglia; la Camera minorennile di Bari; Save the Children e il Gruppo Lavoro Rifugiati.

A questa velocità di azione di alcuni contesti, che ha permesso sin dall'approvazione della Legge n. 47/2017 di evitare in taluni casi nomine di tutori pubblici vista la consolidata prassi del privato, ha fatto da contrappeso una dinamica regionale in cui si è invece avviato un percorso di costruzione di pratiche e azioni anche istituzionali per la gestione della tutela. Tali pratiche di scala regionale hanno forse finito più per connettersi con altre reti di livello regionale che per confluire automaticamente nel quadro delle iniziative nazionali. Difatti, la Puglia inizialmente non ha aderito ufficialmente al progetto FAMI "Monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'articolo 11 della Legge n. 47/2017" e nei documenti prodotti dal progetto non sono presenti dati ufficiali riguardanti il numero di tutori formati ed iscritti negli elenchi ex art. 11 Legge n. 47/2017. L'Ufficio del Garante, tuttavia, ha in seguito messo a disposizione dell'Autorità Garante Nazionale alcuni dati regionali e nell'ambito del progetto citato sono stati aperti degli "Sportelli FAMI" presso i Tribunali per i Minorenni di Taranto, Lecce e Bari, che hanno svolto una funzione di monitoraggio rispetto al numero dei minorenni e delle tutele, iniziando a sistematizzare a livello informatico gli elenchi di tutori presso i TM. In base a quanto riferito, l'ultimo monitoraggio sarebbe stato effettuato nella primavera del 2021.

Gli sportelli, che con l'avvento della pandemia hanno convertito le proprie attività *on line* (dopo un periodo di interruzione nella prima fase dell'emergenza sanitaria), hanno inoltre rappresentato un punto di riferimento non solo per tutori volontari e aspiranti tutori, ma anche per famiglie affidatarie, educatori e operatori scolastici. Oltre ad attività di informazione e consulenza, sono state realizzate attività di sensibilizzazione sul tema della tutela volontaria e corsi di aggiornamento per tutori. Il progetto è stato apprezzato anche per aver fornito un supporto al lavoro dei TM e gettato le basi per la costituzione di reti locali e di una rete regionale di attori incaricati della presa in carico dei MSNA, tra i quali si segnala anche l'Università di Bari, che ha istituito uno sportello sulla tutela minorile stragiudiziale con supporto anche ai tutori volontari.

Istituzione di sportelli a supporto della tutela volontaria

Già da alcuni anni il Garante regionale si è attivato per la creazione di una banca dati sui MSNA presi in carico dai Tribunali per i Minorenni, inizialmente nel 2017 con un protocollo d'intesa con il TM di Bari, allargato nel 2020 anche ai TM di Taranto e Lecce. La piattaforma vuole essere uno strumento utile alla gestione degli elenchi territoriali dei tutori volontari e alla realizzazione di analisi statistiche, anche finalizzate a comprenderne tempestivamente i fabbisogni. Inoltre, la banca dati regionale rappresenta un canale utile per la comunicazione tra lo stesso Garante e i tutori (ad esempio per quanto riguarda i corsi di formazione) e sarebbe d'aiuto anche per stabilire gli abbinamenti tutore/minorenne, contenendo una serie di informazioni sui MSNA e sui tutori volontari.

Il tentativo regionale di istituire una banca dati per una gestione efficace della tutela volontaria

Nell'idea dell'Autorità regionale, gli abbinamenti, oltre al criterio della prossimità, dovrebbero tenere conto anche delle competenze, delle esperienze formative e di volontariato, così come delle conoscenze linguistiche dell'aspirante tutore volontario e percorsi di inclusione formativa e lavorativa dei minorenni. La banca dati, che non ha ancora visto una compiuta realizzazione, potrebbe forse confluire nello strumento della cartella sociale.

A Taranto, Lecce e Foggia la disponibilità di tutori volontari non è sufficiente per i minorenni presenti

Nel corso della ricerca, è stato riscontrato che, a fronte di un incremento nel numero di minorenni, la disponibilità di tutori volontari appare al momento piuttosto limitata, soprattutto nelle province di Taranto, Lecce e Foggia. Proprio a Taranto, il secondo territorio con più minorenni soli, si palesa la profonda discrepanza fra il numero di minorenni presenti e quello dei tutori volontari. Secondo quanto segnalato dall'autorità giudiziaria tarantina, a fronte di 8 tutori (dati al novembre 2021)²⁴, risultano attive 72 tutele rispetto ai complessivi 78 minorenni sul territorio del distretto (cui si aggiungono i minorenni in affidamento familiare). Il rapporto tutore/minorenne, pari a 1 a 3 secondo la normativa nazionale, risulta difficile da mantenere in tale territorio, mentre in altre realtà con più tutori presenti viene nel complesso rispettato. Tra le altre criticità riscontrate, alcune conseguenti alle peculiari situazioni di carico eccessivo legate a tale ruolo, vi è da un lato la poca collaborazione mostrata da alcuni tutori, specie con l'autorità giudiziaria (esplicitata dal mancato invio delle relazioni periodiche atte a monitorare l'andamento della tutela), dall'altro l'elevato numero di rinunce da parte dei tutori nominati in alcuni territori. Questo sia per la difficoltà di alcuni di conciliare tale incarico con gli impegni lavorativi e per la distanza dai centri di accoglienza rispetto alla propria residenza, sia per l'indisponibilità di quanti, pur avendo completato il percorso di formazione, decidono di non assumere incarichi successivi, contraddicendo la volontà iniziale che li ha portati ad iscriversi. Proprio a sostegno dell'istituto della tutela si segnala positivamente a questo riguardo la recente approvazione della Legge regionale n. 10/2021, che prevede il rimborso degli oneri sostenuti per la stipula di polizze assicurative contratte dai tutori volontari di minorenni stranieri non accompagnati²⁵.

Esperienza del distretto del Tribunale per i Minorenni di Bari

Nel Tribunale di Bari invece la presenza di tutori è più numerosa e si attesta a 180 tutori iscritti nell'apposito elenco al momento della rilevazione²⁶. La ripartizione delle tutele mostra una maggiore presenza nel capoluogo, ma sufficientemente diffusa anche nel territorio di competenza del TM: 78 tutele attive a Bari e 231 nel territorio restante.

24 Dati concessi per la gentile disponibilità del Presidente, dott.ssa Bombina Santella, e del personale del Tribunale per i Minorenni di Taranto, che si coglie l'occasione per ringraziare.

25 https://burp.regione.puglia.it/documents/10192/57114163/LR_10_2021.pdf/d7e76a7f-5754-43a8-9cba-ec345c8bbd4f

26 Dati al febbraio 2022. Si coglie l'occasione per ringraziare il Presidente del TM di Bari, il dott. Riccardo Greco, e i suoi collaboratori, per i dati gentilmente messi a disposizione.

La ripartizione fra numero di tutori e numero di tutele assegnate rispetta la proporzione indicata dalla normativa nazionale. Tuttavia, come segnalato dalle autorità giudiziarie, proprio la pregressa presenza di un gruppo di tutori, per lo più avvocati, precedente alla Legge n. 47/2017, porta a differenziare le esperienze di tutela fra i due gruppi: i tutori precedenti alla predetta Legge 47 e i tutori volontari formatisi successivamente al 2017. In conseguenza della rinuncia di molti neo tutori volontari l'autorità ha dovuto interpellare i tutori con più esperienza del primo gruppo.

Alcune autorità stanno prestando particolare attenzione al fenomeno dei cosiddetti "tutori fantasma", attraverso un lavoro di coordinamento con Enti locali, servizi sociali e centri di accoglienza, raccogliendo segnalazioni sui comportamenti dei tutori assenti, per prevenire problemi successivi con assegnazioni a tutori non partecipi del percorso del minore. Si è riscontrata in alcuni casi l'intenzione delle autorità giudiziarie, specie laddove vi siano pochi tutori disponibili, di assegnare al medesimo tutore i minorenni presenti in una stessa struttura, spesso anche se in soprannumero rispetto al massimo previsto dalla Legge n. 47/2017. In altri casi invece la nomina avviene per "ordine di lista", per favorire la rapidità di una tutela, e solo in casi eccezionali si ha cura di assegnare al minore un tutore con un'esperienza specifica.

Il fenomeno dei "tutori fantasma" inficia il buon funzionamento dell'istituto

In tema di formazione dei tutori, questa viene nel complesso giudicata positivamente, anche facilitata dall'esperienza giuridica dei tutori esercitanti la professione legale che rappresentano una quota importante sul totale dei tutori. Allo scopo di promuovere un approccio multidisciplinare, il Garante ha sottoscritto un protocollo con diversi Ordini professionali, fra cui assistenti sociali, medici, psicologi, pedagogisti, avvocati e giornalisti. Tuttavia, in alcune interviste è emersa la necessità di rafforzare gli aspetti relativi alla formazione rispetto ai bisogni specifici del minore e alle situazioni di delicata complessità derivante da differenze culturali, così pure rispetto al ruolo e al compito del tutore.

La pandemia ha portato ad un'interruzione dei corsi che ha inficiato fortemente la possibilità di iscrivere nuovi tutori e sopperire alle lacune di alcuni territori. Dopo due anni di stallo, è quindi da valutare positivamente la ripresa delle attività di formazione promosse dal nuovo Garante regionale (l'ultimo "Corso formativo per tutori legali volontari" era stato svolto nel 2019, portando alla formazione di 64 tutori). Nel 2021 il Garante regionale ha realizzato una sessione di formazione a distanza di 40 ore, formando 50 tutori, prevedendone un'altra tra febbraio e aprile 2022, che punta a formarne altri 50.

La ripresa della formazione per i nuovi tutori post crisi pandemica

L'associazionismo tra tutori, sia spontaneo e informale che più strutturato, non trova attualmente riscontro nel territorio pugliese. In passato invece, già prima della Legge n. 47/2017, il territorio barese è stato testimone di un'esperienza di associazionismo fra tutori volontari, accomunati dal bisogno di mutuo supporto e consiglio su questioni e difficoltà simili.

L'esperienza dell'Associazione Tutori Volontari Minori (A.TU.MI.), che ha operato su Bari, ma che è stata un punto di riferimento anche per molti tutori di altre province, si è conclusa di recente, anche a causa della pandemia, ma c'è la volontà da parte del Garante regionale di promuovere la creazione di una nuova associazione di tutori²⁷.

III.4



PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO

*Buona prassi
della prima
udienza al Tribu-
nale per l'ascolto
del minore*

Per quanto riguarda l'ascolto, in Puglia, ove si è riscontrata fra gli intervistati sensibilità al tema, l'ascolto della persona minorenni è una prassi presente almeno nella fase di apertura del fascicolo da parte del Tribunale per i Minorenni competente. Le autorità giudiziarie intervistate hanno cercato di mantenere la prassi del primo ascolto recandosi nei centri di prima accoglienza. Viene in questi casi delegato dal magistrato togato un giudice onorario competente in materia di MSNA, ad esempio con specializzazione psico-pedagogica.

*Collaborazione
fra giudici
onorari*

Sebbene non vi siano elenchi di mediatori linguistici o culturali nei Tribunali per i Minorenni, le autorità si avvalgono dei mediatori presenti nei centri o, più spesso, della lista degli interpreti presente nei Tribunali (pur essendo figure diverse per competenze e preparazione). I giudici onorari – a Taranto 2 per ogni giudice togato, mentre a Bari presenti nel numero di 8 (4 per ogni giudice togato, uno dei quali con specifiche competenze sui MSNA) – lavorano in alcuni casi in gruppo per una migliore collaborazione e lo scambio di buone prassi. A seguito dell'emergenza pandemica, sono state istituite le udienze da remoto per favorire la continuazione dell'attività e dell'ascolto del minorenni.

Con riferimento al tema della mediazione interculturale, si segnala una situazione molto fluida, sebbene nel 2019 sia stato siglato tra il Garante regionale, la Procura della Repubblica per i Minorenni di Lecce, il TM di Lecce, l'ASL di Lecce, il Centro Giustizia Minorile per la Puglia e Basilicata e il Centro di Formazione per l'Assistenza Sociosanitaria (CE.F.A.S.S) un protocollo di intesa volto a promuovere la figura del mediatore interculturale nell'ambito dei servizi di accoglienza, iniziativa che nel 2020 ha contribuito all'istituzione di un "Albo sperimentale dei mediatori interculturali per la tutela dei minori stranieri non accompagnati".

²⁷ L'associazione era attiva dal 2014.

Parallelamente, sul territorio operano altre reti formali e informali di mediatori, che collaborano con le Commissioni Territoriali, con i centri di accoglienza, alcune ASL²⁸ e progetti di diversa natura rivolti ai MSNA. In questo contesto si segnala che nel 2020 anche l'Associazione Mediatori Interculturali Salento (AMIS) ha creato tramite avviso pubblico un proprio Registro dei mediatori culturali, uno strumento utile per incrociare domanda e offerta. Gli operatori del settore sono in rete con altre realtà nazionali per promuovere il riconoscimento della figura professionale del mediatore linguistico-culturale.

I registri dei mediatori culturali per MSNA

COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI

III.5



Il procedimento volto ad effettuare indagini familiari, in ossequio alle disposizioni della Legge n. 47/2017, non risulta attivato in maniera generale al momento dell'identificazione del minore solo.

Viene quindi richiesto, secondo quanto appreso dagli intervistati, solo in casi specifici, determinati anche dalle indicazioni del minore stesso o di congiunti presenti. In base a quanto riferito da alcune fonti giudiziarie, le indagini familiari sembrerebbero risolversi nell'acquisizione di informazioni direttamente dalla persona minore, attraverso i documenti in suo possesso e il racconto della sua vita nel Paese di origine.

Scarso ricorso alle indagini familiari

ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

III.6



Con l'approvazione della Legge n. 47/2017, è stata sottoscritta una convenzione per la procedura sull'accertamento dell'età dei MSNA tra l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico-Giovanni XXIII, l'ASL di Bari, il TM di Bari e il Comune di Bari. Secondo gli intervistati, il protocollo di accertamento dell'età è parte di un percorso, intrapreso immediatamente dopo la Legge n. 47/2017, di attenzione verso la vulnerabilità dei MSNA e in un'ottica di dialogo fra istituzioni e privato sociale.

28 A questo proposito si segnala in particolare la convenzione siglata dall'Associazione Camera a Sud con le ASL di Taranto, Brindisi e Lecce, nell'ambito del progetto "F.A.R.I." (finanziato con fondi PON Legalità 2014/2020), volto a promuovere la tutela della salute della popolazione migrante e rafforzare le competenze degli operatori del Sistema Sanitario Regionale. Il progetto ha anche portato all'attivazione di un servizio di mediazione linguistica interculturale presso le summenzionate ASL, nonché di un'app multilingue che fornisce orientamento e informazioni anche sul funzionamento del SSN. Non è chiaro se anche i MSNA abbiano usufruito di tali servizi, ma l'iniziativa appare ad ogni modo significativa.

La Commissione multidisciplinare per l'accertamento sociosanitario su MSNA (istituita con Delibera n. 1157 del Direttore Generale, del 3.8.2017), costituita dall'assistente sociale e da psicologi dell'Unità Operativa Semplice Dipartimentale Psicologia e da 4 medici pediatri dell'Unità Operativa Malattie Infettive, è stata infatti creata subito dopo l'approvazione della Legge Zampa nel territorio di Bari. All'inizio il protocollo ha visto un lavoro di attuazione nei territori di Bari e di BAT, in virtù della competenza della Procura minorile di Bari, che copre anche le province di BAT e Foggia.

Il modello Bari
sull'accertamento
dell'età

L'approccio procedurale della Commissione GIADA²⁹ di Bari prevede l'organizzazione dell'ambulatorio, denominato "Welcome", in un apposito spazio con accesso indipendente dal corpo centrale dell'ospedale e dalle corsie. L'accertamento avviene in una stanza dedicata e accogliente, tale da richiamare volutamente un ambiente domestico, più che ospedaliero. Sono state attuate procedure che favoriscono un sentimento di appartenenza, come l'affissione del proprio nome su una mappa in corrispondenza del proprio luogo di provenienza, per facilitare la condivisione delle proprie esperienze. L'accertamento dell'età viene effettuato alla presenza del mediatore culturale, con l'eventuale presenza del tutore, altrimenti con il delegato. L'équipe successivamente redige una relazione con l'indicazione dell'età presunta, indicante il valore massimo e il valore minimo³⁰. L'approccio della Commissione GIADA, olistico e multidisciplinare, comporta che le valutazioni si susseguano secondo un criterio di invasività progressiva; qualora a seguito di ciascuna fase della procedura emergano elementi certi in ordine alla minore età dell'interessato non si procede ad accertamenti successivi. In casi necessari si attivano ulteriori consulenze specialistiche.

L'organizzazione individua preferibilmente nella figura dell'assistente sociale il *case manager*, ma in base alle necessità tale funzione può essere svolta anche dallo psicologo della stessa Commissione. Le informazioni sociali e cliniche raccolte vengono riportate su una cartella socio-sanitaria, che prevede anche una *checklist* sui fattori di rischio e resilienza. A Bari si promuove dunque un'équipe integrata formata da assistente sociale, pediatra, psicologo e mediatore, il quale viene reperito tramite le liste del Comune di Bari o un'apposita lista dell'ospedale o, più raramente, tramite il centro di accoglienza (si cerca di evitarlo).

Prassi adottate
dagli altri
territori

Le altre realtà locali sono state portate quindi ad adottare la buona pratica del capoluogo: nel 2017 l'ASL di Taranto e gli ospedali riuniti di Foggia hanno costituito le Commissioni seguendo il modello barese, mentre a Lecce l'esperienza si è sviluppata in maniera disorganica e pertanto si hanno notizie di alcuni minorenni ancora sottoposti a radiografia e/o visite medico legali.

²⁹ V. più avanti all'indicatore Salute.

³⁰ Regione Puglia ARESS, Report di attività, "Ricerca e azione per la presa in carico precoce delle vulnerabilità degli MSNA" p.72.

A Taranto e a Bari, ad esempio, viene autorizzata la procedura di accertamento nei casi di discrepanza e dichiarazioni contraddittorie sui dati anagrafici dei minorenni e ove vi sia un'apposita richiesta da parte degli enti amministrativi.

Mentre a Taranto sono stati disposti 48 accertamenti, a Bari risultano avviate dal 2017 in poi 282 procedure di accertamento dell'età, un numero significativamente più alto, a causa sicuramente della presenza del CARA e del CPR di Bari. In queste strutture tuttavia l'accertamento dell'età avviene spesso tardivamente rispetto all'arrivo, accrescendo i rischi di vulnerabilità che, nel caso del CPR, è ancora più accentuata in quanto la persona minorenni non ha goduto di un processo di *recovery* dai traumi migratori pre e post migrazione o, come meglio spiegato nel report attività della regione Puglia, non ha avuto accesso a "una concezione di comunità, ideata come ambiente terapeutico globale e incentrata sull'organizzazione di una vita quotidiana rassicurante, prevedibile e caratterizzata da routine regolatorie e strutturanti tese a creare le condizioni per l'attivazione e la determinazione di autentici processi di *recovery*"³¹. La prospettiva dei possibili peggioramenti degli stati psicologici del minorenni e il bisogno di un sostegno da parte degli operatori ha portato la Commissione GIADA a non interrompere la procedura di accertamento neanche nei momenti peggiori della pandemia, nonostante le problematiche emerse (di accesso alle strutture ospedaliere per i minorenni, in generale sempre accompagnati dalle forze dell'ordine, e di disponibilità dei tutori a causa della paura per il Covid-19). Vi sono state, inoltre, criticità nel rispettare le 72 ore per la definizione della procedura con il verbale, per il notevole accumulo di casi da gestire in spazi di tempo ridotti.

Sul territorio di Bari, nel caso in cui nel corso dei colloqui psico-sociali che gli operatori della cooperativa Auxilium effettuano presso il CARA di Bari-Palese emergano dati anagrafici contrastanti rispetto all'iniziale dichiarazione di maggiore età da parte del minorenni (accade soprattutto con le persone provenienti dalla Nigeria), è stato riferito che la stessa cooperativa comunica immediatamente alla Procura della Repubblica presso il TM la necessità di aprire un procedimento a tutela del minorenni.

SVILUPPO ISTRUZIONE E FORMAZIONE

III.7



In tema di istruzione e formazione, l'iscrizione del minorenni nei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) risulta essere la prassi di gran lunga prevalente rispetto all'inserimento nel percorso scolastico tradizionale, in linea con quanto avviene generalmente sul territorio nazionale.

CPIA come
modello
formativo
prevalente

³¹ Ibidem, p. 64.

Questo a causa di diversi fattori, tra cui innanzitutto l'età (come noto, la quasi totalità dei MSNA ha tra i 16 e i 17 anni, ma talvolta vengono iscritti al CPIA anche quindicenni), le barriere linguistiche³², lo scarso o assente livello di scolarizzazione, ma anche le difficoltà di riconoscimento dei percorsi educativi effettuati nel Paese d'origine e dei titoli di studio conseguiti.

La rete dei CPIA pugliesi è composta da 7 centri provinciali, di cui 2 nella provincia di Bari (uno ad Altamura) e uno in ciascuna delle restanti province. Benché i CPIA, con le loro sedi associate, siano diffusi su tutto il territorio regionale, può accadere che i MSNA frequentino CPIA non afferenti alla provincia in cui risiedono.

Nell'anno scolastico 2021/2022, i CPIA di Lecce, Foggia e BAT assorbono complessivamente un'utenza di 242 MSNA (103 nel CPIA di Lecce). Anche tenuto conto del dato parziale a livello regionale, sembrerebbe trattarsi di un'affluenza piuttosto elevata³³.

Una criticità rilevata riguarda l'impossibilità per i minorenni, in alcuni territori, di iscriversi al CPIA in qualsiasi momento dell'anno, con gravi ripercussioni per quanti sono prossimi alla maggiore età in termini di aumento del rischio di marginalità sociale, amplificato dalla situazione di provvisorietà e di interruzione dei progetti in corso dovuta alla pandemia. Altrove, invece, è stata segnalata una buona flessibilità per quanto riguarda l'iscrizione, che rimane aperta fino a fine gennaio e talvolta anche a febbraio, sempre che la persona minorenni abbia la possibilità di raggiungere entro l'anno scolastico il monte ore necessario. La larga maggioranza dei minorenni completa il percorso nei termini previsti; qualora invece non riesca ad acquisire le competenze richieste, continua il suo percorso formativo nell'anno scolastico successivo.

Il problema della carenza di organico e della scarsa autonomia delle sedi dei CPIA

Altri elementi di criticità, segnalati da più parti, sono la carenza di organico e, soprattutto, la scarsa autonomia delle sedi, che non lascia molto margine di manovra per quanto riguarda l'organizzazione dei corsi. Dal momento che molte sedi sono ospitate presso scuole, in alcuni territori i corsi vengono tenuti quasi esclusivamente nella fascia pomeridiana o serale il che, se da un lato può andare incontro alle esigenze degli adulti che svolgono attività lavorative, dall'altro può essere limitante per l'utenza dei MSNA. Laddove possibile, si preferisce che i minorenni frequentino la fascia mattutina, anche per abituarli all'idea di andare a scuola.

32 I MSNA possiedono generalmente un livello di italiano Alfa o Pre A1. Cfr. ISMU, Studio conoscitivo sui minorenni stranieri non accompagnati in Italia e l'accesso all'istruzione, settembre 2021.

33 Come precedentemente ricordato, al dicembre 2021 erano presenti 400 MSNA a Lecce, 52 a Foggia e 10 nella BAT (462). Lo scarto tra gli iscritti al CPIA di Lecce e quelli censiti nella medesima provincia nello stesso periodo potrebbe essere legato al lasso di tempo necessario all'iscrizione dei minorenni una volta giunti sul territorio.

Il raggiungimento dei CPIA è in alcuni casi problematico, per via della loro collocazione territoriale rispetto ai centri di accoglienza e la loro scarsa raggiungibilità a causa dei trasporti carenti (soprattutto nel Brindisino e nel Foggiano). In passato, per agevolare lo spostamento dei minorenni con problemi di collegamenti, in particolare quelli residenti in Comuni dell'entroterra, erano state create sedi provvisorie negli stessi centri di accoglienza, ma questa soluzione è stata poi superata, poiché ritenuta una modalità di insegnamento "poco istituzionale". Ora si preferisce stringere accordi con i Comuni e le scuole per istituire delle sedi al di fuori dalle strutture di accoglienza. A volte sono le stesse associazioni che gestiscono tali strutture ad attivarsi per contattare i Comuni. Secondo quanto riferito, gli istituti scolastici mettono facilmente a disposizione le proprie aule. In molti casi, i CPIA prevedono che le classi non siano formate in base all'età, bensì sulle competenze possedute dai corsisti, a seguito di un test d'ingresso somministrato a inizio anno dai docenti di alfabetizzazione. Alcuni CPIA cercano tuttavia di abbinare i MSNA a loro coetanei e talvolta anche ad altri minorenni provenienti da una stessa struttura di accoglienza. Il criterio della nazionalità, invece, non è quasi mai preso in considerazione, salvo il caso in cui non vi sia una specifica esigenza da parte della struttura di accoglienza. Una nota dolente è rappresentata dal fatto che i CPIA vengono descritti come luoghi che non favoriscono la socializzazione dei minorenni con pari italiani e con il territorio.

*CPIA come
luoghi di "non
socializzazione"*

Pur in assenza di un'offerta mirata per MSNA, gli operatori dei centri di accoglienza giudicano l'offerta formativa dei CPIA adeguata. In generale, come nel caso degli adulti, per supportare i MSNA vengono offerti dei percorsi di alfabetizzazione potenziati, affinché la lingua non diventi un ostacolo. In particolare, oltre alle 200 ore canoniche, vengono aggiunte altre ore (solitamente 100 o 150) di potenziamento. Alcuni CPIA hanno promosso, insieme ai docenti di italiano delle strutture di accoglienza (sia centri SAI che comunità educative), una formazione congiunta sulle metodologie didattiche diretta agli operatori di tali strutture, affinché i minorenni possano essere alfabetizzati prima del loro ingresso nel circuito dell'istruzione. I CPIA promuovono talvolta anche dei corsi brevi volti a rafforzare le competenze linguistiche dei singoli inseriti nei percorsi di istruzione ordinaria.

*L'offerta
formativa dei
CPIA*

Alcuni CPIA offrono a tutta l'utenza iniziative di ampliamento curricolare (soprattutto attraverso i progetti PON, finanziati dai Fondi Strutturali Europei) rispetto all'offerta formativa di base, prevalentemente corsi di inglese e informatica, ma anche attività laboratoriali come musica o arte. I MSNA risulterebbero essere il target più presente nei progetti extra-didattici, che verrebbero da loro seguiti con molto interesse. In generale, questo target appare più costante nella frequenza e motivato rispetto ai maggiorenni, che hanno problemi di tempo per via del lavoro o comunque sono più interessati alla crescita professionale.

I CPIA promuovono anche corsi di formazione per l'awramento professionale per assistente familiare, assistente bagnante, pizzaiolo o panettiere, ma non è chiaro quanti minorenni riescano effettivamente a usufruirne.

Mediazione interculturale a scuola, uno strumento da rafforzare

Un ulteriore elemento di criticità sottolineato da più fronti è la mancanza di mediatori interculturali e dunque la necessità di inserire stabilmente tale figura nei CPIA e negli istituti scolastici tradizionali, come tra l'altro già sperimentato con successo nell'ambito del progetto "Diritti a Scuola" (finanziato attraverso i fondi FESR e FSE del POR Puglia 2014-2020)³⁴.

Generalmente, sono le associazioni che gestiscono i centri di accoglienza ad iscrivere al CPIA i minorenni delle loro strutture, sebbene anche i tutori volontari, se disponibili, siano un punto di riferimento per i referenti dei CPIA, che li aggiornano sul percorso del minorenne e si rivolgono a loro in caso di problematiche, il più delle volte di natura burocratica.

Attenzione dei CPIA ai bisogni formativi dei MSNA

La rete dei CPIA appare coesa e orientata al confronto costante, sia tra singoli CPIA che con l'Ufficio Scolastico Regionale, il quale effettua un monitoraggio periodico dell'utenza, inclusi i MSNA. Da segnalare positivamente la creazione di una piattaforma comune per raccogliere le buone pratiche, che si spera possa essere da stimolo per migliorare l'offerta dei CPIA rispetto ai bisogni formativi dei MSNA, necessità peraltro già evidenziata nei Piani Triennali dell'Offerta Formativa (PTOF) di alcuni CPIA.

Per quanto riguarda soprattutto la prima fase della pandemia, si è lavorato in DAD e DDI, ma appena possibile le lezioni sono tornate a essere svolte in presenza, anche se il numero degli alunni nelle classi è stato ridotto. Non è stato semplice per tutti i percorsi, soprattutto per quanto riguarda l'alfabetizzazione; in alcuni casi i percorsi si sono molto allungati. La gestione dei corsi a distanza non è stata particolarmente problematica per quei CPIA che, come quello di Lecce³⁵, avevano promosso processi didattici innovativi, investendo in ricerca e formazione sulle tecnologie digitali e nell'elaborazione di materiali interattivi, e avevano attivato le aule a distanza AGORA' (Ambiente interattivo per la Gestione dell'Offerta formativa Rivolta agli Adulti)³⁶. Alcuni interlocutori hanno segnalato che durante la pandemia non è stato sempre possibile iscrivere i minorenni al CPIA; pertanto, le comunità (spontaneamente o talvolta su esortazione dei TM) hanno avviato dei corsi di alfabetizzazione tenuti da loro operatori.

34 Nell'ambito del progetto sono stati attivati, tanto nei CPIA quanto negli istituti scolastici ordinari, appositi sportelli caratterizzati dalla presenza, oltre che di mediatori interculturali, anche – tra gli altri – di psicologi e giuristi.

35 Queste competenze sono state rafforzate da quando il CPIA di Lecce è diventato Centro regionale di ricerca.

36 Come previsto dal Decreto Interministeriale 12 marzo 2015 (Linee Guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti), cfr. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/06/08/15A04226/sg>



Al netto delle criticità tuttora esistenti a livello territoriale, il modello pugliese di presa in carico psico-socio-sanitaria definito dalle Linee guida regionali³⁷ – declinato a pieno nella sola realtà di Bari – rappresenta un modello operativo di eccellenza, volto tra l'altro ad agevolare l'emersione precoce delle vulnerabilità secondo un approccio transculturale.

L'esperienza di Bari, ormai ventennale, con la costituzione del gruppo GIADA (Gruppo Interdisciplinare Assistenza Donne e bambini Abusati), ha portato alla lenta costruzione di un comune terreno di comprensione del fenomeno migratorio minorile e del trauma infantile. Il GIADA, che dal 2016 è definito Centro regionale per la diagnosi e l'intervento precoce delle condizioni di abuso infantile, ha elaborato delle linee guida per il contrasto alla violenza sui minorenni incentrate su tre aree (abuso sessuale, violenza e cyberbullismo), focalizzando l'analisi su alcuni gruppi specifici, quali MSNA e vittime di tratta e/o mutilazione genitale.

Il modello GIADA di emersione precoce delle vulnerabilità

Le linee guida forniscono indicazioni concrete e operative sui diversi livelli di intervento, per migliorare le prassi in uso e per rimuovere le criticità che ostacolano il tempestivo funzionamento dei servizi, proponendo un modello di intervento uniforme in ambito regionale e ispirato alla massima integrazione tra gli attori, sia a livello operativo e procedurale che terminologico (evitando il termine di "abuso" a favore di quello di "violenza", spostando così l'accento dall'eccessività della condotta al rifiuto *in toto* della stessa).³⁸

Al lavoro del gruppo GIADA a Bari è stata abbinata sin dal 2017 l'istituzione di una Commissione scientifica sui MSNA a cui partecipano la Società Italiana Pediatri (SIP), la Società Italiana Medicina e Migrazioni (SIMM), l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) e l'Università di Bari, che hanno svolto un lavoro parallelo di ricerca e analisi dei dati sugli stati di malessere e sui livelli di trauma nei MSNA. I preoccupanti risultati³⁹, che rilevano traumi che li portano a stati di apatia, iporeattività, "morte psicologica", hanno supportato un lavoro di più ampio respiro da parte della regione Puglia, per indirizzare gli interventi successivi.

Altre realtà di ricerca e analisi sui traumi dei MSNA

37 Regione Puglia, Linee guida in materia di contrasto alla violenza dei confronti delle persone minori per età, 2016.

38 Si segnala che, al fine di migliorare la presa in carico dei minorenni stranieri e rafforzare le competenze degli assistenti sociali sul tema del contrasto e della prevenzione della violenza su di essi, la Fondazione Nazionale degli Assistenti Sociali (FNAS) ha promosso il progetto interregionale "Tu.M.I.VeDi! Tutela dei Minori Immigrati da Violenza e Disagio", finanziato con risorse FAMI, a cui ha aderito anche la Puglia.

39 Report della "Ricerca-azione per la presa in carico precoce delle vulnerabilità dei MSNA" del 2017, progetto finanziato dalla Regione puglia-ARESS.

L'impegno della regione per la salute dei MSNA

La regione ha infatti nel tempo accordato finanziamenti per la formazione degli operatori e per la creazione di una rete regionale, guidata dall'Ospedale di Bari. Nel 2018, in attuazione delle Linee Guida regionali in materia di maltrattamento e violenza nei confronti delle persone minorenni per età, la regione Puglia ha dato avvio a una Formazione Specialistica Regionale in materia, curata dal Servizio di Psicologia GIADA dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria-Policlinico Giovanni XXIII in partenariato con il Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia (CISMAI).

Il percorso formativo era rivolto agli operatori delle équipes di I livello, dell'area sanitaria e sociale (équipes integrate multidisciplinari per il maltrattamento e la violenza nei confronti dei minorenni), delle équipes di II livello (rete ospedaliera GIADA, Servizi di psicologia/Consultori sovra distrettuali/Centri specialistici per la cura del Trauma interpersonale infantile, referenti di NPI, CSM, SERD, referenti dei Pediatri di Libera Scelta), nonché dei centri antiviolenza. L'attività formativa, che ha il grande pregio di consolidare la preparazione degli operatori dei centri di accoglienza, è stata in seguito parzialmente ridimensionata o posticipata a causa della pandemia.

L'obiettivo è creare un Centro specialistico per la cura del trauma interpersonale in ogni provincia – recepito al momento dalle ASL di Taranto e Lecce, mentre a Foggia si è formalmente costituito ma non risulta attivo – operante al di fuori dei punti dedicati alla neuropsichiatria, al fine di distinguere gli interventi che sono alla base, diversi per la concezione del problema e del beneficiario del trattamento.

La prospettiva è che il Dipartimento Salute della regione prenda in carico tutta la rete dei centri, il che permetterebbe agli stessi centri un rafforzamento in termini di possibilità di accesso ad opportunità e finanziamenti, utili al potenziamento della rete stessa.

La regione Puglia ha inoltre finanziato una formazione specifica per i casi di esposizione al trauma, rivolta agli psicoterapeuti e ai mediatori interculturali, anch'essa purtroppo bloccata a causa dell'emergenza sanitaria. La rete regionale creata dall'Ospedale di Bari su spinta della regione, malgrado le sue fragilità, rappresenta un significativo tentativo di integrazione socio-sanitaria e individuazione uniforme di alcuni indicatori di rischio di vulnerabilità.

Carenza di servizi specialistici etno-psichiatrici e tardivo accertamento dell'età

In tema di salute, tra le altre principali criticità rilevate, si evidenziano la carenza di servizi specialistici etno-psichiatrici e, come già ricordato, il tardivo accertamento dell'età per i minorenni trattenuti all'interno di centri per adulti e CPR, che può mettere a rischio la presa in carico e il benessere psicofisico del minorenne.

Rispetto al primo punto, se negli anni si è assistito a un miglioramento della presa in carico del disagio mentale degli adulti (i Centri di Salute Mentale territoriali accolgono infatti un elevato numero di migranti adulti), resta ancora molto da fare relativamente allo sviluppo, da parte dei servizi pubblici, di competenze specifiche per un'adeguata presa in carico dei minorenni, sia italiani che stranieri, soprattutto rispetto alle problematiche psichiatriche⁴⁰.

A causa dell'assenza di servizi etno-psichiatrici sul territorio pugliese, alcuni operatori dell'accoglienza hanno riferito di essersi rivolti a centri specializzati fuori regione, pur sottolineando, in taluni casi, di aver partecipato a corsi di formazione in materia.

Non sono emerse particolari criticità rispetto all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, all'accesso ai servizi sanitari di base e alla vaccinazione dei minorenni, in quanto considerata dalla regione un trattamento sanitario urgente garantito a tutti. Sono tuttavia emerse prassi e tempistiche differenti nei diversi distretti rispetto alla possibilità concreta per i minorenni di vaccinarsi e ottenere il *Green Pass*. Questo avrebbe portato ad esempio molti di loro, provenienti da varie province, a recarsi nel distretto di Taranto, che da subito ha favorito l'accesso universale alla vaccinazione.

Prassi diversificate nelle varie province

Durante l'emergenza sanitaria, una buona prassi segnalata, promossa dalla regione Puglia in collaborazione con il Servizio di Psicologia GIADA, è stata la predisposizione di materiali psicoeducativi e un servizio di consulto a distanza per la gestione dello stress nei minorenni, rivolti agli operatori e agli educatori delle strutture di accoglienza.

Nell'ambito delle azioni di coordinamento regionale in materia di salute, si segnala positivamente la recente ricostituzione del GriS Puglia (Gruppo Immigrazione e Salute della SIMM⁴¹), che gli interlocutori intervistati auspicano possa promuovere lo scambio di buone prassi e favorire un'interlocazione più diretta con la regione per quanto riguarda i bisogni specifici dei MSNA.

Ricostituzione del GriS Puglia

⁴⁰ In questo si segnala che il summenzionato progetto "F.A.R.I." (v. sopra) ha previsto anche attività di formazione agli operatori del SSN su temi di antropologia medica, sociologia della salute, psicologia ad indirizzo etno-psichiatrico e mediazione transculturale. Inoltre, nell'ambito del progetto FAMI "Prevenzione 4.0" la regione Puglia, in partenariato con AreSS Puglia, Università degli Studi Bari e Nova Onlus Consorzio di Cooperative Sociali, ha curato un percorso formativo finalizzato a promuovere tra gli operatori del settore la dimensione transculturale dei servizi socio-sanitari.

⁴¹ V. sopra.

III.9



TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA

*La prosecuzione
dell'accoglienza
dopo i 18 anni*

Sul piano della transizione all'età adulta, dalle interviste finora effettuate, si rileva che il prosieguo amministrativo viene generalmente disposto in alcuni Tribunali per i Minorenni pugliesi, come quello di Bari, con la finalità di sostenere i minorenni nel loro percorso di integrazione, visto l'arrivo spesso in età prossima ai 18 anni. A Bari, a febbraio 2022, sono attivi 319 prosiegui ex art. 13 Legge 47/17. Anche in questo caso, le esperienze pregresse hanno svolto un ruolo importante: come riferito dagli interlocutori ascoltati, un provvedimento analogo veniva applicato dal Tribunale per i Minorenni di Bari già prima della Legge Zampa. In generale, emerge un'attenzione regionale per il tema della prosecuzione dell'accoglienza dei minorenni, italiani e non. Difatti, in base a un regolamento regionale, per quasi tutte le strutture di accoglienza per minorenni sarebbe prevista la possibilità di proseguire l'accoglienza fino ai 25 anni, ma gli stessi interlocutori intervistati hanno riferito di non averne esperienza diretta, ipotizzando che venga utilizzata molto raramente ed in casi con particolari vulnerabilità, perché solitamente i neomaggiorenni sono portati a ricercare una propria autonomia abitativa. In altre realtà, come quella di Taranto, emerge che il Tribunale per i Minorenni riceve per circa il 20% dei casi una richiesta di prosieguo amministrativo; a novembre 2021, erano infatti attivi 20 prosiegui amministrativi per neomaggiorenni.

*Basse richieste
di conversione
del permesso di
soggiorno*

Rispetto all'inclusione sociale e all'autonomia lavorativa ed abitativa continuano a permanere forti criticità, legate alle difficoltà già presenti sul territorio (il tasso di disoccupazione giovanile in Puglia, nel 2020, ha raggiunto quasi il 35% - dati Istat). A fronte della forte presenza di minorenni sul territorio, nel passaggio alla maggiore età, dai dati disponibili sembra emergere un numero ridotto di neo maggiorenni che chiedono la conversione del permesso di soggiorno nelle Questure regionali. Guardando al numero di pareri positivi rilasciati da parte della D.G. Immigrazione e Politiche di Integrazione: sui 1.894 pareri rilasciati nel 2021 solo 12 richieste provenivano dalla Puglia⁴². Deve ad ogni modo essere sottolineato che proprio a seguito del Decreto Legge 130 del 2020, il permesso di soggiorno alla maggiore età deve essere concesso anche qualora il parere sia stato richiesto ma la Direzione Generale non lo abbia rilasciato entro 30 giorni dall'invio. Pertanto, la reintroduzione a fine 2020 del cosiddetto "silenzio-assenso" potrebbe avere come conseguenza un numero maggiore di conversioni del permesso da parte delle Questure pugliesi rispetto al numero dei pareri emessi segnalato⁴³.

⁴² MPLS, Rapporto di approfondimento semestrale, dicembre 2021.

⁴³ Rileva ad ogni modo che anche nell'anno precedente quando ancora non vi era stata tale modifica vi sono stati 19 pareri rilasciati a fronte dei 1.713 a livello nazionale, mentre nell'anno prima 21 a fronte di 1.850.

Inoltre, ulteriori motivazioni che spiegano tale bassa richiesta di conversione del permesso di soggiorno emergono dal dato più alto di istanze di prosieguo amministrativo accettate (per cui non è necessario il rilascio del parere dalla D.G.) e dalle difficoltà di ottenimento del passaporto da parte dei minorenni; dato riscontrato dalle considerazioni delle autorità giudiziarie intervistate e dall'ipotesi di trasferimento del minorenne fuori dalla regione. Dalle interviste emerge tuttavia che molti minorenni rimangono nel territorio anche a seguito della maggiore età, trovando *in loco* opportunità di lavoro e integrazione. Si segnala, tuttavia, positivamente la presenza di alcuni interventi sui temi del passaggio alla maggiore età, come ad esempio il progetto multiregionale "N.E.A.R. Network for Empowerment Autonomy and Resilience", promosso dall'impresa sociale Con i Bambini in collaborazione con "Never Alone – Per un domani possibile", volto a favorire soluzioni abitative adeguate per neomaggiorenni, così come l'attivazione di percorsi di inserimento lavorativo e l'inclusione in reti e relazioni sociali.

Dalle interviste emerge che il problema abitativo, anche e forse grazie alla mediazione dei centri di accoglienza e delle associazioni ad esse facenti capo, non comporta eccessivi problemi per i neomaggiorenni, che sembrano trovare senza troppa difficoltà soluzioni abitative, in alcuni casi in Comuni diversi rispetto a quello dove viene svolta l'attività lavorativa, in ragione anche della morfologia del territorio.

Più complesso è favorire l'autonomia lavorativa e la crescita delle competenze nel passaggio dalla fase di minore a quella di maggiore età. Proprio su questi temi, la regione Puglia ha promosso un progetto realizzato in partenariato con associazioni ed enti di riferimento⁴⁴ che ha visto fra gli obiettivi lo sviluppo di competenze socio-relazionali, cognitive e lavorative di minorenni stranieri in condizioni di disagio sociale e la promozione di processi di *empowerment* e di miglioramento dell'occupazione, favorendo lo sviluppo dell'autonomia e la valorizzazione delle risorse personali. Tuttavia, tale progettazione ha visto forti difficoltà nell'attuazione, dovute alla pandemia in corso e al cambiamento del sistema di accoglienza a livello nazionale con il passaggio dallo SPRAR al SIPROIMI e poi SAI. Il progetto è stato infatti pensato tra il 2017 e il 2018 quando in Italia era ancora in piedi il sistema di prima accoglienza FAMI. L'affaticamento nella fase di seconda accoglienza ha portato a una commistione con la prima fase e alla presenza di minorenni senza documentazione, ponendo difficoltà alla realizzazione delle attività e al reperimento dei beneficiari, difficoltà a cui tuttavia i partner hanno cercato di porre rimedio, per la maggior parte con successo. Così come per i coetanei italiani, si segnala inoltre come spesso le occasioni ludico-ricreative siano molto limitate, anche per l'assenza di luoghi informali di aggregazione. Gli attori più attivi dal punto di vista dell'inclusione delle persone minorenni nei diversi territori sembrano essere le società sportive.

Difficoltà nel raggiungimento dell'autonomia lavorativa

⁴⁴ Il già menzionato progetto FAMI "FUTURE", promosso dalla regione Puglia, è stato realizzato in partenariato con gli enti di formazione IFOA e Unisco, l'Aps Etnie e il Comune di Bari.

In tema di misure volte a sostenere l'autonomia dei neomaggiorenni, gli attori intervistati hanno inoltre sottolineato la necessità di continuare a promuovere l'attivazione, a livello nazionale, del Fondo triennale per i neomaggiorenni che escono da percorsi in comunità o in affido, garantendo un sostegno fino al ventunesimo anno di età⁴⁵.



CONCLUSIONI

L'attività di *rapid assessment* nella regione attesta una realtà assai diversificata e variegata sia in termini di applicazione di istituti e procedure che nelle prassi e nei servizi offerti. La presenza di un numero importante di minorenni non accompagnati nel territorio pugliese ha comportato per gli enti regionali, locali e per il Terzo Settore, la necessità di organizzarne un'accoglienza, basandosi spesso su una tradizionale relazione con il fenomeno migratorio.

Complessivamente, tutti i diversi indicatori mostrano la volontà da parte di molte realtà di livello regionale o locale di attuare il dettame normativo della Legge n. 47/2017: in tema di tutela volontaria, accertamento dell'età, prosieguo amministrativo, ascolto e accoglienza vi sono chiare evidenze di capacità ed interventi efficaci e positivi, se non in tutto il territorio almeno in alcune province. La percezione di essere una terra di confine e di unione fra culture diverse è forte in molti degli attori intervistati, fonte di orgoglio e di esperienza per molti, considerata come una solida base per la gestione della più recente migrazione dei MSNA. La capacità di rispondere al fenomeno migratorio minorile ha portato alcune realtà, come quella barese, ad anticipare quanto poi avvenuto a livello nazionale, sperimentando forme di tutela volontaria e, nel presente, forme di affido "leggero". Alcune di queste esperienze di "eccellenza" sono all'avanguardia nello svolgere un'attività creativa di nuovi strumenti tesi a far fronte alle necessità dei minorenni e a mantenere una relazione di dialogo fra migranti e società. La volontà di mettersi in dialogo con gli aspetti più peculiari della migrazione minorile ha portato poi, a livello regionale, al proposito di formare gli operatori e i professionisti sulle vulnerabilità ed i traumi legati a tale migrazione.

Alcuni territori, pertanto, rappresentano dei modelli sperimentati e consolidati che possono contare su un'ampia offerta di servizi, mentre altre realtà appaiono meno strutturate e con limitata possibilità di risposta ai bisogni specifici di una categoria vulnerabile quale è quella dei minorenni soli e dei neomaggiorenni. La sperimentazione in alcuni ambiti, come quello della salute – ove la regione punta ad una formazione innovativa di operatori e specialisti – si contrappone ad alcune lacune prolungate e diffuse, quali ad esempio la mancanza di servizi etno-psichiatrici o dedicati al fenomeno delle migrazioni infantili.

⁴⁵ Il fondo è stato promosso dalla campagna "Donare Futuro - Misure regionali urgenti per il diritto alla famiglia al Centro-Sud".

Anche rispetto alla tutela, si evidenzia una forte differenziazione territoriale sia rispetto al numero che alla qualità dei tutori, ma anche rispetto al supporto della tutela stessa.

Tuttavia, è anche necessario sottolineare come vi siano criticità più strutturali e di livello centrale, quali quelle dell'intero sistema di accoglienza nazionale dei MSNA, come quelle relative alla disponibilità di posti di accoglienza all'interno della rete SAI. Altre, invece, risultano più direttamente connesse a debolezze specifiche del territorio pugliese rispetto alla fornitura di determinati servizi, come nel caso dell'indicatore salute.

La ricerca evidenzia come sia necessario puntare ad un rafforzamento di standard comuni, al fine di ridurre le diseguaglianze ancora evidenti all'interno del territorio rispetto a molti indicatori. Dall'analisi sinora effettuata, si osserva che i soggetti locali e sovra-locali di alcune realtà territoriali non tessono sempre interazioni adeguate con gli attori di altre aree o con le autorità regionali. In alcuni casi si è inoltre visto come la relazione di prossimità tra piccole realtà limitrofe – e dunque una dimensione intra-locale – prevalga rispetto a un'interazione a un livello "superiore" – ovvero rispetto, ad esempio, alla dimensione provinciale.

L'intenzione di una maggiore presenza e partecipazione nei processi legati all'accoglienza e all'integrazione da parte delle autorità regionali, tra cui il Garante regionale per le questioni legate alla tutela e la regione in tema di formazione degli operatori, rappresenta un primo passo per un maggiore coinvolgimento sinergico fra enti regionali e locali per le politiche di integrazione. Tanto più necessario visti i disequilibri quantitativi relativi alla forte presenza di minorenni in alcune province rispetto ad altre, a cui fa da contrappeso l'opposta mancanza di tutori rispetto ad altre realtà provinciali. Si veda ad esempio il caso di Bari e Taranto.

È inoltre da segnalare la discrepanza nella rilevazione dei dati fra autorità diverse, fenomeno che potrebbe essere spia di una maggiore necessità di dialogo infra-istituzionale. Si veda ad esempio il numero di MSNA segnalati dal Tribunale tarantino rispetto a quanto riportato dalle autorità ministeriali competenti.

Da tali elementi è possibile delineare un quadro in cui risulta non pienamente attuata la normativa della Legge n. 47/2017. Tuttavia, accanto alle limitate risorse finanziarie disponibili e a un'offerta di servizi limitata, la regione resta un luogo di estremo interesse per il fenomeno delle migrazioni minorili, volto (e rivolto) all'accoglienza e alla sperimentazione di nuove forme di avvicinamento fra società e minorenni non accompagnati, come le forme di affidamento light sembrano suggerire. Ma anche il più ampio tessuto sociale e associativo del territorio, che conserva ancora forte la tradizione di accoglienza e che vive il proprio ambiente come "crogiolo di civiltà", vedendo nel fenomeno migratorio una risorsa preziosa.

IV. RAPID ASSESSMENT

Regione Liguria

IV.0 INTRODUZIONE

Il numero dei minorenni stranieri non accompagnati censiti nel territorio ligure dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione è di 379 (2 sono di genere femminile) al 31 dicembre 2021 e rappresenta il 3% delle presenze a livello nazionale⁴⁶. Rispetto all'anno precedente, in cui i minorenni stranieri erano 202⁴⁷, si è assistito ad un incremento significativo dell'80%. A tale incremento, peraltro prevedibile se si considera che le limitazioni imposte dalla pandemia di Covid-19 hanno ridotto drasticamente i flussi migratori, non è tuttavia corrisposta un'adeguata risposta da parte del sistema di accoglienza, come si vedrà meglio di seguito.

Con l'avviso del 7 maggio 2021 del Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione - vi è stato infatti un ampliamento di soli nr. 20 posti dedicati ai minorenni stranieri nella rete SAI per una spesa pari a euro 517.570,00; ampliamento che ha tuttavia interessato il solo capoluogo ligure, lasciando le altre province completamente scoperte⁴⁸. Per effetto di tale ampliamento, considerando i 193 posti SAI già presenti al 2020 (163 su Genova e 30 sul Distretto Sociale n.7 Savonese) e dedicati ai minorenni, ad oggi il numero complessivo di posti SAI nella regione è pari a 213, a fronte di un numero di minorenni stranieri decisamente superiore⁴⁹.

La Liguria è una regione di confine e nei territori prossimi alla Francia gli arrivi sono giornalieri e consistenti, sebbene la maggior parte di queste persone intenda poi proseguire il proprio viaggio ed oltrepassare il confine. Qui le Amministrazioni e le Istituzioni faticano a dare risposte adeguate a intere famiglie con bambini, ma anche a giovani adulti e a minorenni stranieri non accompagnati.

⁴⁶ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minorenni-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2021.pdf>

⁴⁷ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minorenni-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2020.pdf>

⁴⁸ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-08/graduatoria_ampliamenti_msna.pdf

⁴⁹ https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf

Questa condizione frontaliere rende certamente più difficile lavorare sulla base di una progettualità condivisa e a più lungo termine, soprattutto perché gli sforzi sembrano concentrarsi quasi esclusivamente su risposte contingenti alla situazione di costante emergenza, nonostante la dimensione strutturale e ormai storica del fenomeno migratorio.

Tuttavia, anche negli altri territori della regione nei quali il numero dei minorenni è piuttosto esiguo e gli arrivi sono diluiti nel tempo, si assiste a difficoltà analoghe, per tutta una serie di motivi che cercheremo di esaminare in modo specifico nel seguito del rapporto, ma che di fatto sembrano impedire la realizzazione di quel principio fondamentale della parità di trattamento che informa tutta la Legge n. 47/2017⁵⁰.

Considerato che la Liguria si posiziona al decimo posto per numero di minorenni stranieri, andremo a verificare come la proporzionalità di presenze più bilanciata rispetto ad altre regioni italiane non riesca a determinare la qualità e l'entità di intervento previsto dalla normativa.

Particolare attenzione verrà inoltre dedicata alla situazione di emergenza che ha interessato il capoluogo ligure a partire dalla seconda metà dell'anno 2021. Qui si è registrato un incremento negli arrivi di persone minorenni, provenienti in particolare da Egitto e Albania, tale che il sistema di accoglienza ha mostrato evidenti segnali di fatica. Così, mentre in passato il sistema riusciva ad assicurare alla persona minorenne sola che si trovava sul territorio il collocamento in un luogo sicuro per poi attivare tutta una serie di misure, a partire dall'iscrizione scolastica e sanitaria, necessarie per accompagnare i minorenni al compimento dei 18 anni ed alla fuoriuscita dal sistema stesso, negli ultimi mesi del 2021 l'incremento negli arrivi ha messo in crisi l'intero sistema, che non è riuscito a garantire una presa in carico qualificata, a partire da un idoneo collocamento dei minorenni che sono, infatti, rimasti per diversi mesi in strutture alberghiere cittadine.

Questa difficoltà nel collocare tutte le persone minorenni giunte sul territorio in strutture idonee, come previsto dalle nostre disposizioni normative, è stata solo la prima delle difficoltà emerse nel garantire un'adeguata presa in carico, se si considera che diversi sono stati i minorenni che si sono allontanati e che il sistema non è stato in grado di proteggere.

Conseguenze purtroppo prevedibili che Defence for Children Italia ha più volte cercato di segnalare alle Istituzioni nel tentativo di coordinare gli sforzi e mettere le proprie risorse e conoscenze a disposizione dell'Amministrazione. Purtroppo la chiusura verso tale proposta e la mancanza di confronto hanno reso impossibile ogni forma di collaborazione.

⁵⁰ Art. 1 - Ambito di applicazione - 1. I minorenni stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minorenni a parità di trattamento con i minorenni di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.

IV.1



ACCOGLIENZA: TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE

*Mancanza di
dati ufficiali e
commistione tra
diverse strutture
di accoglienza*

La difficoltà nel ricostruire con precisione la tipologia di strutture di accoglienza ed il numero dei posti disponibili alla luce della variabilità di strutture esistenti è stata determinata dall'assenza di collaborazione, nonostante i molteplici tentativi di interlocuzione, da parte dell'amministrazione del Comune di Genova, città nella quale è presente il maggior numero di minorenni stranieri; circostanza che ha condizionato certamente le possibilità di osservazione.

Al di là del risultato del presente rapporto è importante rilevare come l'assenza o l'inaccessibilità di una geografia condivisa del sistema di accoglienza si costituisca come un elemento strutturale che certamente, oltre a rendere difficile la verifica relativa alla congruità tra dettato normativo e pratiche del territorio, non contribuisce alla realizzazione delle sinergie necessarie per una corretta implementazione di quanto la legge prevede.

Nel corso dell'ultimo anno si è assistito alla chiusura di diverse comunità di accoglienza e all'apertura di nuove strutture. Molte di quelle presenti sul territorio genovese sono entrate a far parte della rete SAI, altre sono rimaste comunità specificatamente dedicate a minorenni stranieri e, in molti casi, si è assistito all'inserimento di questi ultimi in comunità educative (CEA, CEAS o CET)⁵¹. In quasi tutte le realtà si è anche fatto ricorso al collocamento in CAS, sebbene si tratti di strutture destinate al collocamento degli adulti.

Pur con le difficoltà menzionate, secondo una ricostruzione effettuata in base a quanto indicato nei decreti di nomina dei tutori (sia essi volontari che istituzionali) emessi dal Tribunale per i Minorenni di Genova, emerge che i minorenni stranieri non accompagnati trovano collocazione nelle seguenti strutture, così ripartite per provincia:

- **La Spezia:** Cittadella della Pace (CAS), Comunità Mondo Aperto (CAS), Casa sulla Roccia (CEA), Gulliver (CEA), Cas Open space, CAS la Falena;
- **Savona:** Casa della Giovane (comunità per MSNA e SAI), Comunità Ancora Casa (comunità per MSNA e SAI), Centro Fondazione Ancora (comunità per MSNA e SAI);
- **Imperia:** Coop. Jobel (CAS); Comunità Gilardi fondazione Somaschi (CEA), Comunità Bonfante (CET), Casa Lorien (Casa famiglia);

⁵¹ CEA: Comunità Educativa Assistenziale - CEAS: Comunità Educativa con interventi ad integrazione Sociosanitaria
CET: Comunità Educativa Territoriale

- **Massa Carrara:** Comunità La Risorsa, La Casa di Alice;
- **Genova:** Comunità Galata, Comunità Terralba Genova, CAS Casa Bozzo, Comunità prima accoglienza Hermes, Tappeto Volante, Comunità Tuin, Tangram, Comunità Tabit, Comunità Oblò, Minerva, Comunità Il Ponte, CAS Auxilium Genova, CAS adulti Zara' Agorà Genova, Comunità di accoglienza Padri Somaschi, Comunità Il Frassino, Samarcanda, Villa Canepa, Comunità Progetto Insieme.

La suddivisione e frammentazione delle competenze a livello centrale tra vari enti pubblici - Ministero dell'Interno, Enti Locali e Prefettura - risulta ripercuotersi criticamente sul livello locale e territoriale, dove, a seconda del Comune in cui il minorenne si trova, potrà essere accolto in una tipologia di struttura piuttosto che in un'altra. E, infatti, mentre nel capoluogo ligure e in provincia di Savona i minorenni stranieri non accompagnati possono beneficiare di una prima accoglienza, dove trascorrono, in questo momento pandemico, anche la quarantena, e di una seconda accoglienza in comunità a loro specificatamente dedicate e per la maggior parte aderenti alla rete SAI, nelle altre realtà territoriali il sistema di accoglienza presenta peculiarità e differenze che distanziano significativamente le pratiche dalle previsioni normative.

Suddivisione e frammentazione delle competenze

Sul territorio di Ventimiglia, al confine italo/francese, il sistema di accoglienza istituzionale è in forte difficoltà e si potrebbe affermare in larga parte assente. Le diverse organizzazioni presenti sul territorio (Ong ed enti ecclesiastici) cercano di supplire a tale mancanza, svolgendo servizi di prossimità in un contesto difficilissimo. La parola chiave su questo territorio di passaggio continua ad essere "emergenza", riuscendo le associazioni presenti (a loro stesso dire) esclusivamente a limitare il danno di una mancata gestione istituzionale. Le strutture di accoglienza si scontrano, infatti, con un sistema che, dopo aver chiuso nel mese di luglio 2020 il campo Roja, un presidio che accoglieva in condizioni di emergenza adulti e minorenni, ha lasciato intere famiglie con bambini, minorenni stranieri non accompagnati e giovani adulti privi di qualunque tipo di supporto (sanitario, educativo, legale), di un alloggio, di cibo e vestiario adeguato, così alimentando il tentativo di oltrepassare i confini anche mettendo a rischio la propria vita.

Assenza istituzionale

Anche per quei minorenni stranieri che decidono di restare sul territorio, la presa in carico è quasi interamente demandata al privato sociale, senza un sostegno istituzionale capace di consentire adeguate condizioni e sostenibili progettualità. Le comunità esistenti, ospitanti la maggior parte dei minorenni stranieri presenti sul territorio, che siamo riusciti ad intercettare dichiarano esplicitamente di non disporre delle condizioni per poter avviare progettualità durature per ciascun minorenne a causa dell'inadeguatezza delle risorse e della mancanza nel territorio di opportunità educative/formative per questi minorenni.

La struttura che gestisce la prima accoglienza si trova a Lucinasco (IM) ed è gestita dalla Cooperativa Sociale Jobel⁵². Di fatto si tratta di un CAS adulti ove un piano dell'immobile è stato destinato all'accoglienza dei minorenni. Qui i minorenni dovrebbero trascorrere il solo periodo di quarantena, ma sembra vi rimangano anche per 40 giorni per poi essere trasferiti, in alcuni casi, in seconda accoglienza presso la comunità Gilardi di Vallecrosia gestita dai Padri Somaschi. Queste strutture, al momento della rilevazione ospitavano rispettivamente 10 e 15 minorenni - in linea con il dato (32 minorenni stranieri) rilevato dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di Integrazione⁵³.

Difficoltà nella gestione delle persone in transito

Ma questo è un territorio di transito, coloro che si fermano sono in realtà molto pochi rispetto a quelli che intendono oltrepassare il confine; eppure non esiste un sistema di accoglienza formale di transito e diversi sono i minorenni stranieri per strada che non riescono ad essere intercettati e messi in sicurezza⁵⁴. Caritas, unitamente a Diaconia Valdese e Save the Children, riesce ad offrire un'accoglienza temporanea, limitata a poche notti a circa 20 persone (tra adulti e minorenni), ma le persone che giornalmente si presentano presso lo spazio da loro gestito sono molte di più.

Nel territorio di La Spezia i minorenni stranieri non accompagnati sono accolti in CEA, ma anche nei CAS adulti. L'accoglienza in CEA se da un lato, essendo dotata di maggiori risorse, ha senz'altro il privilegio di facilitare l'integrazione tra minorenni stranieri ed italiani, dall'altro presenta diverse criticità, secondo quanto riferito dagli stessi responsabili di Comunità. I minorenni stranieri, infatti, sono accolti in queste strutture in c.d. emergenza; ovvero i posti loro dedicati sono quelli lasciati liberi dai minorenni italiani e sebbene gli stessi dovrebbero rimanervi per un periodo di 10 giorni al massimo, di fatto vi permangono anche per diversi mesi. Di conseguenza, non essendo tali strutture attrezzate per far fronte alle specificità dei minorenni stranieri e mancando un progetto condiviso con i servizi sociali, l'integrazione è per loro seriamente compromessa. La Comunità Educativa Assistenziale "La Casa sulla Rocca" gestita da Caritas - che ha 10 posti per accoglienza residenziale e 2 posti in emergenza - accoglie, al momento della rilevazione, 3 minorenni stranieri non accompagnati. Anche la Cooperativa Sociale Gulliver ospita in c.d. emergenza 4 minorenni stranieri non accompagnati e opera come struttura di prima accoglienza. Su questo territorio i minorenni stranieri vengono inoltre accolti presso un CAS adulti "La Cittadella della Pace" gestito da Caritas.

52 Dopo la nostra visita questa struttura, così come la Comunità Gilardi, è entrata a far parte della rete SAI.

53 Report mensile minorenni stranieri non accompagnati in Italia della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di Integrazione, aggiornato al 31 dicembre 2021.

54 Al momento della rilevazione sembra ci sia stata una richiesta del Comune di incontrare tutte le organizzazioni presenti sul territorio per valutare con la Prefettura un'ipotesi di progetto di accoglienza diffusa sul territorio di Ventimiglia, temporanea e per migranti in transito.

Al momento della rilevazione a La Spezia erano circa 25 i minorenni in carico ai servizi sociali del territorio, i quali lamentano significativamente la mancanza di strutture di accoglienza ad hoc per rispondere alle esigenze particolari di questo gruppo. Il loro collocamento in CEA non risponde, infatti, pienamente alle loro esigenze, in primis a quella di essere avviati all'autonomia, essendo in genere le CEA abituate a gestire minorenni più piccoli di età.

Inoltre, i minorenni stranieri possono rimanere in emergenza nelle CEA per 10 giorni (ai quali possono essere aggiunti altri 10 giorni al massimo per disposizioni interne) e poi dovrebbero essere trasferiti in strutture più idonee. Di fatto i minorenni vengono trasferiti nel CAS adulti che si è organizzato per accogliere anche minorenni che permangono tuttavia in una situazione di commistione con gli ospiti adulti. Al momento della rilevazione erano accolti in questa struttura 15 minorenni. Vi è consapevolezza in relazione all'illegittimità di simile collocamento e alla pericolosità determinata dalla promiscuità tra minorenni ed adulti. Gli operatori cercano così di far fronte a tale disfunzione, creando spazi dedicati ai minorenni ed elaborando delle progettualità ad hoc pur nei limiti che questa tipologia di collocamento comporta.

Altro limite del collocamento in CEA che è emerso, seppur nel capoluogo, riguarda la formazione degli operatori, in alcuni casi non adeguatamente formati sui diritti delle persone minorenni straniere. Di conseguenza, alcune delle omissioni riportate dai tutori nei confronti dei minorenni stranieri sono da ricondurre proprio a tale mancanza di formazione degli operatori, in genere abituati a confrontarsi con le esigenze di minorenni italiani.

Al contrario sono emerse anche esperienze positive del collocamento in CEA soprattutto nel caso di minorenni arrivati sul territorio piuttosto piccoli (all'età di 12 anni); strutture nelle quali il numero di persone minorenni presenti (sia italiane che straniere) e il numero di educatori è tale da garantire un supporto educativo molto forte. Il processo di integrazione in questo caso ha funzionato bene: il fatto di trovarsi insieme a minorenni italiani ha accelerato il processo di apprendimento della lingua italiana e della cultura italiana in generale.

Sul territorio di Savona i minorenni stranieri sono inseriti o in comunità per minorenni stranieri o in comunità appartenenti alla rete SAI. Le tre Comunità che accolgono i minorenni stranieri sono tutte inserite nel progetto SAI; inoltre la Comunità Ancora Casa di Celle Ligure accoglie anche minorenni stranieri al di fuori di tale circuito. Sebbene i beneficiari siano gli stessi, le possibilità economiche e le rette per sostenere l'accoglienza sono differenti. Per i minorenni inseriti al di fuori del circuito SAI si stipulano delle convenzioni con i comuni che li hanno in carico e che decidono dove collocare la persona minorenne. Da questo deriva un'ulteriore divergenza:

*Stessi
beneficiari,
risorse differenti*

a seconda del Comune che ha in carico la persona minorenni la retta è più o meno alta e di conseguenza anche le possibilità progettuali differiscono. I minorenni collocati nell'ambito del SAI possono in linea di principio godere di maggiori possibilità, ma è sempre necessario adeguare tali risorse ai bisogni effettivi di ciascun minorenni, alle sue risorse personali e necessità. Gli interlocutori intervistati riferiscono così che, mentre per alcuni minorenni le risorse messe a disposizione dal SAI sono adeguate e sufficienti per lavorare sull'accompagnamento verso l'autonomia, per altri i mezzi non sono tali da rispondere adeguatamente alla loro progettualità, in considerazione delle risorse e delle prospettive individuali, ma anche in relazione alle scarse opportunità del territorio. Le variabili da tenere in considerazione sono dunque molteplici: i costi, ma anche le risorse e le potenzialità individuali di ciascuna persona minorenni. Uniformare progettualità e bisogni non sarebbe rispondente al superiore interesse di ogni singola persona minorenni che deve invece poter contare su una progettualità specifica.

*Eccessiva
permanenza
in prima
accoglienza*

La comunità per minorenni stranieri facente capo alla Comunità Ancora Casa di Celle Ligure è adibita alla prima accoglienza. Nonostante le persone minorenni debbano permanere in prima accoglienza per 30 giorni, di fatto in molti casi vi rimangono fino al compimento dei 18 anni. Ci sono persone minorenni che sono rimaste in prima accoglienza anche per tre anni, dai 15 ai 18. L'obiettivo è farli entrare in seconda accoglienza prima dei 18 anni, ma spesso, secondo gli operatori, non risulta possibile e così i minorenni "restano parcheggiati in prima accoglienza". In questa tipologia di struttura, secondo quanto riferito dagli stessi operatori e conformemente a quanto prevede il manuale di accreditamento delle strutture redatto da Alisa (Azienda Ligure Sanitaria), è necessario garantire una presenza degli educatori h24, ma si tratta di una presenza maggiormente volta alla custodia e sorveglianza piuttosto che ad offrire un supporto educativo ed integrativo necessario a considerare l'accoglienza nei dovuti termini "progettuali" che dovrebbe regolarla.

Il sistema risulta dunque essere piuttosto farraginoso e poco organico; si assiste a collocamenti, definiti casuali dagli stessi operatori, all'interno del SAI di minorenni che vengono direttamente trasferiti dal sistema centrale senza dare invece priorità a coloro che sono in prima accoglienza e che avrebbero pertanto diritto ad essere trasferiti in seconda accoglienza.

Nel territorio genovese, come sopra accennato, il sistema di accoglienza che, seppur con i suoi limiti e criticità, sembrava funzionare ed essere in grado di accogliere i minorenni stranieri presenti sul territorio collocandoli nelle varie comunità esistenti, per la maggior parte aderenti al SAI, ha attraversato negli ultimi mesi del 2021 un grosso momento di difficoltà. Operatori ed educatori hanno riferito seri ostacoli nel gestire un arrivo così consistente di persone minorenni sole; la carenza di strutture ove poterli collocare, ma anche di personale formato e in grado di predisporre un presidio socio-educativo presso gli alberghi che potesse in qualche modo supplire all'inidoneità del collocamento, hanno aggravato la situazione di precarietà di questi minorenni.

Diversi sono quelli che hanno compiuto i 18 anni e per i quali, al momento della rilevazione, nessuna idonea misura di protezione è stata posta in essere, né è stata garantita loro quella particolare misura del prosieguo amministrativo che in altre circostanze (durante il lockdown a causa della pandemia Covid-19) è stata invece riconosciuta dal Tribunale per i Minorenni di Genova come idonea ad assicurare alla persona minorenni un periodo prolungato di almeno sei mesi per porre in essere quel percorso di supporto interrotto per circostanze indipendenti dal minorenni stesso. La fuoriuscita dal sistema di accoglienza senza alcun accompagnamento alimenta la situazione di precarietà e di conseguenza il rischio per molti minorenni di diventare vittime di traffici illegali o addirittura autori di reati.

Vi sono, inoltre, minorenni che si sono allontanati dalle strutture rendendosi di fatto irreperibili. Arrivare da minorenni e restare invisibile agli occhi di un sistema di accoglienza rappresenta certamente una criticità importante che incide fortemente sulle prospettive future di ogni persona minorenni, in alcuni casi fino a comprometterne la regolarità sul territorio.

Nel corso della ricognizione sul capoluogo è inoltre emersa una significativa difficoltà ad interloquire con gli enti gestori delle comunità di accoglienza ed i rispettivi responsabili che, unitamente alla già evidenziata difficoltà di confronto con l'Amministrazione, hanno mostrato un sistema poco trasparente e la mancanza di autonomia da parte degli operatori nello svolgere il proprio ruolo civile, educativo e professionale.

Nonostante queste difficoltà del sistema nel rispondere alla necessità di collocare il minorenni in un luogo sicuro e adeguato, l'affidamento familiare per i minorenni stranieri non accompagnati è una tipologia di istituto praticamente inutilizzata, sebbene dovrebbe essere preferito rispetto al collocamento in una struttura di accoglienza⁵⁵. Gli stessi attori dell'accoglienza ritengono a tal fine necessaria una maggiore sensibilizzazione del territorio, ma anche una più dettagliata disciplina, considerate le peculiarità dei minorenni stranieri e la necessità di plasmare tale istituto sui loro bisogni, ovvero sulla necessità di un accompagnamento socio educativo temporaneo piuttosto che sul collocamento in una famiglia. Tale istituto, se adeguatamente pensato, potrebbe pertanto offrire una valida alternativa al collocamento comunitario. Eppure i casi virtuosi rappresentano delle eccezioni; sul territorio di Savona si sono registrati soli tre affidi negli ultimi anni, mancano famiglie affidatarie e non vi è da parte delle Istituzioni alcuna progettualità, strategia o campagna di sensibilizzazione in merito. Non vi è spazio nemmeno per forme alternative, quali gli affidi parziali. In tal senso l'approccio più simile è rappresentato dalla tutela volontaria; in molti casi i tutori infatti coinvolgono la persona minorenni nel proprio contesto familiare e sociale al punto da far sentire il minorenni parte integrante dello stesso.

Affidamento familiare: un'opportunità inutilizzata

⁵⁵ Art. 2 co 1-bis legge 184/83 Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minorenni stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

IV.2



PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Al di là delle diversità, sopra evidenziate, di strutture di accoglienza in cui i minorenni vengono accolti, anche la presa in carico istituzionale presenta divergenze e criticità che rischiano di indebolire la stessa protezione dei minorenni.

Arrivi consistenti e collasso del sistema di accoglienza: esperienza Genovese recente

La frammentazione e la mancanza di coordinamento e integrazione tra tutte le fasi dell'accoglienza ha recentemente mostrato nel capoluogo ligure tutte le sue criticità. Come già evidenziato, l'incremento negli arrivi che si è registrato nel secondo semestre dell'anno 2021 ha trovato, infatti, un sistema di accoglienza in forte difficoltà e di conseguenza incapace di offrire ai minorenni stranieri un'adeguata presa in carico istituzionale. I minorenni sono così stati collocati in strutture alberghiere, site anche in contesti cittadini disagiati, caratterizzati da spaccio e prostituzione.

L'insufficienza nel numero dei posti nelle comunità di accoglienza non è risultata essere l'unica criticità, essendo emersa tutta una serie di difficoltà a predisporre quegli strumenti necessari a garantire ai minorenni stranieri i diritti loro riconosciuti per legge, sia a livello nazionale che internazionale. Ci si riferisce alla richiesta di idoneo permesso di soggiorno, all'iscrizione al servizio sanitario nazionale, alla possibilità di effettuare uno screening sanitario ed il vaccino anti Covid o quantomeno un tampone, alla mancata iscrizione a corsi di alfabetizzazione ed ai CPIA e, più in generale, alla assenza di un progetto educativo costruito intorno al minorenne stesso. Come rilevato dagli stessi operatori, negare l'accesso a servizi di protezione e ad un sistema di cura e accoglienza significa aumentare le vulnerabilità del minorenne ed il rischio di esporlo a divenire facile preda di abusi e sfruttamenti.

Il sistema di accoglienza, colto impreparato, ha dovuto, pertanto, lavorare sull'emergenza, ma risulta chiaro come questo approccio non consenta di lavorare sulla progettualità e di trovare una soluzione durevole che consenta alla persona minorenne di rafforzare le sue risorse personali e trovare la strada verso l'integrazione e l'autonomia.

L'aumento significativo del numero di minorenni stranieri che si è registrato negli ultimi mesi, passando da 271 nel mese di settembre 2021 a 377 presenze nel mese di dicembre 2021, ha rappresentato certamente un elemento non trascurabile in termini di difficoltà nel reperire nuovi posti da destinare all'accoglienza, ma tale difficoltà si è riflessa anche sugli ulteriori elementi della presa in carico che potevano essere attivati con maggior tempestività. La maggior parte di questi minorenni, durante tutto il periodo di collocamento in albergo, non ha avuto modo di incontrare un assistente sociale, né di attivare un corso di alfabetizzazione o formazione. Solo a distanza di mesi dall'arrivo sono stati sottoposti ad uno screening sanitario ed al vaccino anti Covid.

Questa situazione di emergenza, se da un lato ha creato disfunzioni nel sistema di accoglienza e nella presa in carico dei minorenni, dall'altra è stata da stimolo per cercare di supplire alla carenza di posti idonei ove collocare i minorenni stranieri. L'Amministrazione ha infatti richiesto al ministro dell'Interno Lamorgese l'aumento di 100 posti nel SAI minori previsti per il Comune di Genova per la totale presa a carico da parte del Sistema governativo di tutti i minorenni non accompagnati presenti nel territorio comunale genovese, nonché ha accolto la richiesta delle associazioni del Terzo Settore di implementarne la quota pro capite giornaliera da 63 a 75 euro per minorenne, per garantire una gestione mirata ed efficace dell'emergenza.

Nell'attesa che la richiesta di ampliamento della rete SAI venga accolta, la situazione, anche in seguito alle sollecitazioni del Terzo Settore e di Defence for Children Italia in particolare, è solo apparentemente ritornata alla normalità: i minorenni sono stati spostati dagli alberghi ed inseriti in comunità, sono muniti di idoneo permesso di soggiorno e cominciano a frequentare corsi di alfabetizzazione presso i CPIA. Molti di loro sono stati sottoposti a vaccino e a screening sanitario. Tuttavia, nell'impossibilità di un confronto con i servizi sociali e con le comunità di accoglienza, non è noto se per questi minorenni sia stato anche posto in essere un piano educativo individuale ed elaborata la cartella sociale contenente gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo nel superiore interesse del minorenne, così come la nostra normativa impone (art. 9 Legge n. 47/2017). Defence for Children ha più volte sollecitato un'effettiva presa in carico di queste persone minorenni a tutte le Istituzioni competenti, evidenziando come in assenza di un contesto educativo e di un'accoglienza che riesca a garantire quelle misure di protezione previste per legge, il rischio che questi minorenni possano divenire vittime di abusi e sfruttamento ovvero autori stessi di reato sia piuttosto elevato.

Contesto educativo adeguato come strumento di prevenzione da forme di violenza

Nell'ambito dell'accoglienza qualificata un ruolo fondamentale è svolto dal mediatore culturale. Tuttavia, sul territorio si evidenzia la mancanza di mediatori professionali che possano assumere un ruolo strutturale nei progetti di accoglienza. La disponibilità di mediatori nel sistema sembra corrispondere a tutte le aree geografiche di provenienza delle persone minorenni. A Genova esiste la cooperativa Saba alla quale ricorrono diverse strutture, anche quelle del territorio di Savona. Per quest'ultime, tuttavia, ciò implica un dispendio di risorse considerevole, dovendo mettere in conto, per un intervento di mediazione, diverse ore solo per lo spostamento del mediatore. Nella maggior parte delle situazioni di accoglienza dunque si ricorre alla mediazione solo nei casi più urgenti e complessi, restando nella quotidianità la difficoltà di interfacciarsi con i minorenni e l'impossibilità di garantire loro un ascolto attivo. *“Come si può garantire un'accoglienza qualificata se non è possibile comunicare con i ragazzi?”* Questa una delle domande che gli stessi educatori si pongono.

Mediazione interculturale: efficacia e ostacoli

Alcune comunità più grandi e strutturate hanno fatto la scelta di dotarsi all'interno dell'équipe di mediatori professionali. Le risorse vengono attinte dal progetto SAI e, laddove servano mediatori interculturali di diversa provenienza, si stipulano accordi in base ai bisogni. In questi casi anche se le risorse ci sono, accade che nella pratica sia difficile trovare un mediatore che riesca effettivamente a sostenere la funzione di intermediazione culturale, per rendere possibile l'incontro e la comprensione tra due culture diverse. Nella maggior parte dei casi la mediazione viene intesa esclusivamente in una funzione di traduzione.

*Cartella sociale
come strumento
importante ma
sottovalutato*

Altro elemento fondamentale della presa in carico riguarda la redazione della cartella sociale; è aspetto questo piuttosto controverso. In alcuni territori, sebbene le strutture di accoglienza e i servizi sociali riferiscano di provvedere alla compilazione della stessa, i tutori volontari riportano di non averla mai vista, nonostante le reiterate richieste.

Emerge dalle interlocuzioni come vi sia poca chiarezza tra gli operatori circa la natura di tale strumento indispensabile per dare continuità alla presa in carico del minore, attraverso la trasmissione e la condivisione di informazioni tra il personale qualificato. La cartella si riduce spesso a mero raccoglitore di dati anagrafici con informazioni parziali o inaccurate, scarsamente rappresentative dell'individualità e centralità del singolo minore a cui si riferisce. Raramente è usata come strumento di cooperazione coordinata fra i diversi attori e eccezionalmente è trasmessa ai soggetti destinatari per legge, in particolare alla procura minorile.

Criticità sono emerse anche rispetto alla redazione del PEI (progetto educativo individuale); non tutti i tutori hanno preso parte alla redazione dello stesso o ad un successivo aggiornamento, né hanno avuto modo di visionarlo. In alcuni casi è stato riportato come ciò sia dovuto alla mancanza di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti (Servizio inviante e Comunità). Circostanza questa che è emersa, in particolare, nei casi di minorenni collocati in una comunità di accoglienza ed in carico ai servizi sociali facenti parte di altra provincia. Mancanza di confronto che si è evidentemente riflessa su tutto il percorso di integrazione della persona minore.

IV.3

TUTELA VOLONTARIA



La tutela volontaria in Liguria, rispetto agli anni precedenti, nel corso del 2021 ha presentato diverse criticità. Innanzitutto il numero di tutori disponibili ad assumere una nuova tutela, dopo aver portato a termine quella precedente, è diminuito significativamente. Questo trend in netta diminuzione era già evidente nel corso del 2020, anno nel quale sono stati nominati solo 31 tutori volontari, e questo dato è ulteriormente diminuito nel

2021 che ha visto la nomina di soli 22 tutori volontari a fronte di oltre 400 tutele aperte dal Tribunale per i Minorenni. Dati sconfortanti se si pensa che nel corso del 2019 sono stati nominati 71 tutori volontari.

Le ragioni potrebbero essere molteplici e andrebbero analizzate approfonditamente da parte delle Istituzioni competenti, rappresentando il tutore volontario, secondo quanto riferito dagli stessi minorenni che ne hanno potuto beneficiare, una figura fondamentale. Al di là del ruolo attribuito per legge, è per le persone minorenni una presenza importante che li accompagna durante il loro percorso verso l'autonomia. *“I tutori aiutano anche i tuoi pensieri. Il tutore ti dà tranquillità. Ed è importante perché quando non hai tranquillità diventi matto”*⁵⁶.

Continuo calo di tutori volontari disponibili

Eppure il numero così basso di tutori volontari disponibili ad assumere tale funzione comporta la necessaria nomina di un tutore istituzionale, individuato nella figura del dirigente delle Politiche Sociali e talvolta nel referente di comunità oppure nel Sindaco, con tutte le conseguenze che simile scelta comporta. Sono dunque pochi i minorenni che possono beneficiare di un tutore volontario. Questo anche nei territori più piccoli rispetto al capoluogo, dove, sebbene il numero dei minorenni non accompagnati presenti sia di gran lunga inferiore, non si riesce comunque ad avere idonea copertura. In questi territori i tutori volontari formati sono molto pochi.

Aumento delle tutele istituzionali

A ridosso dell'emanazione della Legge n. 47/2017 vi sono state campagne di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza, ma nell'ultimo anno le istituzioni e gli enti del terzo settore locali (appartenenti in particolare alle province di La Spezia e Imperia) riferiscono di essersi sentiti abbandonati e di avere la necessità di attivare nei loro territori corsi di formazione per tutori volontari da organizzarsi direttamente sul posto che possano intercettare le peculiarità di quel territorio. A Ventimiglia, in particolare, il tutore volontario deve spesso fare i conti con tutele di breve durata e/o con una progettualità spesso divergente da quella iniziale del minorenne che aveva come obiettivo quello di oltrepassare il confine. È evidente che anche il tutore volontario deve confrontarsi con questa realtà e conoscere il sistema nel quale si troverà ad interagire; solo così potrà effettivamente promuovere il superiore interesse del minorenne come ratio preminente in qualsiasi azione e fuori da ogni possibile conflitto di interessi.

Sarebbe pertanto auspicabile un maggior numero di corsi di formazione da inserirsi in un sistema unitario di formazione e supporto che vada oltre il primo corso base. Nell'ultimo anno nella regione sono stati solamente 2 i corsi di formazione svolti dal Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Luglio e Novembre 2021) e i tutori che hanno chiesto di essere inseriti nell'elenco in essere presso il Tribunale per i Minorenni di Genova sono stati 21.

⁵⁶ Tratto da “Circoli di Conversazione – Estratti di conversazione e orientamento sui temi della vita di ragazzi/e arrivati a Genova dal mondo”, 2020. Consultabile su https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/dci_-_circoli_conversazione_courier.pdf

Si consideri che la competenza territoriale del Tribunale per i Minorenni di Genova si estende a tutta la regione Liguria ed alla provincia di Massa. Anche i tutori volontari formati dal Garante regionale della Toscana confluiscono, pertanto, nel registro in essere presso il Tribunale per i Minorenni di Genova che al 31.12.2021 comprendeva 128 tutori volontari iscritti, ma solo 28 attivi⁵⁷.

Necessità di corsi di formazione ad hoc e di un sistema di selezione e abbinamento strutturato

La Legge n. 47 attribuisce ai Garanti regionali il compito di formazione e selezione dei tutori volontari, eppure a distanza di 4 anni dall'entrata in vigore della legge non sono stati definiti specifici criteri di selezione, oltre a quelli meramente formali previsti (cittadinanza, età anagrafica, assenza di condanne penali, ...) ⁵⁸; mancanza che rischia di compromettere l'efficacia stessa dell'istituto. L'assenza di questo passaggio selettivo e di una procedura di abbinamento tutore/minorenne potrebbero, infatti, manifestarsi come problemi in una fase successiva della tutela invalidando la possibilità per il minorenne di poter contare su una figura adulta che sia effettivo punto di riferimento. Queste procedure potrebbero essere elaborate sulla base di quanto generalmente avviene per i processi di affidamento familiare o adozione⁵⁹ per i quali sarebbe impensabile abbinare un minorenne con una famiglia senza aver preventivamente considerato tutti quegli elementi che possono garantire il buon esito dell'abbinamento e la sua tenuta nel tempo.

Importanza di un supporto continuativo post formazione e di fare rete

I tutori volontari operativi su Genova riferiscono come sia per loro fondamentale poter contare su un costante sostegno e supporto dopo aver ultimato il corso base di formazione. Sapere che esiste una rete di tutori volontari con i quali confrontarsi e un'associazione come Defence for Children alla quale potersi rivolgere in caso di difficoltà e ostacoli o anche solo per un confronto è per loro fondamentale per portare avanti il proprio ruolo. In Liguria i tutori volontari non hanno dato vita ad associazioni, come avvenuto invece in altri territori nazionali, tuttavia nel capoluogo (ove sono presenti la maggior parte dei tutori attivi) si è creato un gruppo di auto mutuo aiuto che si riunisce con regolarità al fine di confrontarsi sulle diverse esperienze, ma anche farsi portavoce dell'importanza del ruolo del tutore e della necessità di rafforzare tale istituto. Questo gruppo di tutori riuniti ha invitato le stesse Istituzioni ad affrontare le problematiche inerenti l'inclusione e l'integrazione dei minorenni stranieri e dei neomaggiorenni attraverso modalità più partecipate, più attente e adeguate ai loro bisogni, sottolineando l'importanza di potenziare l'istituto della tutela volontaria, attualmente fortemente penalizzato - secondo il loro punto di osservazione - da un impegno esile e discontinuo da parte delle istituzioni deputate.

⁵⁷ Il numero non corrisponde a quello – pari a 22 – sopra indicato e relativo ai tutori nominati nel 2021 dal momento che la durata di ciascuna tutela, strettamente collegata al raggiungimento della maggiore età di ciascuna persona minorenne, è variabile. Tale numero si riferisce pertanto anche a tutele aperte prima del 2021, ma ancora in corso al momento della rilevazione.

⁵⁸ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>

⁵⁹ Si vedano le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare disponibili su: https://www.minorenni.gov.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf

Gli stessi tutori auspicano, inoltre, un maggiore utilizzo da parte di tutti i soggetti coinvolti delle “Linee operative per l’attivazione della presa in carico di minorenni stranieri non accompagnati durante la loro permanenza nelle strutture di accoglienza”, emanate nel 2020 e sottoscritte dal Comune di Genova, dal Tribunale per i Minorenni, dalla Procura minorenni e dai Garanti Regionale e Comunale per l’Infanzia e l’adolescenza. Dall’analisi è infatti emerso che, dopo la loro sottoscrizione, queste linee di indirizzo non sono note a tutte le Comunità e di conseguenza il loro utilizzo è parziale e differenziato sul territorio.

Altra necessità emersa durante la rilevazione è quella di un supporto anche nella delicata fase di fuoriuscita della persona minorenne dal sistema di accoglienza, al momento del raggiungimento della maggiore età. Molti tutori volontari decidono, infatti, di continuare ad essere presenti e supportare i neomaggiorenni nelle prime fasi verso l’autonomia. A tal fine, come si vedrà meglio più avanti, è attivo sul territorio genovese un progetto di mentoring che rappresenta la naturale prosecuzione della tutela in un momento in cui questa decade per legge e il neomaggiorenne si trova ancora a dover affrontare diverse sfide prima di diventare realmente autonomo.

PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO

IV.4



LIGURIA

Il diritto all’ascolto e ad una partecipazione attiva deve essere riconosciuto ad ogni persona minorenne in tutte le fasi del suo percorso di accoglienza, eppure dalla rilevazione sul territorio è emerso che questo non sempre avviene. Spesso, ad esempio, il colloquio di identificazione che, nel capoluogo viene svolto dagli assistenti sociali dedicati, negli altri territori resta per lo più un passaggio formale dal quale raramente emergono elementi rilevanti a garantire il riconoscimento dell’identità del minorenne e di conseguenza del suo superiore interesse.

Ascolto e partecipazione come requisiti trasversali e necessari in tutte le fasi dell'accoglienza

Una buona prassi in atto in tutta la regione è invece quella attuata da parte del Tribunale per i Minorenni che a distanza di circa due mesi dalla nomina del tutore (sia esso volontario o istituzionale) provvede a fissare l’ascolto del minorenne dinanzi ad un Giudice onorario. All’udienza sono presenti il tutore volontario, l’assistente sociale ed il referente della struttura di riferimento, oltre al mediatore culturale; circostanza questa che se da un lato garantisce un ascolto congiunto di tutti coloro che sono vicini alla persona minorenne, dall’altro rischia di non lasciare spazio individuale al minorenne ed alla possibilità di far emergere eventuali criticità dello stesso sistema di accoglienza.

*Buona prassi del
TM di Genova
deve essere
rafforzata*

Questo spazio di ascolto dedicato non è tuttavia stato riconosciuto anche a quei minorenni collocati negli alberghi del capoluogo, per i quali il decreto di nomina di tutore istituzionale ha espressamente riservato ad un momento successivo l'ascolto del minorenne, invitando i servizi sociali a riferire circa l'effettivo collocamento dello stesso e circa il progetto di accoglienza elaborato. Al momento della rilevazione non è noto se quanto sopra abbia avuto un seguito. Altra situazione nella quale è emerso che l'ascolto avanti al Tribunale per i Minorenni non è stato garantito riguarda quei minorenni che vengono trasferiti a Genova da altri territori ove era già stata aperta la tutela istituzionale. In questi casi, infatti, è stato segnalato che i tempi di trasmissione del fascicolo da un Tribunale per i Minorenni all'altro sono talmente lunghi che spesso non avviene né il passaggio della tutela, né l'ascolto presso il Giudice Onorario delegato.

*Utilità di un
costante
confronto con il
Tribunale per i
Minorenni*

Anche in questo contesto il tutore volontario potrebbe fare la differenza, assicurando l'ascolto del minorenne e la sua attiva partecipazione. Si consideri che in genere, l'aggiornamento circa l'andamento della presa in carico del minorenne è demandata al tutore volontario, tenuto ad inviare al Tribunale per i Minorenni relazioni semestrali di aggiornamento, oltre ad una relazione conclusiva al termine della tutela; relazioni che non sono invece richieste nel caso di nomina di tutore istituzionale. I tutori volontari lamentano, tuttavia, una mancanza di dialogo con il Tribunale per i Minorenni, riferendo di non aver mai avuto un riscontro alle relazioni inviate, nemmeno qualora fossero portatrici di particolari criticità o istanze. Solo in alcuni casi hanno riportato l'esistenza di dialogo e confronto puntuale con il Giudice delegato; circostanza questa che consente di rilevare come le buone prassi siano troppe volte demandate alla volontà dei singoli piuttosto che ad un sistema omogeneo che garantisca parità di trattamento a tutti coloro che ne fanno parte.

Se dunque l'ascolto e la partecipazione della persona minorenne, in presenza di un tutore volontario possono essere da questo garantite o rafforzate, non si può dire altrettanto nel caso del tutore istituzionale che è chiamato solo ad accompagnare il minorenne all'udienza di ascolto.

*Necessità di uno
spazio d'ascolto
neutro*

In entrambi i casi sarebbe, tuttavia, opportuno che ciascuna persona minorenne potesse contare su un meccanismo indipendente di ascolto, per poter manifestare eventuali dubbi, esigenze o denunciare problematiche, anche legate al suo tutore.

La competenza territoriale diffusa del Tribunale per i Minorenni di Genova, che comprende tutta la regione e la provincia di Massa, se dunque da un lato ha il pregio di consentire a gran parte dei minorenni stranieri collocati sul territorio di essere ascoltati, dall'altra è stata riportata essere un limite per quei minorenni che si trovano in territori distanti rispetto al capoluogo per i quali una volta effettuato l'ascolto, mancano vicinanza e prossimità territoriale che consentano di cogliere meglio le peculiarità di ciascun territorio e di conseguenza anche la progettualità di ciascun minorenne.

Anche nella situazione di emergenza che ha interessato il capoluogo ligure nella seconda metà del 2021 tale prossimità è venuta meno e agli stessi minorenni non è stato garantito tale diritto di ascolto e partecipazione.

Più in generale, secondo quanto riferito dai tutori volontari, sarebbe auspicabile un ascolto più costante delle persone minorenni da parte dei servizi sociali. Spesso i tempi di un primo incontro dopo il collocamento del minorenne in struttura sono molto lunghi (anche 3 mesi) e gli incontri successivi di verifica e supporto sono molto pochi. Laddove è presente il tutore vi sono scambi di mail e colloqui telefonici tra questo e l'assistente sociale di riferimento, ma gli incontri in presenza con la persona minorenne sono troppo esigui. Circostanza che gli stessi tutori riconoscono sia da attribuire alla mancanza di risorse e non alla volontà dei singoli operatori.

Necessità di rafforzare ascolto dei minorenni da parte dei servizi sociali

Analogamente, nel territorio al confine con la Francia, si assiste a dei tentativi individuali, messi in atto dalle Ong presenti sul territorio, di allestire spazi di ascolto dedicati per poter intercettare i minorenni stranieri presenti sul territorio, ma manca un sistema istituzionale che consenta ai minorenni di palesare le proprie vulnerabilità ed attivare attraverso la mediazione culturale le misure di protezione necessarie.

E proprio la mediazione culturale, che la Legge n. 47/2017 ritiene necessaria per garantire l'effettivo ascolto e la piena partecipazione di ogni persona minorenne, appare su tutto il territorio regionale di difficile attuazione, come già precisato. Reperire mediatori culturali che possano coprire tutte le aree culturali di provenienza è complicato. Inoltre, salvo poche eccezioni di mediatori inseriti nelle équipes delle strutture, i mediatori sono dipendenti di cooperative che prestano i loro servizi su specifica chiamata presenziando così alle udienze di ascolto presso il TM, ai colloqui con gli assistenti sociali o con gli operatori delle strutture di accoglienza. L'incontro con la persona minorenne avviene pertanto sporadicamente, in occasione dell'adempimento di singole formalità, ma in circostanze nelle quali è difficile che si instauri quel rapporto di fiducia che possa consentire al minorenne di esprimere pienamente il suo punto di vista e di essere ascoltato e accolto nei suoi bisogni.

Necessità di una maggiore prossimità e di figure competenti che possano garantire un ascolto attivo

COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI

IV.5



Il colloquio di identificazione, che rappresenta uno dei primi momenti nei quali dare concreta attuazione ai diritti di ascolto e di partecipazione della persona minorenne, viene svolto secondo modalità diverse su tutto il territorio ligure. In assenza di una procedura uniforme che doveva essere

*Modalità
esecutive diverse
del colloquio di
identificazione*

adottata per espressa disposizione normativa⁶⁰, gli operatori hanno evidenziato diverse tipologie di colloqui individuali. Nella prassi si assiste ad incontri organizzati dalla struttura di accoglienza ed alla presenza dell'assistente sociale ed altri demandati in toto ai servizi sociali. La presenza del mediatore culturale è in genere garantita, salvo ricorrere talvolta a persone della stessa origine che assumono il mero ruolo di interpreti con il rischio di trasformare il colloquio in una registrazione anagrafica della persona minorenne senza cogliere tutti quegli elementi utili per procedere poi alla compilazione della cartella sociale ed alla redazione del progetto di vita, alla scelta di un permesso di soggiorno per minorenne piuttosto che ad una protezione internazionale, all'eventuale avvio delle indagini familiari oppure prevedere adeguate misure di accoglienza e protezione, qualora emergano indici di tratta. I tutori volontari riferiscono di aver raramente preso parte a tale colloquio, che dovrebbe svolgersi nei 5 giorni successivi al collocamento della persona minorenne, essendo in genere nominati in un momento successivo. Per loro l'incontro conoscitivo con il minorenne avviene dopo, all'interno della struttura di accoglienza ed alla presenza del referente e dell'educatore, ma non sempre dell'assistente sociale.

Alcune strutture tengono a precisare che preferiscono parlare di colloquio conoscitivo piuttosto che di identificazione, sottolineando come non sia possibile procedere in un unico momento a rilevare quanto sopra. Riferiscono che non sempre le persone minorenni straniere sono disposte a raccontare tutto il loro passato e vissuto al primo colloquio. In genere questo avviene dopo che si è instaurato un rapporto di fiducia che consenta loro di aprirsi e raccontarsi.

*Indagini
familiari:
strumento
inutilizzato o
strumentalizzato*

Con riferimento alle indagini familiari, tutti gli attori intervistati hanno riferito che tale procedura, volta ad un ricongiungimento familiare, trova poco spazio e che, laddove avviati, tali procedimenti giungono raramente a buon fine. La lungaggine di tali procedimenti spinge spesso il minorenne ad allontanarsi precocemente dal sistema di accoglienza, cercando di provvedere in autonomia a dare una risposta a tale necessità e di ricongiungersi con i propri familiari. Questo in particolare è emerso nel territorio al confine con la Francia, ove la maggior parte dei minorenni ivi rintracciati ha già un progetto migratorio in atto. In altri territori le indagini non vengono nemmeno avviate, ma non è chiaro se perché non emergano i presupposti o perché troppo onerose, mentre talvolta si assiste ad una situazione opposta, ove si ricorre alle stesse nel tentativo di convincere il minorenne a rientrare nel suo Paese di origine.

La natura di questo strumento, al quale si dovrebbe ricorrere solo previo consenso del minorenne e dopo aver valutato che ciò corrisponda al suo superiore interesse, è dunque talvolta snaturata e strumentalizzata.

60 Art. 5, comma 1 Legge 47/17

Dall'analisi condotta è infatti emerso come il più delle volte si tratti di uno strumento inutilizzato o, al contrario, qualora si ricorra ad esso, il fine non è tanto quello di individuare familiari idonei a prendersi cura della persona minorenni, ma piuttosto di valutare un suo possibile rimpatrio.

ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

IV.6



Quanto all'accertamento dell'età, nonostante le disposizioni contenute nell'art. 5 della Legge n. 47/2017 e nel Protocollo siglato nel mese di luglio 2020⁶¹ la procedura sul territorio non è affatto uniforme.

Nei fatti non sempre si ricorre a tale strumento come *extrema ratio*, avendo alcuni operatori di comunità sul territorio di La Spezia riferito che l'accertamento dell'età viene disposto ogni qualvolta ci si trovi di fronte ad un minorenni straniero privo di documenti, salvo poi il dato riferito dai servizi sociali di aver eseguito negli ultimi 3 anni 9 accertamenti.

La procedura avviene tuttavia nel rispetto di quanto previsto dalla normativa; esiste una équipe multidisciplinare per cui si procede ad un colloquio con l'assistente sociale, lo/la psicologo/a, il/la pediatra, sempre alla presenza del mediatore culturale. Vengono fatti anche più incontri se necessario e nella relazione che viene inviata alla Procura minorenni è sempre indicato il margine di errore. La procedura si interrompe quando emergono elementi sufficienti alla determinazione dell'età, senza necessariamente procedere con la radiografia del polso.

Difformità di
procedure

Nel capoluogo si ricorre, invece, con maggiore frequenza all'esame del polso; l'impressione è che i colloqui propedeutici vengano fatti per essere in linea rispetto a quanto stabilito dalla normativa, ma di fatto ci si basa prevalentemente sugli esiti dell'esame radiografico del polso. Esame che per altro si basa sul metodo conosciuto come Greulich e Pyle - che deriva l'età scheletrica dal grado di ossificazione della mano e del polso e si basa su radiografie di soggetti per lo più di origine anglosassone nati nel periodo tra le due guerre - considerato inadatto alle etnie per le quali più frequentemente sono richieste determinazioni dell'età biologica⁶². In questo senso si è pronunciato anche il Tribunale per i Minorenni di Genova dove in un decreto di attribuzione dell'età ha riconosciuto la minore età

⁶¹ Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minorenni stranieri non accompagnati, siglato dal Governo, le Regioni e le Autonomie locali il 9.07.2020

⁶² Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica, Lodovico Benso e Silvano Milani, 2013 in <https://www.minorenniefamiglia.org/images/allegati/uso-forense-etbiologica-BENSO-MILANI.pdf>

ad un ragazzo del Camerun sottoposto ad esame auxologico con il suddetto metodo, considerata l'inattendibilità dello stesso e attribuendo invece rilevanza alle dichiarazioni rese dal ragazzo stesso.

Altra criticità riguarda il recente rifiuto di far presenziare il tutore volontario a tale accertamento; questa prassi è in particolare emersa durante il periodo pandemico al fine di ridurre il numero delle persone presenti. L'auspicio è dunque che presto anche il tutore volontario possa tornare a presenziare a tale accertamento.

*Soggetti
richiedenti e
soggetti presenti
all'esame*

Quanto ai soggetti richiedenti, sebbene l'accertamento venga disposto dalla procura minorenni, sul territorio al confine con la Francia è soprattutto la Polizia Ferroviaria a sollecitarlo. Ultimamente, a seguito di un lavoro congiunto con la polizia di frontiera, le richieste di accertamento sono pressoché nulle. Su questo territorio si è diffusa la prassi illegittima da parte delle autorità francesi di considerare come maggiorenne il minorenne che oltrepassa il confine e così respingerlo su territorio italiano. La nostra polizia per fronteggiare ciò, riaccompagna il minorenne al confine, in forza del divieto di respingimento dei minorenni, senza disporre alcun accertamento dell'età.

Nel territorio di La Spezia sono invece sia i servizi sociali che la Questura a sollecitare l'accertamento dell'età, evidenziando così una mancanza di dialogo tra le due Istituzioni.

IV.7



SVILUPPO: ISTRUZIONE E FORMAZIONE

L'istruzione dei minorenni stranieri non accompagnati è fondamentale demandata ai CPIA ai quali i minorenni che hanno compiuto 15 anni possono essere iscritti in ogni periodo dell'anno. Di fatto, se arrivano troppo a ridosso della chiusura dell'anno scolastico, l'iscrizione è rinviata a settembre con l'onere per le Comunità di accoglienza di reperire percorsi formativi alternativi, che prevedano almeno l'alfabetizzazione, ai quali iscrivere i minorenni. In tutta la regione sono sei i CPIA presenti, così dislocati: tre a Genova, uno ad Arma di Taggia (IM), uno a La Spezia ed uno a Savona.

*Il CPIA come
principale e
talvolta unica
possibilità
formativa:
difficoltà
e criticità
territoriali*

Nel capoluogo esistono inoltre scuole di alfabetizzazione gestite da insegnanti volontari, che rappresentano un valido supporto a rafforzamento delle opportunità di apprendimento della lingua italiana, alle quali i minorenni vengono iscritti in aggiunta ai CPIA o in sostituzione ad essi durante il periodo estivo, in attesa di poter essere iscritti al CPIA. I minorenni vengono generalmente iscritti ai CPIA già durante il loro collocamento in prima accoglienza, anche se ancora in attesa di permesso di soggiorno; ritardi in tal senso sono stati riportati nel solo territorio di confine dove forse l'elevato

rischio di allontanamento determina che le iscrizioni avvengano solo quando la persona minorenni viene trasferita in seconda accoglienza, con la conseguenza di restare per diversi mesi nell'attesa di poter frequentare la scuola. Situazione questa che negli ultimi mesi dell'anno ha interessato anche tutti i minorenni collocati nelle strutture alberghiere di Genova ove gli stessi per diverso tempo, talvolta mesi, non hanno potuto frequentare né il CPIA, né altri corsi di alfabetizzazione e istruzione.

I CPIA, nonostante le criticità che presentano in termini di promiscuità con gli adulti, di un elevato numero di partecipanti presenti a fronte di un numero di ore ridotto, rappresentano di fatto su tutto il territorio la prima e talvolta l'unica possibilità formativa. Eppure le ore di frequenza variano all'interno dei singoli CPIA ed in base al livello degli studenti; vi sono minorenni che frequentano corsi di due ore ed altri anche di quattro ore; centri che prevedono una frequenza giornaliera e altri di soli 2/3 giorni alla settimana. Nel territorio di La Spezia è stata segnalata l'esistenza di un progetto sportivo "Rieducarsi nello Sport" che impegna i minorenni nel CPIA per otto ore al giorno, una volta la settimana, avendo lo stesso non solo una finalità scolastica, ma educativa più ampia.

Particolari difficoltà sono emerse sul territorio di Savona ove il CPIA inserisce i minorenni stranieri in corsi troppo lunghi (oltre un anno) che prevedono una fase propedeutica per la terza media oltre al corso di alfabetizzazione. Questa durata eccessiva impedisce però a molti minorenni, che sappiamo arrivare spesso a ridosso della maggiore età, di portare a termine il loro percorso e di conseguire il livello minimo di alfabetizzazione. Per ovviare a tale inconveniente si cerca di iscrivere i minorenni presso CPIA limitrofi (Genova). Gli stessi operatori riportano come possibile soluzione l'ampliamento del personale e di conseguenza dei corsi attivi; ad oggi l'esistenza di un unico corso uguale per tutti non consente infatti di rispondere alle variabilità presenti.

Negli ultimi anni, un ostacolo all'istruzione è stato rappresentato dalla didattica a distanza, misura che ha impattato negativamente sulla frequenza e sulla motivazione scolastica. Molte persone minorenni, pur avendo conseguito la licenza media, hanno grosse difficoltà linguistiche che dovranno colmare per poter poi accedere a percorsi formativi e/o lavorativi.

Quanto alle possibilità di svolgere tirocini formativi e/o lavorativi, le stesse diminuiscono sensibilmente allontanandosi dal capoluogo e in alcuni territori sono lasciate all'intraprendenza delle stesse strutture di accoglienza che cercano di avvalersi della rete locale di riferimento, non potendo contare su un'azione coordinata e congiunta dell'ente locale.

Esperienze lavorative sui territori

A Ventimiglia, ove la parola chiave è limitazione del danno, nel tentativo di intercettare i minorenni stranieri presenti e offrire loro una adeguata

accoglienza, pensare a percorsi di inserimento lavorativo è quasi prematuro, ma allo stesso tempo sarebbe fondamentale per evitare che quegli stessi minorenni che sfuggono al sistema di accoglienza diventino vittime di sfruttamento lavorativo; molti di loro vengono infatti spesso intercettati nel circuito agricolo di Albenga.

Pensare ad una formazione delle persone minorenni che li impegni maggiormente, che preveda un'effettiva inclusione nel tessuto sociale del territorio e li accompagni verso le prime esperienze lavorative rappresenta un passo fondamentale verso la protezione della persona minorenne, la sua integrazione e autonomia. Dal monitoraggio sono infatti emerse esperienze di minorenni che, proprio in assenza di attività scolastiche e/o lavorative e nel tentativo di colmare tale mancanza, si sono ritrovate in contesti devianti che li hanno portati a rendersi autori di reato, sebbene debbano in realtà essere considerati vittime di un'assenza istituzionale.

Se certamente esistono percorsi virtuosi realizzati anche grazie a inserimenti lavorativi attuati attraverso i C.E.L (centri di educazione al lavoro) presenti nella città di Genova, non tutti i territori possono beneficiari di simili percorsi⁶³. I CEL nel capoluogo sono cinque e forniscono attività nell'ambito delle arti applicate, falegnameria, restauro, informatica, elettrotecnica, ristorazione ed altro. Tuttavia, è stato riferito che tali opportunità vengono talvolta avviate troppo a ridosso della maggiore età, non lasciando il tempo sufficiente per consentire di acquisire l'autonomia necessaria dopo la fuoriuscita dal sistema di accoglienza. Inoltre, è emerso come tali centri, nati in origine per far fronte alle esigenze di minorenni italiani in difficoltà, abbiano una progettualità poco flessibile che difficilmente riesce a rispondere alle esigenze di persone minorenni straniere, spesso abituate a lavorare sin da piccole e desiderose di sperimentarsi sin da subito con il mondo del lavoro. Vi è dunque una divergenza tra le aspirazioni e/o competenze dei minorenni e l'offerta.

Uffici simili non sono presenti su altri territori, ove una delle alternative potrebbe essere rappresentata dalla partecipazione a bandi europei. E, tuttavia, tale partecipazione è fortemente limitata; questi bandi richiedono come requisito di ammissione l'obbligo scolastico o la licenza media. Titoli che spesso le persone minorenni straniere non hanno e si trovano dunque a non poter avere accesso alle già scarse possibilità formative del territorio.

*Assenza di uffici
istituzionali
e ruolo
fondamentale
svolto dalla rete
sociale*

Nel territorio di La Spezia i minorenni stranieri inseriti nel CAS possono beneficiare delle borse-lavoro previste dal circuito; si tratta in prevalenza di percorsi nell'ambito dell'agricoltura sociale.

63 I CEL sono gestiti da cooperative e funzionano in convenzione con il Comune di Genova che finanzia l'attività. Offrono percorsi formativi e di orientamento nel mondo del lavoro con opportunità di tirocini presso aziende. L'inserimento al Centro avviene su segnalazione di Servizi Pubblici e l'autorizzazione all'inserimento è a cura dell'Ufficio Inserimenti Lavorativi del Comune di Genova (UCIL)



Altro indicatore che è emerso con divergenze significative da un territorio all'altro riguarda la salute ed in particolare l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale che, in questa fase pandemica che stiamo vivendo, si ripercuote non solo sulla possibilità di sottoporre i minorenni a normali controlli sanitari, ma anche al vaccino anti Covid-19.

Tale divergenza all'interno della stessa regione sussiste sebbene la tutela della salute sia materia espressamente assegnata dalla nostra Costituzione alle regioni⁶⁴.

Sul territorio di La Spezia ad esempio, a differenza di quanto accade sul resto della regione, i minorenni stranieri non accompagnati non potevano essere iscritti al servizio sanitario in quanto non veniva loro rilasciato, in attesa di idoneo permesso di soggiorno, il codice STP. Questo ostacolo è poi stato rimosso grazie ad un lavoro congiunto tra servizi sociali ed Asl del territorio che provvede a richiedere direttamente il codice fiscale e a rilasciare la tessera sanitaria. Nello stesso territorio è stata riportata l'esistenza di un ambulatorio dedicato ai minorenni (anche adulti) stranieri che, per effetto della pandemia, non effettua tuttavia più visite mediche, limitandosi alla sola prescrizione di farmaci. I minorenni stranieri possono comunque essere sottoposti a controlli tramite il Servizio Sanitario Nazionale. È stata inoltre riferita la presenza di un medico sempre presente all'interno del CAS, ove sono accolte anche persone minorenni, che effettua i normali controlli, salvo attivarsi con il SSN in caso di visite specialistiche.

La rete ed il superamento degli ostacoli

Sul territorio di Ventimiglia, invece il sistema sanitario è abbastanza assente, non interviene se non in via emergenziale.

Ancora una volta sono le singole associazioni di volontariato presenti sul territorio a farsi carico di questo aspetto. Presso la Caritas è ad esempio attivo, tutti i giorni infrasettimanali dalle 9.00 alle 11.00, un ambulatorio con un medico ed un infermiere che prestano la loro attività a titolo volontario.

Nel capoluogo il sistema non presentava particolari criticità dal momento che le persone minorenni potevano subito ricevere un codice STP che gli consentiva di essere iscritti all'anagrafe sanitaria e ricevere le cure necessarie. Questo iter ha subito un rallentamento e ha cominciato a presentare criticità con l'arrivo più consistente delle persone minorenni straniere ed il loro collocamento nelle strutture alberghiere. Per questi minorenni non è infatti stato realizzato uno screening sanitario per identificare la presenza di possibili patologie e molti sono stati infatti i casi di scabbia che si sono manifestati nelle varie strutture.

⁶⁴ Art. 117 Cost.

Arrivi consistenti e incapacità delle istituzioni di far fronte alle esigenze sanitarie

In contrasto con quanto prevede l'art. 14 della Legge n. 47/2017, i minorenni sono rimasti a lungo privi di adeguata assistenza sanitaria, rendendo impossibile l'identificazione di possibili patologie (rilevazione particolarmente importante in vista dell'eventuale somministrazione del vaccino) nonché privi di medicinali per far fronte alla scabbia o ad altre infezioni e/o malattie. Considerato il delicato periodo pandemico nel quale queste persone minorenni sono arrivate, molte non sono state sottoposte ad un tampone e/o non conoscevano le regole base circa l'adozione dei dispositivi di protezione contro il Covid-19 (quali l'obbligo di indossare le mascherine anche all'aperto o l'obbligo di salire sui mezzi pubblici solo con il green pass). Solo nel periodo più recente si è assistito ad una campagna vaccinale anche a favore di questi minorenni, ma non sono state emanate procedure chiare in caso di contagio da Covid-19, costringendo i minorenni a continue e farraginose quarantene che, nell'assenza di una prossimità educativa degli operatori e dei mediatori culturali, hanno alimentato lo stress ed il disagio psicologico.

Ed è proprio in questo periodo che si è assistito ad un aumento di sofferenza psichica nei minorenni sottoposti a condizioni stressanti di accoglienza che non ha previsto interventi di assistenza psicologica, nonostante le segnalazioni proposte dalla stessa Defence for Children Italia ai servizi competenti.

Precarietà dell'accoglienza e disagio mentale

Questo della salute mentale è un aspetto particolare che merita di essere menzionato poiché su quasi tutto il territorio regionale si è registrato un incremento del disagio. Le cause sono variabili e possono essere più evidenti su un territorio piuttosto che su un altro, ma dall'analisi condotta è emerso che sono tutte riconducibili alla situazione di precarietà in cui si trovano le persone minorenni straniere. Questo disagio porta alla marginalità, all'alcolismo ed altre forme di fragilità.

Le soluzioni attivate nei vari territori sono simili, anche se le risorse disponibili (sia finanziarie che umane) rendono poi la risposta differente e spesso inefficace o comunque insufficiente.

Presso la ASL imperiese è così stato attivato uno sportello di etnopsichiatria cui fare riferimento in queste circostanze.

In una struttura dello stesso territorio ci è stata riportata la presenza di una psicologa interna, attivata con risorse proprie, e nel caso di supporto psichiatrico c'è il rinvio al centro di salute mentale di Sanremo, ma i tempi di attesa sono troppo lunghi ed incompatibili con le esigenze di una persona minorenne. Anche la Caritas mette a disposizione una psicoterapeuta, anche se poi l'assenza di mediatori culturali rende l'intervento difficile e poco efficace.

In altri territori (Savona), sebbene non si sia registrato un incremento del disagio mentale, è emerso come in questi casi una difficoltà sia legata alla mediazione culturale.

Una volta effettuata la segnalazione all'ASL, il caso viene infatti preso in carico, ma (parimenti a quanto rilevato sul territorio di Sanremo) poi vi sono lungaggini e arresti legati alle difficoltà di comunicazione. Sul territorio sembra si voglia istituire una scuola di etno-psichiatria nell'ambito di un progetto "Accoglienza che cura"⁶⁵ proprio per cercare di migliorare le dinamiche dell'accoglienza.

TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA

IV.9



Con riferimento alla fase di transizione verso l'età adulta e l'avvicinarsi del compimento dei 18 anni, vi è ancora molto da fare, soprattutto con riferimento alle opportunità lavorative ed abitative.

Certamente la buona prassi del riconoscimento della misura del prosieguo amministrativo da parte del Tribunale per i Minorenni, nella fase di fuoriuscita dai percorsi di accoglienza, è uno strumento molto utile, ma i soggetti richiedenti tale misura riportano la necessità di una maggior chiarezza circa i suoi presupposti, la cui valutazione è troppo spesso lasciata al buon senso dei singoli operatori o dei tutori volontari.

Necessità di criteri più specifici per riconoscere la misura del prosieguo amministrativo

Quello che emerge nella prassi è la tendenza ad attribuire a tale misura la funzione di "premio", riconoscendola a quei minorenni considerati più meritevoli, sebbene la legge parli di necessità di un supporto prolungato, volto al buon esito di un percorso di inserimento sociale già intrapreso, senza riferimento alcuno alla condotta del minorenne. Vi sono dunque minorenni ai quali tale misura non viene nemmeno proposta, sebbene stiano svolgendo un certo tipo di percorso, perché manifestano difficoltà o battute di arresto nel portarlo avanti. Forse per questi minorenni il riconoscimento di tale figura potrebbe essere di aiuto e stimolo.

Questo significa che i minorenni che possono beneficiare di questa misura sono solo una minima parte⁶⁶, sebbene tutti i minorenni al compimento dei 18 anni si trovino di fatto fuori dal sistema di accoglienza, salvo il cuscinetto dei sei mesi se inseriti in struttura SAI.

Inoltre, poiché spesso il decreto che riconosce la misura del prosieguo viene emesso ben oltre la maggiore età (anche a distanza di 4/5 mesi dalla richiesta), i minorenni (in particolare quelli che non possono beneficiare del periodo di accoglienza prolungata dei sei mesi offerto dal SAI) si trovano in una condizione di incertezza, anche in merito alla tipologia di permesso di soggiorno in cui convertire quello in scadenza.

Criticità legate al riconoscimento del prosieguo amministrativo: tempi...

⁶⁵ Bando della Fondazione San Paolo

⁶⁶ Circa 30 i decreti di prosieguo amministrativo emessi nel 2021, secondo i dati a disposizione di DCI

...conflitto di interessi

Vi è altresì una criticità circa i servizi sociali, quali soggetti (tra gli altri) richiedenti, i quali spesso preferiscono disincentivare il ricorso a tale misura dovendo poi sostenerne gli oneri, soprattutto economici. Utile a questo proposito è stata la modifica legislativa introdotta dalla Legge 173/2020⁶⁷ che ha previsto che i neomaggiorenni destinatari di un prosieguo amministrativo possono rimanere in accoglienza SAI per il tempo indicato nel relativo decreto dal competente Tribunale per i Minorenni. Questo significa che anche i relativi oneri economici di tale misura graveranno sul sistema centrale, superando così un evidente conflitto di interessi in capo agli enti che si rifletteva negativamente sui minorenni stessi.

Il problema naturalmente persiste per quelle comunità di accoglienza che non fanno parte della rete SAI. Queste comunità si troveranno in forte difficoltà. Una struttura sul territorio di Ventimiglia riceve, per ogni persona minorenni in prosieguo amministrativo, una retta giornaliera di 7 euro per massimo 6 mesi. È evidente come tali condizioni economiche svuotino di fatto di significato questa misura di accompagnamento verso l'autonomia.

Vi sono anche territori nei quali questa misura è di fatto inapplicata e ove la necessità di liberare posti nell'accoglienza penalizza il ricorso a questo strumento. In genere questa misura, se non richiesta dai servizi sociali, è richiesta dagli stessi minorenni, ma anche dal giudice che ne rileva l'opportunità durante l'ascolto oppure dagli educatori della comunità di accoglienza.

...oneri

Recentemente è emerso come lo stesso servizio centrale SAI abbia richiesto alle strutture aderenti a tale progetto di valutare con attenzione tale opportunità, verificando l'effettiva esistenza di un progetto in essere e la volontà dei minorenni di aderirvi. Con tutta probabilità questa è la diretta conseguenza della modifica legislativa sopra citata che ha posto a carico del SAI gli oneri di tale misura.

Certamente è un percorso che va valutato attentamente, anche con il singolo minorenni, ma altro è utilizzare tale valutazione come pretesto per non riconoscere la misura.

...mancanza di strutture adeguate

Dopo la concessione di tale misura i neomaggiorenni andrebbero trasferiti in comunità per adulti per rispondere alla loro esigenza di crescere e rendersi autonomi. La permanenza in una comunità per minorenni li costringe, infatti, a sottostare a regole per minorenni nelle quali non si riconoscono più. Inoltre questo crea un sovraffollamento delle strutture per minorenni che finiscono per ospitare neomaggiorenni in prosieguo amministrativo e non avere posti da destinare ai minorenni.

⁶⁷ Legge 18 dicembre 2020, n. 173 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Difficoltà
nel reperire
passaporto e
impossibilità di
convertire il PdS

Altra criticità, che emerge in modo uniforme su tutto il territorio ligure, legata al compimento della maggiore età, riguarda la conversione del permesso di soggiorno. Mentre i permessi di soggiorno per minore età vengono rilasciati senza particolari problemi seppur con tempistiche diverse nei vari territori – dovute al carico di lavoro ed all’organico impiegato – più problematiche sono le richieste di conversione al momento del compimento dei 18 anni legate alla necessità di munirsi del passaporto. Senza passaporto ai minorenni stranieri è di fatto impedito di convertire il proprio permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. Tale criticità è aggravata ulteriormente dal fatto che sono diverse le Autorità Consolari dei paesi di origine dei minorenni che non provvedono al rilascio in Italia di tale documento, né le Questure accettano una dichiarazione scritta (debitamente corredata da idonea documentazione) attestante l’impossibilità al rilascio del passaporto. Tutto ciò rischia di vanificare seriamente il percorso di integrazione sino ad allora intrapreso dal minorenne.

A Savona, inoltre, è emersa un’ulteriore peculiarità critica: la Questura, in caso di decreto del Tribunale per i Minorenni che riconosce la misura del prosieguo amministrativo, non rilascia il permesso di soggiorno per affidamento in assenza di passaporto. Poiché è difficilissimo mettersi in contatto con i Paesi di origine dei minorenni ovvero ottenere il passaporto tramite le diverse Ambasciate, i minorenni restano in una situazione di attesa per diversi mesi, anche un anno. Per ovviare a tale difficoltà gli operatori stanno tentando la strada di chiedere alla Questura il rilascio della ricevuta del PdS per affidamento, ma per avere successivamente il permesso definitivo sarà necessario esibire il passaporto.

Questo agire in modo disomogeneo e disorganico tra le Questure indebolisce significativamente il principio della parità di trattamento ed è espressione di una mancanza di coordinamento tra politiche centrali e territoriali. Vi sono procedure che dovrebbero essere uniformi su tutto il territorio nazionale ed invece si assiste a continue divergenze sia a livello territoriale che locale: *“procedura dovrebbe essere unica sul territorio e non differenziata a seconda dei territori o addirittura dei funzionari che ci si trova davanti. Proviamo molta solitudine; ci troviamo ad affrontare e risolvere situazioni su nostra personale iniziativa”*.

Sul territorio di La Spezia, ove in genere non vengono rilasciati permessi per maggiore età optando piuttosto per la richiesta di protezione internazionale, si assiste a richieste che restano a lungo pendenti essendo gli ascolti presso la Commissione Territoriale fissati il giorno del 18esimo compleanno, talvolta anche dopo, nonostante la priorità che dovrebbe essere riconosciuta alle persone minorenni.

Altra difficoltà che si palesa al raggiungimento della maggiore età su tutti i territori consiste nel reperire alloggi abitativi.

Insufficienza di alloggi abitativi

A Savona, ad esempio, sebbene i neomaggiorenni abbiano idoneo contratto lavorativo, c'è una forte reticenza a concedere appartamenti in locazione a stranieri i quali sono dunque costretti a fare rete con parenti ed amici e a condividere un unico appartamento. Non ci sono progetti di co-housing e a volte, dopo aver dimesso i neo maggiorenni dalle strutture di accoglienza, gli operatori riferiscono di essere stati costretti a chiedere accesso in Caritas. Manca una realtà che supporti i neomaggiorenni dopo l'uscita dai progetti; gli alloggi per giovani adulti sono troppo pochi rispetto al numero dei potenziali beneficiari.

La carenza di alloggi e le difficoltà di trovare appartamenti in locazione è emersa anche sul territorio di Genova, dove ai neomaggiorenni in attesa di procedere con la conversione del PdS, a causa delle difficoltà sopra evidenziate, non vengono concessi appartamenti in locazione. Inoltre i contratti di lavoro a tempo determinato e gli stipendi troppo bassi rappresentano un ulteriore ostacolo verso l'autonomia.

Ostacoli all'inserimento lavorativo

Per quanto riguarda le difficoltà lavorative, dalla rilevazione è emerso come sia estremamente difficile individuare progetti adeguati e come i tempi di attivazione siano così lunghi e spesso interrotti da passaggi burocratici che scoraggiano la persona minorenni. Per esempio, durante la fase pandemica, che imponeva il green pass per poter svolgere attività lavorativa, molti neomaggiorenni ci hanno riportato difficoltà nell'ottenere tale certificazione, sebbene regolarmente vaccinati, in quanto privi di un codice fiscale che consentisse loro di poter ricevere il documento.

Altra criticità che è emersa durante la nostra analisi riguarda la conversione di borse lavoro e tirocini, esperienze alle quali non sempre segue - come dovrebbe essere - l'avvio di un'attività lavorativa, ma si tende a perpetuare i tirocini fino al limite possibile. Questo demotiva molto i neomaggiorenni che si ritrovano senza certezze e molto preoccupati circa il loro futuro.

Buona prassi di accompagnamento del neomaggiorenne

Per cercare di offrire un supporto al neomaggiorenne, sia per colui che può beneficiare della misura del prosieguo amministrativo sia per colui che si ritrova presto al di fuori del sistema di accoglienza, sul territorio genovese è stato attivato un progetto di mentoring⁶⁸. Il progetto, replicabile su tutto il territorio ligure, prevede l'affiancamento al neo maggiorenne di un adulto di riferimento che possa supportarlo sul territorio ed instaurare una relazione di fiducia. Fondamentali sono l'adesione dello stesso neomaggiorenne e la volontà di costruire un progetto per raggiungere gli obiettivi definiti all'interno del piano che mentore e mentee definiranno insieme. Significativo, inoltre, il fatto che questa figura del mentore abbia trovato un riconoscimento anche da parte del Tribunale per i Minorenni di Genova, il quale espressamente ne riconosce il ruolo all'interno dei decreti di prosieguo amministrativo.

68 <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/progetti/237-il-programma-di-mentoring.html>

La necessità di questo tipo di supporto e di accompagnamento dei neo-maggiorenni è evidente se si considera che nel corso del 2021 sono stati effettuati 11 nuovi abbinamenti che si aggiungono ai 10 precedenti, per un totale di 21 percorsi avviati e tutt'ora in essere. Gli stessi mentori riportano di aver imparato molto dalla relazione con i neo maggiorenni, sia rispetto a nuove culture, nuove relazioni e prospettive, sia rispetto a competenze che non pensavano di avere. Dall'altra parte i/le ragazzi/ragazze riportano l'importanza di avere una persona che li ascolta e a cui possono rivolgersi in caso di necessità. Tutti i giovani mentee hanno migliorato la loro conoscenza dell'italiano, in alcuni casi in tempi molto rapidi, la conoscenza della città e dei suoi servizi. La maggior parte di loro è riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati e ad affrontare nuove sfide. Al pari della figura del tutore volontario, il mentore è un volontario, quindi libero e indipendente; se ciò da un lato rappresenta un punto di forza perché gli consente di essere riconosciuto dai giovani mentee come "dalla loro parte", d'altro diventa un punto di debolezza nella misura in cui manca un riconoscimento di tale figura da parte del sistema stesso. Motivo per cui il riconoscimento di tale ruolo da parte del Tribunale per i Minorenni, come sopra evidenziato, diventa fondamentale.

CONCLUSIONI

IV.>>

Dall'analisi circa lo stato di implementazione della Legge n. 47/2017 sul territorio ligure emerge una significativa disomogeneità di approcci e pratiche del sistema di accoglienza, che sembra incrementare anziché appianare le disuguaglianze.

Per raggiungere e dare piena realizzazione al principio della parità di trattamento⁶⁹, posto a cardine della predetta Legge, c'è dunque ancora da fare.

Certamente vanno implementati i posti dell'accoglienza e andrebbe garantita una maggiore uniformità sul territorio, collocando i minorenni stranieri nelle strutture ad essi dedicate ed in grado di far fronte ai loro bisogni e necessità, dotate di personale formato e capace di intercettare le loro vulnerabilità e risorse.

Tutti gli attori dell'accoglienza intervistati hanno, inoltre, riportato la necessità di maggiori finanziamenti e investimenti.

I tutori volontari hanno riferito di aver ravvisato buona volontà da parte degli operatori vicini alle persone minorenni, che però sono inseriti in un contesto che non consente loro di fare di più; non vi sono le risorse finanziarie e di conseguenza umane per investire maggiormente sui progetti dei minorenni.

⁶⁹ Art. 1 Legge n. 47/2017 "I minorenni stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minorenni a parità di trattamento con i minorenni di cittadinanza italiana o dell'Unione europea".

In molti casi è la stessa rete dei tutori che propone possibili soluzioni formative e/o lavorative per cercare di supplire alla scarsa offerta dei territori. È evidente come queste differenze molto le possibilità e le prospettive future di ogni persona minorenni che, laddove possa contare sull'affiancamento di un tutore volontario o di un operatore sensibile, avrà certamente maggiori possibilità rispetto ad altri.

L'implementazione delle attività di formazione potrebbe anche colmare le lacune esistenti nell'ambito dell'affidamento familiare e della tutela volontaria, istituti che potrebbero offrire un apporto fondamentale nel percorso di accompagnamento del minorenni verso l'autonomia. Il tutore ad esempio può "fare la differenza" e rendersi portavoce delle esigenze del minorenni; può dare concretezza al principio di ascolto e partecipazione attiva del minorenni stesso nonché aiutare a "non perdere di vista" il suo superiore interesse.

Solo offrendo un'accoglienza qualificata è possibile costruire dei progetti e dei contesti educativi che consentano alla persona minorenni di rielaborare il proprio vissuto, trasformare le vulnerabilità in risorse e portare avanti il proprio percorso verso l'autonomia: spesso l'assenza delle Istituzioni, la mancanza di un lavoro di rete e la scarsità delle risorse ostacolano tutto ciò.

Ci dispiace altresì constatare come vi siano stati diversi attori, istituzionali e non, del sistema di accoglienza – operanti in particolare sul territorio genovese - che non si sono resi disponibili a partecipare a questa attività di osservazione e monitoraggio, nonostante i diversi inviti loro rivolti.

In assenza di questi apporti, che sarebbero stati certamente importanti per completare la nostra osservazione, il contatto diretto di Defence for Children Italia con gli stessi minorenni, i loro tutori volontari e/o mentori e l'attività di formazione e supporto che ormai da diversi anni l'associazione presta in favore dei vari attori del sistema hanno comunque permesso di raccogliere sufficienti informazioni, buone prassi e criticità che, come tali, abbiamo evidenziato sopra. Laddove i singoli indicatori siano privi di dati relativi al capoluogo ligure, la motivazione è dunque da individuarsi in tale assenza di dialogo e confronto.

Si auspica dunque, indipendentemente da questa analisi, che si realizzino al più presto le condizioni di trasparenza e condivisione necessarie al coordinamento dei diversi attori nel far convergere le politiche e le pratiche con quanto previsto dalla Legge n. 47/2017. Una rete forte tra le Istituzioni ed i diversi attori dell'accoglienza e una formazione specifica dedicata a coloro che operano con le persone minorenni possono potenziare la realizzazione dei diritti delle persone minorenni sole, incrementare la loro tutela e protezione conformemente al nostro dettato normativo.

RAPID ASSESSMENT Regione Marche

V.

INTRODUZIONE

V.0

Il numero dei minorenni stranieri non accompagnati censiti nel territorio marchigiano dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, era di 221 al 31 dicembre 2021 e rappresenta l'1,8% delle presenze a livello nazionale. I minorenni risultano situati in prevalenza nella città di Ancona e provincia e a seguire in quelle di Pesaro/Urbino, Fermo, Ascoli Piceno, e Macerata. La maggior parte delle persone minorenni straniere non accompagnate (95,9%) sono collocate in strutture di seconda accoglienza⁷⁰ mentre, solo il 4,1% circa, sono accolte nell'ambito del privato sociale.

Dal sito ufficiale del Sistema Accoglienza ed Integrazione, a gennaio 2022, all'interno dei progetti SAI erano accolti 147 minorenni stranieri non accompagnati. Nella provincia di Ancona i progetti SAI (ex SIPROIMI) sono tre. Un progetto SAI con riferimento al Comune di Ancona che è anche ente titolare (42 posti), un progetto gestito dal Comune di Jesi (42 posti) con ente titolare l'Ambito Sociale 9 (ASP 9) ed il progetto SAI di Senigallia (30 posti) con ente titolare l'Ambito Territoriale Sociale n. 8 - Unione dei Comuni "Le Terre della Marca Senone" e con enti gestori diversi raggruppamenti temporanei di impresa (RTI). Un quarto progetto SAI si trova nella provincia di Pesaro/Urbino (33 posti) con ente titolare il Comune di Pesaro ed ente gestore la Cooperativa Sociale Labirinto.

La mappatura regionale effettuata nell'anno 2021 delle comunità educative⁷¹ nelle province che accolgono persone minorenni straniere riporta, dunque, 7 comunità nella Provincia di Ancona (tutte della rete SAI), 3 nella Provincia di Ascoli Piceno (di cui 1 anche SAI), 4 nella Provincia di Fermo (di cui 1 anche SAI), 5 nella Provincia di Macerata, 18 nella Provincia di Pesaro/Urbino (di cui 5 anche SAI). Nelle Marche, alla data del 31 dicembre 2021, operavano con stime certe 37 strutture ospitanti persone minorenni straniere non accompagnate (e italiani sotto tutela) riconducibili a diversi enti gestori, la cui natura giuridica, come vedremo a seguire, è varia e articolata.

70 Dati di agosto 2021. Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione – Divisione II.

71 L'Ufficio del Garante ha messo a disposizione per gli scopi della ricerca un database delle comunità che fanno riferimento alla L.R. 7 del 94 a tutela di tutti i minorenni sia stranieri sia italiani che provenienti da altri circuiti. Il file che proviene dalla giunta è un file di lavoro relativo alla rendicontazione della legge regionale 7 che raggruppa tutti i dati ed include una specifica sul numero delle persone minorenni straniere. Con i fondi regionali relativi alla L. 7 del 94 le comunità hanno potuto accogliere persone minorenni straniere laddove i SAI non avevano capienza. Questa mappatura è servita per chiarire la dislocazione provinciale della maggior parte delle comunità e per omologare i dati rilevati durante la prima e seconda fase del rapid assessment con quelli presentanti dall'Ufficio del Garante.

Nelle Marche le strutture che accolgono persone minorenni straniere non accompagnate si differenziano in relazione alla loro genesi. Alcune di esse sono strutture nate, in occasione dei significativi flussi migratori degli anni passati, come progetti SPRAR dedicati per poi assumere un più esteso mandato su altri gruppi di minorenni non necessariamente stranieri; altre facevano già parte del sistema di accoglienza per minorenni che necessitavano di una collocazione alternativa alla famiglia per situazioni di diversa natura; altre ancora sono nate specificamente, in epoca più recente, come nuove strutture ospitanti esclusivamente minorenni stranieri non accompagnati segnalati dal Servizio Centrale. La stessa composizione del sistema che oggi nella regione ospita i minorenni stranieri non accompagnati indica una diversità che certamente, secondo alcune prospettive, genera una disomogeneità regionale nel modo di concepire l'accoglienza e la sua qualità. Le Marche, pur restando una regione abituata all'accoglienza anche per la sua posizione geografica che l'ha resa sede di destinazione di diversi flussi migratori sembra, però, per quanto riguarda la protezione e tutela dei minorenni stranieri non accompagnati, mancare di connessioni strutturali che mettano in contatto ed in sintonia le istituzioni, gli enti titolari e gestori dei progetti, le singole comunità educative ed i servizi sul territorio in modo che tutti possano saper rispondere in maniera coordinata ai bisogni dei minorenni presenti.

Nonostante la delibera della Regione Marche riguardante l'Autorizzazione all'esercizio delle strutture sociali di cui all'art. 7, comma 1, lettera C, della legge regionale 30 settembre 2016, definisca gli specifici standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza, la regione manca ancora di alcuni elementi essenziali in grado di rispondere ai criteri di qualità richiesti per l'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati.

V.1



ACCOGLIENZA: TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE

*Distribuzione
provinciale dei
minorenni* ↓

La distribuzione ed il collocamento dei minorenni stranieri non accompagnati conta in larga parte sui progetti SAI e su un sistema di referral da parte del Sistema Centrale, ma vi sono altre comunità non afferenti al SAI nelle quali vengono collocati minorenni provenienti anche da altre regioni italiane. Inoltre, approfondendo lo studio sulla dislocazione geografica delle strutture di accoglienza, si rileva come comunità operanti in un dato territorio, nella poco sistematizzata ricerca di posti disponibili, accolgano frequentemente minorenni trasferiti da altre provincie.

Nelle Marche, il modo di definire i progetti SAI, attraverso una denominazione "geografica" dei vari progetti (ad es. SAI di Jesi, SAI di Ancona, SAI di Senigallia) può risultare, appunto, fuorviante in quanto le comunità che appartengono ad uno stesso SAI di riferimento o ai Comuni enti titolari si trovano in province diverse e localizzate a forte distanza dal Comune che dà il nome al progetto cui appartengono.

Progetti SAI che includono comunità fuori dalla provincia

Questa particolare situazione di "dislocazione" indica certamente una difficoltà interna alla comunità, ma anche significativi ostacoli in relazione alla continuità che dovrebbe caratterizzare il progetto di integrazione del minorenne straniero non accompagnato sul territorio, considerato che i suoi referenti istituzionali, compreso il tutore, risiedono altrove. All'interno di una stessa comunità sono, quindi, accolti minorenni stranieri con diversi progetti di riferimento e per questo "utenti" di servizi di assistenza sociale che adoperano scelte diverse, portando ad una difficoltà gestionale importante da parte degli educatori e dei coordinatori. Questa riforma strutturale del sistema di accoglienza marchigiano per i minorenni stranieri non accompagnati ha, infatti, voluto ricalcare la governance tipica dell'accoglienza dei minorenni italiani dove gli stessi venivano segnalati dai servizi sociali del comune che li collocava in comunità a seconda delle possibilità numeriche di alloggio.

La suddivisione in progetti dei minorenni accolti in una stessa struttura

In questa complessa situazione, nella quale elementi come la retta riconosciuta, la determinazione del PEI, l'accesso ad opportunità formative e/o lavorative differiscono a seconda della specifica gestione degli enti titolari (comuni e ASP), agli enti gestori è demandata una funzione di coordinamento tra le strutture di un dato territorio nel difficoltoso tentativo di determinare standard comuni per la gestione del proprio servizio. Su questa necessità, ad esempio, è sorto nel maceratese, fin dal 2012, un coordinamento di comunità minorenni costituito da 17 enti nel tentativo di omogeneizzare la messa in opera del servizio di accoglienza.

Esempi di prassi operative coordinate tra raggruppamenti di comunità

Il personale che opera all'interno delle strutture di accoglienza sia che siano essi coordinatori, assistenti sociali o educatori, ha da sempre dimostrato una forte capacità di resilienza alle diverse fasi critiche che il sistema di accoglienza ha affrontato, dimostrando un impegno costante nella salvaguardia dei diritti dei minorenni stranieri. Ciò nonostante, emerge la solitudine operativa del personale delle comunità, che spesso manca di linee guida così come di specifica formazione per poter affrontare le sfide di questo mandato.

Il difficile operato del personale nelle strutture di accoglienza

La figura del mediatore linguistico culturale non rispecchia, anch'essa, tali criteri essendo una figura assente nei momenti più significativi del processo di accoglienza del minorenne straniero. A livello regionale si evince che il mediatore linguistico culturale resta una professionalità poco valorizzata che manca di specifica formazione e poco istruita sulle principali procedure deontologiche. Questo servizio è spesso improvvisato, discontinuo e poco disponibile nelle situazioni più emergenziali della presa in carico del minorenne straniero non accompagnato.

Mancanza del mediatore linguistico culturale nei momenti più significativi dell'accoglienza

Anche la figura dello psicologo, fondamentale durante la rilevazione socio-sanitaria del minorenne, resta ancora una professionalità ai margini, anch'essa, interpellata spesso volte in maniera disorganizzata senza una logica di continuità negli incontri.

Oltre alla collocazione presso le comunità è talvolta prevista sul territorio, l'accoglienza presso privati, in forma di "affidamento familiare". Tale tipologia non sembra essere diffusa sul territorio marchigiano se non per alcune lodevoli iniziative locali come, ad esempio, quella del progetto "Famiglie a colori" che dal 2018, nel maceratese, ha dato vita ad una rete di famiglie dedite all'accoglienza di minorenni stranieri, sia mediante forme di affidamento culturale che extra familiare. Nel 2021 è stato altresì lanciato un nuovo progetto FAMI volto alla sensibilizzazione della cittadinanza su tale tema.

Necessario un rafforzamento degli standard dell'accoglienza presso le famiglie affidatarie

Il tema dell'affidamento familiare era stato ampiamente sostenuto dall'ufficio del precedente Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza che, già nel 2020, aveva evidenziato la mancanza nelle Marche di un modello organizzativo che permettesse un coordinamento tra i servizi impegnati nella tutela dei minorenni, così come una strutturazione efficace del network di famiglie potenzialmente disponibili all'affido, in quanto non sufficientemente informate sul progetto relativo alla persona minorenne né formate sui suoi diritti e doveri.

La regione è, quindi, caratterizzata da una forte cultura dell'accoglienza; visibile in particolare all'interno delle stesse strutture di accoglienza, le quali, con i loro operatori, subentrano spesso per colmare la mancanza di qualità di determinati servizi istituzionali. Come verrà spiegato, la modalità operativa costante di carattere "emergenziale" non sembra in grado di sostenere la qualità dei diversi progetti di accoglienza che, seppur nelle loro specificità, stanno riscontrando, da anni, enormi difficoltà nel dare risposte chiare e continuative ai bisogni dei minorenni accolti.

V.2



PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Nella regione Marche, la presa in carico dei minorenni stranieri non accompagnati avviene tramite la segnalazione da parte del Servizio Centrale. Un'altra prassi di presa in carico riguarda quei minorenni che, trovandosi già sul territorio, vengono identificati dal corpo di Polizia ed affidati ai Servizi Sociali territoriali. Il Servizio Sociale, ai sensi dell'art. 403 c.c., provvede immediatamente a collocare il minorenne in modalità di pronta accoglienza nelle comunità educative con posti disponibili sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua collocazione.

Modalità di presa in carico del minorenne

Anche nella regione Marche, la presa in carico del minorente risente di un forte stato emergenziale. Dal momento della segnalazione, è compito del Servizio Sociale, spesso nella stessa persona dell'assistente sociale, trovare "un posto disponibile" dove collocare la persona minorente. Anche l'accompagnamento del minorente dal comando di polizia alla comunità avviene con il supporto dell'assistente sociale comunale che spesso volte si reca personalmente a prenderlo per portarlo nella prima comunità disponibile. Resta difficoltoso, quindi, in un sistema tanto affannato, effettuare una preventiva verifica e valutazione circa l'idoneità della suddetta comunità ad essere il luogo più adatto alla presa in carico del minorente straniero, spesso, come già precisato, collocato in comunità di tipo ibrido con a carico diverse tipologie di minorenni.

Collocazione
sommaria del
minorente nella
struttura di
accoglienza

I tempi per l'erogazione dei primi servizi di assistenza variano a seconda della rete di referral che la comunità si è creata e alla sua specifica posizione geografica. Si denota come le comunità educative situate al di fuori dei grandi centri abitati e con minore capienza abbiano delle prese in carico più rapide. All'incirca in un mese, la persona minorente riceve il documento che attesta la presentazione della richiesta di PdS, effettua l'iscrizione all'anagrafe locale, richiede il permesso di soggiorno e la tessera sanitaria. Ciò a sottolineare come molte delle comunità educative sparse sul territorio abbiano sviluppato una loro indipendente ed autonoma gestione del progetto di accoglienza dei minorenni in carico seguendo, spesso, delle prassi consolidate nei vari anni di attività. Molte di esse hanno instaurato delle relazioni dirette con i diversi uffici, quali i Servizi Sociali, le Prefetture, le scuole di formazione, le ASUR (Azienda Sanitaria Unica Regionale), che gli consentono di accelerare i tempi di alcune pratiche. Nei grandi comuni, invece, il sistema dell'accoglienza sembra essere più "ingessato" proprio a causa del maggior numero di minorenni accolti a fronte di un sistema istituzionale che non riesce a rispondere con altrettanta rapidità alle necessità e richieste che provengono dalle comunità.

Tempistiche
di accesso ai
servizi diverse
a seconda
dei territori di
riferimento

Un'altra problematica riguarda i ritardi nel corrispondere le rette alle comunità, con dei casi accertati in cui il rimborso, da parte dei Comuni, è stato elargito anche con molti mesi di ritardo, obbligando la struttura a farsi carico di tutti gli oneri necessari al mantenimento dei servizi. Il raggiungimento degli obiettivi concordati all'interno del progetto educativo sembra, quindi, essere in balia delle risorse interne che la comunità ha a disposizione. Ne consegue un taglio qualitativo ai servizi elargiti così come è evidente difficoltà a far fronte in modo sostenibile ai costi di figure professionali quali i mediatori culturali o gli psicologi.

Tagli alla qualità
dei servizi

Anche la stesura della documentazione interna riguardante il progetto personalizzato del minorente straniero non accompagnato rispecchia la frammentazione che caratterizza il sistema dell'accoglienza nelle Marche. Di fatti, all'interno di una stessa comunità, poiché i minorenni stranieri accolti fanno riferimento a diversi progetti e/o a diversi servizi sociali, l'elaborazione del PEI risulta disomogenea, anche tra minorenni conviventi.

Mancanza di omologazione nella stesura del PEI all'interno della stessa struttura e all'interno di uno stesso progetto

Seppur sembri esistere un modello base del documento, il dover differenziare il metodo di stesura del documento, così come le tempistiche di revisione dello stesso, provoca ulteriore affanno agli educatori delle comunità che vedono il tempo dedicato alla cura del minore come sempre più ristretto (ad esempio nel SAI di Senigallia ogni comunità sembra utilizzare un formato PEI differente). I PEI, nella loro modulazione e compilazione restano, quindi, un tratto distintivo di una comunità e ne rispecchiano lo stile educativo. Non sembra, inoltre, esserci una differenziazione tra il PEI utilizzato per un minore e quello formulato per un neomaggiore che dovrebbe invece includere obiettivi e bisogni ben diversi. Ogni PEI viene di fatto definito sulla base di linee guida fornite dalle diverse assistenti sociali di riferimento.

Nonostante alcuni tentativi di omogeneizzare la stesura, almeno all'interno delle comunità che fanno riferimento ad uno stesso progetto, tale standardizzazione non è stata ancora del tutto raggiunta. Servirebbe, invece, operare in maniera congiunta per evitare un ulteriore sovraccarico di lavoro agli operatori. La mancanza di formulazione di un unico PEI resta esemplificativa della difficoltà oggettiva di lavorare di concerto nella regione in quanto, per una sua omologazione, servirebbe una più ampia collaborazione di tutti gli enti locali, enti gestori e delle singole comunità che sembra, però, ancora piuttosto limitata.

Mancanza della cartella sociale come descritta dalla Legge n. 47/2017

Riguardo alla cartella sociale, così come descritta nell'Articolo 9, Legge 47, si può chiaramente confermare che, non vi è stata alcuna adozione specifica a livello regionale di un modello approvato e condiviso di tale strumento. La cartella sociale, strumento pratico che dovrebbe contenere tutti quegli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo, resta del tutto inutilizzata sul territorio regionale. Tutte le comunità si adoperano per la corretta compilazione delle suddette cartelle sociali, legali e sanitarie dei minorenni stranieri accolti tenendone copie sia cartacee che digitali. In aggiunta, per le strutture affiliate alla rete SAI, ulteriori specifici dati vanno inseriti nella banca dati del progetto.

Un sistema burocratico che affanna l'operato del personale nel sistema di accoglienza

Se riviste nel loro insieme, tutte queste prassi burocratiche, quali la compilazione del patto di servizio e del progetto di accoglienza, la compilazione delle diverse cartelle, il periodico aggiornamento della banca dati, la stesura del PEI, gli aggiornamenti trimestrali da inviare ai servizi sociali, consumano la maggior parte del monte ore degli operatori incidendo negativamente sulla qualità del loro operato. Ciò sottolinea come nelle Marche, il profondo mandato sociale del personale che a vario titolo prende in carico il minore nelle diverse fasi del suo percorso non riesca a rispondere ai requisiti di qualità prescritti della Legge poiché resta surclassato dalle molteplici procedure burocratiche che rendono le prassi dell'accoglienza poco sostenibili.



Nelle Marche, l'implementazione dell'istituto della tutela volontaria per minorenni stranieri non accompagnati istituita con la Legge Zampa nel 2017 ha seguito un percorso altalenante. A seguito della necessità di costituire un albo regionale di tutori volontari, quali rappresentanti legali e portavoce degli interessi dei minorenni accolti nelle Marche, sono stati condotti dal 2017 al 2019, quattro corsi formativi (tre ad Ancona ed uno a Fano).

Scarsità dei corsi di formazione per tutori volontari

I partecipanti ammessi sono stati complessivamente 193 ma, guardando alle professionalità degli iscritti, si evince come essi operassero già professionalmente nel sistema del privato sociale o svolgessero la funzione di avvocato. Essendo già coinvolti, a vario titolo, nella presa in carico del minorenne (presso il Tribunale per i Minorenni, la Procura, le Prefetture, le Questure, le ASUR o nelle Comunità di accoglienza), la maggioranza dei tutori volontari iscritti all'albo non sembrerebbe rispecchiare, dunque, la prerogativa di autonomia del proprio mandato così come implicitamente richiesto dalla Legge n. 47/2017 e dagli standard internazionali. A questo proposito si rileva una tendenza da parte del Tribunale per i Minorenni di Ancona nel prediligere la nomina, nella funzione di tutori, di professionisti dell'ambito legale probabilmente in base alla maggiore competenza sui diversi procedimenti che devono essere realizzati.

Maggioranza di avvocati ed addetti ai lavori come tutori maggiormente attivi

Nelle Marche, dal 2017 ad oggi, il numero dei tutori volontari che sono stati iscritti nell'elenco presso il Tribunale per i Minorenni di Ancona è di 115; un numero significativamente esiguo rispetto alle persone minorenni straniere non accompagnate censite negli ultimi 5 anni. Allo stato attuale, i tutori attivi sembrerebbero essere 24, anche se si tratta di un dato che non è stato possibile confermare precisamente. L'elenco disponibile presso il Tribunale non è più stato aggiornato dal 2019 e lo stesso Ufficio del Garante Regionale non dispone di dati certi circa le tutele attualmente attive.

Mancanza di dati precisi sul numero dei tutori attivi

Si osserva come, nonostante questi numeri esigui ed incerti, per i minorenni stranieri accolti nelle comunità educative della regione sia stata attivata una qualche forma di tutela. Nella maggior parte dei casi, si tratta, tuttavia, di una tutela affidata alle istituzioni; in altri la tutela rimane in carico alle strutture di accoglienza (nella figura del coordinatore di comunità), nonostante la temporaneità limitata di questa situazione prevista dalla legge; in altri ancora è affidata agli avvocati che forniscono la disponibilità ad essere nominati. Ormai sono pochi i casi, vista l'assenza di cura del sistema testimoniata da chi ancora opera in questa funzione, di cittadini "semplici" che diventano tutori.

Elenco di tutori volontari irrisorio rispetto ai tutori istituzionali e/o agli avvocati che ancora esercitano tale ruolo

Problema dell'abbinamento tutore e minorenne

Questo numero esiguo di tutori volontari formati ed attivi nelle Marche deriva da molteplici cause. In primis, la problematica relativa ai processi di abbinamento tutore-minorenne. Nonostante l'importanza del parametro della vicinanza geografica tra il tutore ed il domicilio del minorenne per rendere sostenibile la relazione, questa dimensione viene spesso trascurata al momento della nomina. Diverse zone dell'entroterra sono prive di assegnazioni anche vista l'assenza di tutori volontari disponibili sul territorio. Quest'ultimo fatto denota una discriminazione importante tra i minorenni accolti nel capoluogo o in comuni più grandi rispetto a quelli collocati nelle comunità più periferiche. A ciò, si aggiunge, la mancanza di un qualche sostegno economico per le spese ingenti affrontate dai tutori, anche legate agli spostamenti che gli stessi si trovano a dover sostenere personalmente. Si rilevano diverse situazioni, talvolta problematiche, nei casi di trasferimenti di minorenni da una regione ad un'altra. In questi casi permane la tutela in capo al tutore precedentemente nominato, sebbene sia più funzionale procedere al trasferimento della tutela, unitamente al trasferimento della persona minorenne.

Tutori senza assistenza specifica durante le fasi del loro mandato

Va sottolineato come, a parte il tentativo del precedente Ufficio del Garante di aprire un numero di assistenza a disposizione dei tutori, gli stessi, oltre alla prima formazione ricevuta, non hanno mai beneficiato di chiare linee guida su come operare all'interno del sistema. Vi sono state riunioni annuali tra i tutori ed il precedente Ufficio del Garante ma nessuna sessione post-formativa sembra essere mai stata organizzata per un riscontro diretto con i tutori attivi. Molti dei tutori volontari hanno incontrato enormi difficoltà durante il loro mandato, soprattutto riguardo alla gestione delle pratiche burocratico/legali. Ciò ha portato alcuni di essi a dover abbandonare il ruolo, soprattutto a causa della mancanza di competenze professionali specifiche che avrebbero dovuto accompagnare e sostenere la loro funzione.

Diversi tempi di nomina senza una logica comune

Un'ulteriore problematica riguarda i tempi di nomina da parte del Tribunale per i Minorenni che certamente non riflettono quanto prevede la legge. Mentre alcune nomine vengono assegnate in poche settimane, per altre, si attende anche un anno prima che la persona minorenne straniera possa vedersi assegnato un tutore. A causa della mancanza di tutori volontari attivi, in frequenti occasioni, come sopra già evidenziato, la funzione di tutela, viene svolta dai coordinatori della cooperativa o da avvocati-tutori che sovente realizzano la propria funzione quasi esclusivamente in relazione alle dimensioni burocratiche dei diversi procedimenti senza la componente empatica e relazionale che invece sarebbe auspicabile caratterizzasse il rapporto tra tutore e tutelato.

Permane, inoltre, poca chiarezza comunicativa tra tutti coloro che svolgono, su diversi livelli, un ruolo importante nell'attivazione e nel mantenimento del servizio di tutela. I tutori riportano la mancanza di un supporto costante degli uffici quali il Tribunale o l'Ufficio del Garante sentendosi spesso lasciati soli senza delle linee guida su come operare.

Ad esempio, i tutori riportano di non essere prontamente informati circa l'attivazione della nomina che viene spesso comunicata tramite il solo sistema di posta elettronica certificata e raramente per via telefonica. Ciò comporta che molti di essi si trovino con diverse tutele già avviate per le quali non erano arrivate notifiche precise, né tantomeno accettate dagli stessi. Solo in rari casi, i giudici, che dovrebbero avere delle liste aggiornate, chiamano per conoscere le singole disponibilità (anche se i tutori sembrerebbero comunicare le loro disponibilità che però non vengono aggiornate). È molto raro, quindi, che il Tribunale comunichi in qualche modo con i tutori o che risponda alle loro esigenze. Da segnalare come, nella regione, non siano rari i casi di minorenni che abbiano "subito" la nomina in quanto veniva loro assegnata senza alcuna interlocuzione a riguardo; o come le stesse comunità molte volte non fossero state avvisate dell'attivazione della nomina e/o non fossero neppure riuscite a rintracciare il tutore. La decisione della nomina, quindi, una volta consultato l'albo e valutato il tutore che meglio risponda ai requisiti del minorenne non viene poi comunicata al tutore ed al minorenne stesso, né alla struttura di appartenenza; situazione questa che rallenta l'efficacia stessa dell'istituto della tutela volontaria.

Mancanza di prassi comunicative tra il TM, il tutore, le comunità ed il minorenne

Permane anche un'altra lacuna nel processo comunicativo tra le diverse istituzioni responsabili dell'adempimento del servizio di tutela così come prescritto dalla Legge n. 47/2017. Come accennato, l'Ufficio del Garante regionale e quello del TM non sembrano relazionarsi in modo costante ed organizzato riguardo all'attivazione delle tutele, creando dispersione delle informazioni e confusione circa i ruoli che ognuno di questi uffici dovrebbe ricoprire all'interno del sistema di tutela del minorenne.

Confusione circa i ruoli dei diversi uffici nell'adempimento del servizio di tutela

La funzione della tutela volontaria resta, inoltre, un argomento conosciuto solo agli addetti ai lavori in quanto mancano attività di sensibilizzazione sul tema ed una rete di supporto, anche da parte dei servizi sociali, a quei pochi tutori volontari attivi spesso disorientati sulle procedure vigenti. Ai tutori, senza delle prassi di aiuto nel percorso (uffici dedicati, numeri di contatto) resta la sola possibilità di fare rete tra loro tramite la creazione di gruppi WhatsApp dove scambiarsi opinioni o semplicemente chiedere consigli pratici.

Mancanza di attività di sensibilizzazione sul tema della tutela

Nelle Marche il tema della tutela emerge come uno degli snodi di discussione principale durante la rilevazione in questione con i molteplici testimoni intervistati. Si evince, sia da parte dei rappresentanti delle istituzioni, dalle comunità ma anche dai tutori stessi la necessità di adoperarsi in modo più strutturato per far sì che l'istituto della tutela volontaria non resti un servizio sporadico e confuso ma che, rappresenti, un punto di riferimento necessario per il processo di crescita del minorenne.

V.4



PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO

Nelle Marche, la partecipazione attiva del minorenni nei diversi procedimenti che lo riguardano è una prassi difficilmente dimostrabile. La mancanza di un riscontro a questa ricerca da parte del Tribunale dei Minorenni di Ancona riguardo a tali procedure non ha dato la possibilità di un dovuto approfondimento sul tema.

Ascolto come prassi formale piuttosto che partecipata

Solitamente, l'incontro tra il minorenni straniero non accompagnato e le istituzioni si limita ad un primo colloquio conoscitivo senza ulteriori spiegazioni su come tale rapporto continuerà a costruirsi nel tempo. Non sembrano esserci criteri consolidati circa le prassi di ascolto del minorenni rispetto, ad esempio, al tema del prosieguo amministrativo, che spesso non comporta neppure l'incontro in presenza con la persona minorenni. Pertanto la scelta se far restare o meno il minorenni in struttura al compimento della maggiore età viene decisa sulla base della sola documentazione presentata dai Servizi Sociali di riferimento.

Momenti di ascolto da parte del TM limitati e discontinui

Sebbene la Legge 47 ribadisca come un primo colloquio tra il minorenni, l'assistente sociale comunale, lo psicologo, il mediatore ed il tutore debba svolgersi nei primi 10 giorni dall'entrata in accoglienza, le tempistiche applicate sembrerebbero essere ben diverse. Ad esempio, l'ascolto da parte dello psicologo può, in alcuni casi, avvenire anche alcuni mesi dopo l'entrata del minorenni in accoglienza, più sulla base delle disponibilità del professionista che sulle esigenze del minorenni stesso. Anche lo stesso colloquio con il Giudice Onorario, quando avviene, non viene mai fissato prima di 2-3 mesi dopo l'entrata del minorenni in accoglienza. Inoltre, la priorità di tali momenti di ascolto viene elargita maggiormente ai minorenni che provengono dal circuito penale.⁷² Anche in questo caso, dipende molto dall'approccio del singolo giudice se approfondire o meno alcune questioni segnalate che riguardano il minorenni.

Da parte dei rappresentanti delle comunità educative emerge come quest'ultime avessero, in passato, un rapporto più strutturato e diretto con il Tribunale dei Minorenni.

72 In alcuni casi, come quello riportato dalla coordinatrice di un progetto SAI, nella loro comunità, di recente, 2 minorenni sono stati ascoltati dal giudice. Ma la stessa riporta: "Di circa 30 ragazzi/e, non si comprende come mai 2 siano stati ascoltati e gli altri no..." è fuori da ogni logica di comprensione. Ogni giudice onorario interpreta la normativa in modo diverso. In un caso era stato convocato prima del decreto di ratifica mentre, a volte, ci arrivano le ratifiche delle misure di accoglienza e l'estensione del procedimento senza mai incontrare i diretti interessati."

Accade oggi spesso che le comunicazioni tra le comunità ed il Tribunale dei Minorenni vadano perse e che le PEC non arrivino mai a destinazione lasciando le strutture disinformate circa le decisioni prese o informate solo a posteriori a procedimento già avviato. Da segnalare i casi particolari di alcuni minorenni che, provenendo da altre regioni, fanno ancora riferimento ai Servizi Sociali e ai Tribunali di altri territori con tutte le problematiche che ne derivano.

Flusso comunicativo tra le Comunità ed il TM frammentario

Per ciò che riguarda gli incontri che dovrebbero avvenire tra il minorenne e l'assistente sociale comunale (o dell'ente titolare) nelle diverse fasi del progetto di accoglienza, questi non sembrano essere coordinati efficacemente. All'assistente sociale comunale, difatti, vengono affidati numerosi casi di minorenni che riesce ad incontrare solo per la stesura degli aggiornamenti richiesti dal Servizio Centrale. Tale figura professionale non riesce, così, a rappresentare un riferimento educativo per il minorenne accolto il quale, invece, riferisce all'assistente sociale di comunità, quando presente internamente, e agli educatori per tutti i suoi bisogni.

Poca costanza negli incontri tra l'assistente sociale ed il minorenne

Nella regione, quindi, i momenti di ascolto diretto e partecipato del minorenne con le istituzioni restano assenti se non vaghi e discontinui. Quando sussistono, sembrano rispondere ai doveri che tali funzionari devono assolvere nella verifica dell'andamento del progetto del minorenne più che alla sua esigenza ad essere compreso e sentito. I pochi incontri con il minorenne diventano, anch'essi, una mera pratica amministrativa da espletare che spesso manca di quel bisogno di empatia e comprensione di cui un ragazzino/a avrebbe bisogno.

COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI

V.5



I primi colloqui di identificazione presso la Questura di riferimento seguono prassi e tempistiche differenti a seconda che il minorenne si sia presentato in autonomia, o in seguito a un rintraccio sul territorio o ad un ingresso programmato. Tale circostanza può rappresentare una prima fondamentale fase di ascolto della persona minorenne poiché serve a rilevare le prime generalità e l'età per poterla poi collocare nella struttura più idonea. È per questo che, come anche segnalato da alcuni testimoni, tale identificazione dovrebbe essere svolta in maniera più approfondita. Contrariamente alla normativa, la prassi relativa ai colloqui di identificazione viene svolta poco efficacemente dall'autorità con il risultato di collocare spesso maggiorenni, dichiaratisi minorenni, in strutture a loro non idonee.

Primi accertamenti identificativi poco efficaci ai fini della salvaguardia dei diritti del minorenne

Uno dei limiti principali di questo procedimento riguarda, nuovamente, l'assenza di quelle figure professionali che servirebbero a delineare il percorso di accoglienza più consono al minorenne. I tempi ristretti di queste dinamiche non

Assenza delle figure professionali idonee negli uffici incaricati alla prima identificazione

permettono l'utilizzo di mediatori linguistici culturali, comportando una difficoltà di accesso alle informazioni rilevanti. Anche gli assistenti sociali sono assenti, subentrando solo successivamente, al momento della collocazione in comunità.

Manca una programmazione dei colloqui svolti nelle strutture con il minorenn

Un vero e proprio colloquio di identificazione avviene direttamente in seconda accoglienza sia che si tratti di una comunità educativa della rete SAI che di comunità di altro tipo. Solitamente, per evitare stress inutili al minorenn convocandolo in diversi colloqui, un primo incontro viene svolto al suo ingresso in struttura dall'assistente sociale interno o dal coordinatore di riferimento. Durante tale incontro viene spesso letto il patto di regolamento e vengono fornite al minorenn una serie di indicazioni generali. Solo successivamente, in un lasso di tempo che può variare da 1 a 3 mesi, il minorenn, alla presenza del mediatore culturale, riesce ad incontrare l'assistente sociale comunale, lo psicologo che ne fa una perizia approfondita ed il tutore (se già nominato). La conoscenza del personale di équipe può essere programmata tramite un unico incontro oppure durante i primi periodi in accoglienza, a seconda dei tempi degli operatori. Durante il periodo in accoglienza le modalità e tempistiche dei colloqui svolti tra il minorenn e l'assistente sociale comunale di riferimento o le figure di riferimento esterne, come gli psicologi o gli operatori legali, sono a discrezione delle strutture. Non risulta esserci un piano programmato di come i colloqui successivi avvengano tra il minorenn e l'équipe multidisciplinare oppure tra il minorenn ed il tutore, ma dipende dai tempi delle comunità, dalle peculiarità dei singoli casi e dalla disponibilità degli educatori.

Assenza di indagini famigliari approfondite

Nelle Marche, la conduzione di indagini famigliari resta una prassi poco diffusa. L'équipe, dopo aver ascoltato la storia del minorenn e accertato l'eventuale presenza di reti familiari sul territorio o nel Paese di origine, provvede a stabilire dei contatti per verificare la disponibilità della famiglia di origine a mantenere i rapporti con il minorenn. La scarsa conduzione di tali indagini avviene a causa dell'assenza di un sistema europeo di protezione delle persone minorenni straniere non accompagnate che crei canali sicuri di ricongiungimento dei minorenni con i loro familiari. Questo anche a causa della brevità dei progetti di accoglienza, con percorsi di integrazione inferiori ad un anno (che non bastano ad attivare la procedura). Ciononostante, il minorenn, sembra essere quasi sempre interpellato circa la sua volontà di rintracciare la famiglia o mettersi in contatto nel caso fosse restata nel Paese di origine.

Caso studio dei minorenni albanesi nelle Marche

Nelle Marche, la presenza di minorenni di origine albanese è diventata un caso studio rilevante negli ultimi anni. Solo specificatamente nel loro caso vengono svolti ulteriori accertamenti per verificare che il minorenn sia davvero non accompagnato e che non venga mandato in comunità dalle stesse famiglie che sembrano spesso aver programmato per il minorenn un percorso ben definito che ci è stato descritto come una sorta di "Erasmus". Non è raro, infatti, che molti di questi minorenni, una volta usciti dal circuito dell'accoglienza, trovino una rete parentale o contatti pronti ad inserirli sul territorio.

ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

V.6



Adozione di
protocolli e
regolamenti
regionali
precedenti alla
Legge 47

Nelle Marche le prassi per l'accertamento dell'età dei minorenni stranieri non accompagnati sono state inquadrare, negli ultimi anni, attraverso protocolli e regolamenti che hanno messo in atto procedure al fine di migliorare la conduzione di tale esame. Dal 3 marzo 2016, nella regione è in vigore un protocollo che descrive dettagliatamente le azioni da intraprendere per la valutazione dell'età delle persone minorenni straniere presso i servizi sanitari regionali (a seguito del protocollo frutto della Conferenza delle Regioni accompagnata dal DPCM n. 234/16). Questo protocollo ha identificato diverse buone prassi soprattutto riguardo al superamento di una logica operativa settoriale, per lasciar posto ad una operatività interdisciplinare maggiormente coordinata tra gli attori coinvolti nelle procedure a partire dall'assistente sociale, allo psicologo dell'età evolutiva, al neuropsichiatra infantile, al pediatra e infine al mediatore culturale. Tale protocollo ha avuto lo scopo di accogliere e rispondere ai bisogni complessi del minorenne straniero con un approccio olistico ed integrato tra le diverse professioni, avendo particolare premura nell'individuare i luoghi e i dispositivi - come la mediazione culturale - affinché tale processo fosse un passaggio all'interno di un percorso di riconoscimento di diritti. Dal 6 gennaio 2017 è entrato anche in vigore un altro Regolamento che mette in chiaro il ruolo e i rapporti tra le diverse amministrazioni. Il regolamento è stato elaborato dal Tavolo tecnico interregionale "Immigrati e Servizi sanitari" con i contributi di: Ministero della Salute (DG Prevenzione), Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, esperti e stakeholder⁷³.

A queste direttive regionali si affianca, nel 2017, la Legge n. 47/2017, che dispone l'accertamento dell'età di un presunto minorenne solo quando ci sia fondato dubbio su quanto dichiarato (art. 5) e dopo l'esecuzione delle altre possibili pratiche d'identificazione e, quindi, in *extrema ratio*. Su tale tema, le Marche si sono adoperate prontamente per rispondere ed applicare quanto richiesto dalla Legge n. 47/2017. Il tavolo tecnico ha da subito coordinato una serie di incontri volti ad individuare una modalità operativa comune a tutti gli attori coinvolti circa le pratiche di accertamento. Da tali incontri è scaturita l'identificazione di diverse équipe nelle varie province della regione come ad Ancona presso l'ospedale Salesi, a Fano, a Macerata, a Fermo e a San Benedetto del Tronto (che risponde anche per Ascoli Piceno). Nello specifico, l'Osservatorio Diseguaglianze nella Salute aveva chiesto ad ogni struttura di identificare un'assistente sociale ed un pediatra come riferimento di quella struttura ed area geografica.

Creazione di equipe multidisciplinari nelle diverse province

In seguito, sono stati creati dei gruppi di lavoro tra le diverse istituzioni come l'autorità di pubblica sicurezza, l'autorità giudiziaria (giudice tutelare, TM, procura) ed il servizio sanitario per confrontarsi e comunicare omologando il loro operato in tema di salute dei minorenni; tale prassi è stata fondamentale per definire i ruoli di queste istituzioni e quando e come svolgere l'accertamento dell'età. Le équipes di riferimento sono state poi formate con alcune sessioni che hanno coinvolto anche la Commissione Territoriale e l'UNHCR, il TM, e le prefetture dove si è deciso come dovessero essere standardizzati i passaggi di identificazione sulla base di quanto scritto nel protocollo della conferenza delle regioni.

Mancanza delle figure professionali idonee nelle fasi di accertamento dell'età

Nonostante quanto sopra, emerge nella prassi come, durante tali accertamenti, manchino spesso le figure di riferimento come il mediatore (frequentemente sovvenzionato dalla comunità di riferimento perché l'ASUR non ne dispone a sue spese, tranne sporadiche convenzioni con agenzie che offrono servizi di mediazione online). Anche lo psicologo e/o il pediatra sono figure troppe volte assenti in questi esami.

Viene anche segnalato come lo stesso screening iniziale da parte delle forze dell'ordine circa un primo accertamento dell'età del minorenne, sia spesso condotto in maniera così frettolosa da far sì che persone minorenni vengano ritenute maggiorenni e, quindi, collocate in strutture non idonee alla tutela dei loro diritti.

Problema dei costi di realizzazione delle procedure

Inoltre, nei territori provinciali, resta aperto il dibattito sulla copertura finanziaria di tali identificazioni che dovrebbero essere a carico del Ministero dell'Interno e quindi dello Stato. Ciononostante restano spesso aperte diatribe circa i costi delle esenzioni dai ticket, della formazione degli operatori e del servizio di mediazione.

Normativa regionale da armonizzare con quella nazionale

Nonostante la regione abbia adottato un corpo normativo importante in tema di accertamento dell'età, ancora oggi, la messa in opera sembra essere ben diversa. Emerge la necessità di uniformare, sotto un'unica normativa nazionale e con procedure univoche, le diverse linee guida che riferiscono al tema dell'accertamento dell'età. Riguardo al nuovo Protocollo del 2020, la Dott.ssa Carletti ritiene che il *“protocollo, pur mantenendo un approccio multidisciplinare, purtroppo sembra accantonare quello olistico e ancor di più quello integrato, prevedendo il coinvolgimento sequenziale dei diversi professionisti. Tale processualità rischia di indebolire l'obiettivo prefissato, cioè quello di uniformare le prassi e garantire diritti su tutto il territorio nazionale, di rispondere a bisogni complessi della persona - in questo caso presunto minore - e sembra non poter arginare un'eventuale discrezionalità nella sua applicazione, soprattutto al fine di ridurre il margine di errore nella stima di un'età che, comunque, non sarà mai certa”*.

L'accertamento dell'età olistico e multidisciplinare viene svolto in rarissime occasioni. Nella stragrande maggioranza dei casi, la procedura resta incentrata sull'aspetto medico-radiologico a differenza di quanto indicato dal Consiglio Superiore di Sanità, dal Protocollo ministeriale del 2009 e da quanto poi disposto della Legge n. 47/2017 e dal recente Protocollo nazionale in materia adottato nel luglio 2020. A livello provinciale, nell'implementazione di tali protocolli regionali e nazionali, non sembrano essere seguiti i parametri definiti nella Legge n. 47/2017.

*Applicazione
differente delle
normative a
seconda dei
territori*

SVILUPPO ISTRUZIONE E FORMAZIONE

V.7



*Il sistema
di referral
regionale*

A livello regionale, con le dovute peculiarità, le comunità hanno saputo consolidare delle proficue collaborazioni e relazioni funzionali ad una migliore integrazione ed inclusione dei minorenni sul territorio. Molte di queste hanno maturato la consapevolezza dell'importanza di costruire, anno dopo anno, una "rete sociale" sempre più ampia e solida, fondamentale per il supporto ai minorenni accolti. Nelle Marche, le comunità possono contare su una rete di collaborazione esterna con diversi enti del pubblico e del privato sociale come i Servizi Sociali dei Comuni affidatari, i Centri per l'Impiego e la Formazione territoriale, le Scuole secondarie del territorio e il Centro Provinciale per l'istruzione CPIA.

Nel percorso di accoglienza, l'insegnamento della lingua italiana resta il fulcro principale attorno al quale viene disegnato il progetto di accoglienza, a seconda del livello di conoscenza linguistica del minorenne alla sua entrata. Una delle problematiche principali riguarda le tempistiche del progetto del minorenne che, quando collocato in comunità a ridosso della maggiore età, non dispone del tempo necessario ad un indispensabile approfondimento della lingua italiana. Ove possibile, il minorenne straniero non accompagnato viene inserito nel sistema educativo scolastico nazionale. Sempre in base ai tempi previsti dall'accoglienza, l'iscrizione alla terza media pubblica resta comunque la scelta più appropriata per la maggior parte dei minorenni accolti. L'insegnamento della Lingua L2 viene anche garantito internamente attraverso corsi in sede (per circa 2 volte a settimana vi sono lezioni integrative di lingua italiana), collaborazioni con varie associazioni di volontariato nel territorio, con la scuola pubblica e con i CPIA di riferimento. È tuttavia emerso, come in alcune specifiche realtà comunali, sembra che l'inserimento scolastico in strutture pubbliche dei minorenni stranieri non accompagnati, vittime di diverse forme di disagio sociale, non sia ancora idoneo alla loro presa in carico educativa, portandoli ad essere ghettizzati fino ad abbandonare gli studi.

*Tempi brevi
dell'accoglienza
non funzionali
all'apprendi-
mento
linguistico del
minorenne*

Attenzione da parte delle strutture al percorso lavorativo più appropriato per il minorenni

Per gli inserimenti in tirocini formativi, le comunità del territorio marchigiano svolgono un ruolo ponte e di contatto tra il minorenni e le aziende locali. L'analisi della compatibilità tra attitudine del minorenni e posto di lavoro è un elemento preventivo importante per la buona riuscita degli inserimenti lavorativi. Le comunità pongono un'estrema attenzione alla scelta del tirocinio o della formazione professionale più appropriata per il minorenni e lo monitorano nel tempo per non creare tirocini che decadano in situazioni frustranti per il minorenni o per il datore di lavoro. Alcune comunità, come riportato nella zona di Pesaro, hanno fatto dell'inserimento in tirocini formativi il loro punto di forza con statistiche comprovate che denotano una percentuale di assunzione maggiore dell'80%. A livello regionale, la principale tipologia di tirocini proposta è quella di inserimento sociale, che prevede una assunzione molto alta (50 per cento delle assunzioni).

Resta però un fattore critico: la mancata coincidenza tra i tempi dell'accoglienza ed i tempi burocratico/legali. Non sono rari i casi di minorenni stranieri non accompagnati che non vengano assunti per mancanza del rinnovo del permesso di soggiorno. Questo ad indicare come, nonostante l'impegno delle comunità di portare a termine dei progetti di accoglienza in grado di fornire ai minorenni degli strumenti utili alla loro integrazione, troppo spesso i tempi della burocrazia ostacolano il raggiungimento degli obiettivi preposti, sia riguardo all'apprendimento della lingua sia alla ricerca lavorativa. Sebbene sembrino pochi i casi di minorenni che escono dai progetti senza una qualche forma di tutela o impiego, anche nelle Marche andrebbero rafforzate le opportunità formative e professionali rivolte ai minorenni stranieri, soprattutto in considerazione dei tempi limitati in accoglienza.

V.8

SALUTE



Nel settembre del 2020 l'Ufficio del Garante, in concerto con l'Asur regionale, ha redatto un Codice del diritto della persona di minore età alla salute e ai servizi sanitari. I servizi sanitari presenti nel territorio marchigiano per prestazioni a favore delle persone minorenni straniere sono: le Strutture ospedaliere Area Vasta 2; il Distretto sanitario di Ancona; la Guardia medica di Ancona e tutte le altre strutture sanitarie convenzionate. Nonostante in tema di accesso alla salute siano stati fatti enormi passi avanti, restano dei fattori di criticità che occorre segnalare.

Tempi di attesa per l'iscrizione al servizio sanitario nazionale variabili a seconda dei territori

Le prassi riportate dai testimoni rilevano delle differenze territoriali nelle prese in carico di tipo sanitario. Le tempistiche per il rilascio del STP e/o tessera sanitaria sono diverse a seconda delle provincie e a seconda di quanto una comunità sia radicata sul territorio ed abbia i contatti giusti per velocizzare la procedura. In alcune piccole frazioni del Pesarese, ad esempio, le comunità grazie ad un forte e consolidato sistema di referral con gli enti della zona,

sono riuscite, negli anni, ad agevolare alcune prassi sanitarie. Sono soventi le sollecitazioni presentate alla Direzione Amministrativa Ospedaliera che, come da Protocollo, gestisce le richieste di rilascio del STP e/o Tessera sanitaria, circa la mancanza del STP Pediatrico sul territorio. Un altro passo importante è stato fatto dall'Agazia delle Entrate di Ancona che, su espressa richiesta scritta dell'ASUR, si è resa disponibile ad attribuire il Codice Fiscale a minorenni presenti nel territorio in caso di urgenza e necessità ai fini del rilascio della tessera sanitaria.

Ciò nonostante, emerge come i ritardi riscontrati dalla Questura di Ancona nel rilascio del permesso di soggiorno pregiudichino i tempi della presa in carico sanitaria poiché la maggior parte dei minorenni, in possesso della sola ricevuta, non viene iscritta al servizio sanitario fino a che non ottengono il codice fiscale e la residenza.

Un'altra problematica riguarda la mancanza di personale specializzato negli uffici (strutture mediche o consultori) addetti alla presa in carico sanitaria del minorenne straniero non accompagnato come la figura dell'assistente sociale o del mediatore. L'assenza di un servizio di mediazione impedisce tra l'altro una efficace presa in carico sanitaria per le minorenni vittime di tortura e per i casi di mutilazione genitale femminile o gravidanze.

Resta particolarmente difficoltosa la presa in carico di minorenni stranieri non accompagnati con problematiche particolari di tipo psicologico o vittime di disagio. Non tutto il personale sanitario (ed in modo specifico i ginecologi o gli psichiatri) è formato su come identificare tali problematiche ed occorrerebbe lavorare in concerto con il medico legale per poter avere una diagnosi precisa del caso. Servirebbe una formazione ad hoc che includa anche i medici di famiglia poiché essi, incontrando per primi il minorenne straniero, dovrebbero essere in grado di evidenziarne le principali vulnerabilità.

Manca di personale specializzato sulle problematiche dei MSNA nelle strutture sanitarie

Formazione per l'accoglienza sanitaria del minorenne straniero non accompagnato

TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA

Nonostante le comunità marchigiane si siano attivate negli anni per realizzare dei percorsi di uscita sostenibili dei minorenni stranieri non accompagnati, spesso la permanenza nelle strutture risulta troppo breve per realizzare solidi progetti di autonomia ed integrazione. Accade spesso che i minorenni non abbiano il tempo necessario ad acquisire quelle capacità (linguistiche, formative, lavorative) per poter essere completamente autonomi sul territorio. Molte comunità, infatti, soprattutto per coloro i quali necessitano di un ulteriore sostegno all'integrazione, hanno adottato delle prassi morbide di fuoriuscita restando dei punti di riferimento importanti per il minorenne anche in molti mesi o anni a seguire.

V.9



Funzione ponte delle comunità necessaria per la fuoriuscita del minorenne dalla struttura di accoglienza

Difficoltà diffusa nel reperire alloggi per i neomaggiorenni usciti dai progetti di accoglienza

Nella regione, uno dei problemi principali riguarda la mancanza di strutture che accolgano i neo-maggiorenni. In diverse province le cooperative si sono preoccupate di pensare ad un luogo che potesse ospitare i minorenni in uscita al fine di poter iniziare un percorso graduale di reale autonomia (es: il Progetto "Casa di Sgancio" della Comunità Casa Lella). In alcuni casi gli appartamenti sono stati messi a disposizione in comodato gratuito e gestiti attraverso la collaborazione con alcune associazioni di volontariato. Gli iniziali percorsi di autonomia negli appartamenti per neo-maggiorenni prevedevano una permanenza di 6 mesi poi ridotti in quasi tutta la regione a 3-4 durante i quali i neomaggiorenni devono riuscire ad acquisire una autonomia lavorativa e ad organizzarsi con connazionali o parenti per una sistemazione definitiva. Nei casi in cui i neomaggiorenni, dopo i tre mesi trascorsi nella struttura, siano ancora in tirocinio lavorativo, possono fare richiesta di rinnovo ed avere la possibilità di restare altri mesi in appartamento. È palese la difficoltà di concedere in affitto appartamenti a giovani stranieri, i quali devono fare soprattutto affidamento sulle reti costruite con le comunità di origine presenti sul territorio. Emergono, inoltre, in alcune aree, delle tendenze discriminatorie per cui le persone minorenni straniere, una volta autonome sul territorio, non vengono ben accolte e debbano allontanarsi.

Allontanamento dei minorenni dalla regione dopo l'uscita dalla comunità

Riguardo al tema del prosieguito amministrativo, c'è molta perplessità in relazione a quella che sembrerebbe essere una sorta di diritto all'accoglienza, ma di tipo "parziale", come se il restare in accoglienza da maggiorenne non fosse un diritto garantito, ma una sorta di premio. Viene riportato come, nel rapporto con il minorenni straniero, l'assistente sociale incarna quasi la normativa vigente ed in questa relazione, spesso, trapela il messaggio che il prosieguito in accoglienza vada "meritato". Nelle Marche non è chiaro su che canoni il prosieguito amministrativo venga richiesto. Il servizio sociale comunale di riferimento sembrerebbe richiederlo in alcuni casi e non in altri senza criteri specifici. A ridosso dei 18 anni e non appena il servizio sociale prende in considerazione la possibilità del prosieguito, il minorenni ed il tutore vengono informati. La possibilità di restare in accoglienza da maggiorenni non sembra essere un'informazione o possibilità che viene data al minorenni al momento dell'ingresso nella struttura di accoglienza, ma viene ragionata in itinere, in équipe. Solitamente, il minorenni viene informato della possibilità di prosieguito solo quando questa è stata prima accettata.

Disomogeneità nella concessione del prosieguito amministrativo

Le dinamiche relative al prosieguito amministrativo sono anche spesso vincolate ad una logica di rendicontazione dei progetti di accoglienza. Circa i costi dell'accoglienza, un minorenni in prosieguito peserebbe meno sulle comunità poiché lavora. Ciò nonostante, appare spesso difficile dover spiegare al minorenni che, pur restando collocato nella stessa struttura, il costo della sua retta sarà minore con tutto ciò che questo comporta (tagli a diverse erogazioni). In linea generale, la possibilità del prosieguito viene presa molto poco in considerazione.

Il problema resta nei costi che il comune deve affrontare con tale prolungamento dell'accoglienza lasciando agli stessi servizi sociali la facoltà di decidere in tema di prosieguito. Servirebbero maggiore comunicazione e coordinamento, anche in questo caso, tra il TM chiamato a prendere provvedimenti a riguardo ed i servizi sociali comunali che, volendo spesso 'risparmiare', "lasciano uscire i ragazzi dalla porta per poi farli rientrare dalla finestra del disagio adulto", come riportato da un testimone di questa rilevazione.

Il costo del prosieguito amministrativo

Se in precedenza la richiesta del prosieguito era vista come un istituto straordinario, oggi sembrerebbe che le comunità tendano a richiederlo maggiormente in quanto il Servizio Centrale ha assicurato che le spese potranno essere sostenute dai SAI, aprendo alla possibilità di collocare chi esce da comunità per minorenni in strutture per adulti. Un prosieguito amministrativo decretato viene accolto quasi sempre positivamente dai/dalle ragazzi/e. Molti sono felici di passare in un SAI per adulti perché lo vedono come un contesto in grado di garantire loro una maggiore autonomia.

Anche i tempi di attesa per il rilascio dei documenti nelle Questure restano lunghi e non vanno di pari passo con i tempi dell'accoglienza. Per ricevere il PdS per minore età servono alcuni mesi e molti minorenni restano solo con la relativa ricevuta tra le mani (anche detto cedolino). Un minorenni/neo-maggiorenne che ottiene il prosieguito deve comunque convertire il PdS per attesa occupazione o per motivi di studio o lavoro.

Tempi di attesa lunghi per il rinnovo dei documenti

Il minorenni resta così "esposto", in quanto uscendo dalla comunità con solo una richiesta di PdS o con il PdS scaduto non riesce a trovare un impiego. I tempi dei rinnovi restano, di fatto, incalcolabili, lasciando le comunità e soprattutto i minorenni in balia di tempistiche sconosciute e senza una concreta possibilità di pianificare il percorso di uscita dal sistema di accoglienza⁷⁴.

CONCLUSIONI



La rilevazione, condotta con i diversi testimoni che a vario titolo hanno contribuito alla sua stesura, rileva quanto il fenomeno dell'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati nelle Marche, seppur numericamente limitato rispetto ad altre realtà regionali, sia un tema su cui tutti abbiano necessità di riportare prassi, criticità e bisogni.

74 Secondo la coordinatrice del SAI di Senigallia "La vera follia del sistema è la questione legale. C'è il minorenni che ha il permesso per minore età fino ai 18 anni che poi deve convertire per attesa occupazione e chiederne il parere al comitato minorenni. È il comitato che deve dare il parere favorevole se il minorenni possa continuare il suo percorso di integrazione nella comunità di riferimento sul territorio. La questione resta ampia... in teoria la Questura dovrebbe emettere il permesso di soggiorno anche in assenza di parere. Quello che succede è che le questure se non c'è il parere positivo non rilasciano il PDS. Ma per avere il parere si possono attendere pochi mesi o anche 9 mesi. Quasi sempre si può convertire in attesa occupazione, ma raramente si converte per lavoro, ed è difficile che in pochi mesi il ragazzo/la ragazza possa uscire con un permesso. molto spesso escono con nulla."

Una prima, importante riflessione, va fatta sull'esigenza manifestata dai coordinatori dei diversi progetti di accoglienza e dai membri delle équipes di essere maggiormente "ascoltati", come se nel loro mandato fossero spesso lasciati soli da parte delle istituzioni. Emerge comunque un sistema operativo di comunità SAI e non SAI che fanno rete tra loro e con il territorio circostante (famiglie affidatarie, scuole, aziende, ASUR locali); sistema che funziona degnamente nel rispetto dei diritti delle persone minorenni, nonostante le difficoltà incontrate nella quotidiana collaborazione con le istituzioni, al punto che le stesse comunità si trovano spesso a dover svolgere un'azione quasi di volontariato sociale, laddove le risorse allocate non bastano a coprire il fabbisogno e l'accesso ai servizi per tutti i minorenni accolti. Ciò è confermato anche dal fatto che diverse associazioni delle Marche, negli anni trascorsi, hanno chiuso le comunità dedicate alla sola accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati o le hanno trasformate in comunità di tipo misto con inserimento anche di minorenni italiani, seconde generazioni o utenti provenienti dal circuito penale. Se ciò ha portato ad un sistema di integrazione inclusivo e paritario tra minorenni italiani e stranieri accolti e per così dire "meno ghettizzante", ha anche creato non poche difficoltà gestionali ed amministrative alle comunità aventi in carico minorenni con progettualità molto diverse e differenti servizi di riferimento. Nonostante un recente ampliamento, occorre continuare ad aumentare i posti nei progetti SAI, soprattutto in quelle province che al momento ne sono scoperte.

Inoltre, sul territorio, si dovrebbe dare un'attenzione particolare alla strutturazione di progetti di inclusione sociale dei neomaggiorenni in modo che essi possano trovare alloggi rispondenti alle loro necessità di integrazione.

L'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati nelle Marche non può continuare ad essere valutata come un fenomeno da gestire solo dal punto di vista economico/burocratico, ma occorrerebbe focalizzare gli obiettivi rispetto a maggiore ascolto, tutela e supporto professionale, fondamentali per poter rispondere ai bisogni del minorenne.

Fermo restando che i risultati ottenuti negli anni dipendono in gran parte dalle singole strutture o dai comuni di appartenenza, lacune e difetti si rilevano comunque anche in ambito SAI: emerge in particolare la difficoltà di offrire servizi territoriali che, seppur pensati per risolvere le specifiche difficoltà dei minorenni stranieri non accompagnati, fuoriescano dalla dicotomia minorenni stranieri/minorenni italiani, e considerino i primi come parte integrante del tessuto sociale.

Fondamentale resta il rafforzamento della tutela volontaria, ancora numericamente e qualitativamente insufficiente. Così come occorrerebbe trovare soluzioni di breve periodo all'impellente esigenza di figure professionali formate come i mediatori, che rimangono essenziali affinché il minorenne possa sentirsi libero di esprimersi ed essere compreso.

Infine, la regione necessita di una solida definizione e strutturazione dei ruoli di tutte quelle istituzioni che a vario titolo si occupano della tutela e presa in carico delle persone Minorenni straniere (Regione Marche, Servizi Sociali Comunali, Tribunale per i Minorenni, Procure, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ASUR territoriali). La collaborazione tra le stesse a tutti i livelli resta estremamente fragile. Rimangono poco chiare, per chi lavora a stretto contatto con il minorenni e ne salvaguarda i diritti, le funzioni specifiche di questi enti, che paiono operare raramente in maniera complementare e spesso seguendo prassi operative non standardizzate.

Il rilascio dei documenti di soggiorno: oltre la burocrazia quale identità.

L'articolo 10 della Legge 47/2017 in combinato disposto con l'articolo 346 del Codice civile prevede per la persona minorenni non accompagnata rintracciata sul territorio e segnalata alle autorità competenti il rilascio di un **permesso di soggiorno per minore età** ancor prima della nomina della tutela volontaria.

La ratio della norma è quella di garantire nel minor lasso di tempo possibile il rilascio di un titolo di soggiorno che consolidi giuridicamente la posizione della persona minorenni sul territorio, la quale potrà consequenzialmente vedersi riconosciuti una serie di diritti che sono connessi all'affermazione e al riconoscimento del suo status giuridico.

Il rilascio del permesso di soggiorno per minore età anche nelle more della nomina della tutela volontaria che potrebbe non avvenire nelle successive 48 ore dal rintraccio e dalla segnalazione, come la norma richiederebbe, risponde proprio all'esigenza di dare alla persona minorenni immediate garanzie giuridiche per iniziare ad avviare un processo verso **l'autonomia, l'indipendenza e l'affermazione della propria identità** all'interno di un contesto che differisce dal background migratorio.

Dall'osservazione del territorio è emerso, tuttavia, come le garanzie normative non siano state recepite sul piano operativo. Le criticità rinvenute nelle prassi messe in atto dagli Uffici Immigrazione sono trasversali a livello nazionale.

Si rilevano significativi ritardi nel rilasciare il permesso di soggiorno per minore età, uniti a un esplicito rifiuto o alla pretesa, senza alcun fondamento giuridico, di determinare un percorso alternativo tra il rilascio del permesso di soggiorno per minore età o per richiesta di protezione internazionale.

In molti casi il riconoscimento di tale diritto è avvenuto solo a seguito dei provvedimenti di diffida posti in essere nei riguardi degli Uffici Immigrazione inadempienti.

Inadempienza, disfunzionalità o estrema lentezza sono aspetti che si rilevano in tutti i procedimenti della pubblica amministrazione che abbiano ad oggetto il rilascio di un documento attestante l'identità della persona minorenni straniera.

Sebbene dall'articolo 14 della Legge 47 in combinato disposto con l'articolo 34 del Decreto Legislativo 286 del 1998 discenda un obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, nella prassi ciò non avviene e in attesa del rilascio di un titolo di soggiorno viene rilasciato il codice pediatrico di straniero temporaneamente presente.

Al fine di avere riconosciuto un codice fiscale e un documento di identità, occorre attendere il rilascio del permesso di soggiorno che, come evidenziato, avviene con estremo ritardo, determinando un **corto circuito che si rinvia nell'assenza di comunicazione e nella disfunzionalità delle procedure messe in atto dalla pubblica amministrazione.**

La trafila burocratica amministrativa rappresenta a tal punto un problema documentale che nei casi in cui il suo disbrigo sia affidato al tutore o alla tutrice della persona minorenni, rileva come una delle ragioni principali di rinuncia all'incarico di tutela intrapreso.

Inoltre, l'articolo 13 della Legge 47 in combinato disposto con l'articolo 32 del Decreto Legislativo 286 del 1998, tra le misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo, individua l'affidamento ai servizi sociali non oltre il compimento del ventunesimo anno di età. A tale misura consegue nella prassi il rilascio di un PdS per affidamento.

Al di fuori di tale ipotesi, la conversione del permesso di soggiorno che consegue al raggiungimento della maggiore età è subordinata a due specifici requisiti: l'aver intrapreso da due anni un progetto di integrazione sociale e l'aver ottenuto il parere positivo del Comitato per i minori stranieri previsto dall'articolo 33 del Decreto Legislativo 286 del 1998.

In tal senso la norma non solo indica espressamente i requisiti necessari, ma esplicita altresì come il mancato rilascio del parere richiesto non legittimi il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si tratta di un rifiuto che nella prassi viene sostanziato dall'assenza della titolarità di un passaporto in corso di validità, anche a fronte di una dichiarazione consolare attestante l'impossibilità al rilascio in Italia di tale documento.

Porre condizioni ostative alla conversione del permesso di soggiorno, a fronte di un'impossibilità oggettiva e documentata, in una fase tanto delicata quale la transizione verso la maggiore età, rappresenta la **distanza che intercorre tra le istanze della burocrazia e la realtà.**

Il ruolo che esercita la burocrazia nel percorso che intraprende la persona minorenni sin dal suo arrivo in Italia è talmente pervasivo da incidere negativamente sull'affermazione della sua **identità, costantemente minacciata dal non vedere riconosciuta sufficiente stabilità ad un suo radicamento territoriale.**

L'inefficienza delle regole amministrative che non riescono a regolare un fenomeno complesso come la migrazione conduce all'affermazione del "potere senza sapere" teorizzato da Breckenridge, un'iper-burocrazia che, nel tentativo di disciplinare ogni singolo aspetto dell'esistenza, la rende desoggettivata all'interno di una gabbia d'acciaio weberiana che nega al soggetto la sua identità.

Cartella sociale: uno strumento utile ma sottovalutato

L'articolo 9 comma 2 della Legge 47/2017 prevede la compilazione da parte del personale qualificato della struttura di accoglienza di un'apposita cartella sociale che evidenzia gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse della persona minorenni straniera non accompagnata.

Preliminare alla redazione della cartella è naturalmente il colloquio con il minorenni, strumento fondamentale dal quale rilevare eventuali vulnerabilità e di conseguenza attivare quelle misure di protezione idonee a tutelare la persona del minorenni, i suoi diritti e il suo superiore interesse.

La cartella sociale deve inoltre essere trasmessa ai servizi sociali del comune di destinazione e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni.

È uno strumento di carattere multidisciplinare, che dovrebbe essere condiviso fra i diversi soggetti coinvolti nell'accoglienza, volto a sostanziare e dare continuità alla presa in carico della persona minorenni.

Dall'analisi sui territori è emerso come, in molti casi, la cartella sociale non venga nemmeno creata, le informazioni nella stessa contenute risultino spesso parziali o inaccurate e molto raramente è usata come strumento di cooperazione coordinata fra i diversi attori.

Questo depotenzia lo strumento della cartella sociale che potrebbe invece essere di fondamentale importanza per identificare la persona minorenni, la sua storia, il suo percorso migratorio e di inserimento, nonché il suo benessere psico-fisico, la necessità di avviare screening sanitari o percorsi di supporto psicologico.

La sua compilazione assume altresì particolare rilevanza all'interno di un sistema caratterizzato da un continuo *turn over* degli operatori. Laddove si assiste a frequenti cambi di personale, dell'educatore di riferimento all'interno della struttura che accoglie la persona minorenni ovvero dell'assistente sociale, la dinamicità dello strumento e la sua fruibilità da parte di diversi professionisti rappresentano punti di forza importanti.

L'assenza di tale strumento o una compilazione superficiale dello stesso non solo appesantiscono gli operatori che devono ricostruire la storia della persona minorenni, bensì danneggiano il minorenni stesso che non potrà beneficiare di una valutazione integrata del suo percorso.

Con la cartella sociale si rendono omogenei e fruibili i dati sul percorso di ogni singola persona minorenni evitando la frammentazione delle azioni e delle informazioni, dovendo la cartella rappresentare il prodotto di percorsi di condivisione e confronto tra tutti i soggetti preposti all'accoglienza.

Una parte fondamentale della cartella sociale è composta dal PEI (Progetto educativo individuale) che rappresenta elemento portante dell'accoglienza del minore e delle azioni che verranno poste in essere nel corso della sua permanenza. Al pari della cartella, si tratta di uno strumento *in itinere*, da aggiornare costantemente per tutta la durata dell'accoglienza.

Per incentivare e rafforzare il ricorso a tale strumento sembrerebbe necessario redigere un modello uniforme di cartella sociale che possa essere utilizzato su tutto il territorio nazionale e nelle diverse tipologie di strutture che accolgono i minorenni stranieri non accompagnati. A tal fine ci si potrebbe avvalere del modello elaborato all'interno dei progetti FAMI suddiviso nelle tre macro-aree: informazioni sul minorenni, area osservazione, area interventi.

I tutori volontari potrebbero farsi portavoce attivi dell'esigenza di utilizzare tale strumento, chiedendo di prenderne visione e di poter partecipare alla sua redazione e/o integrazione durante il percorso del minorenni verso l'integrazione e l'autonomia.

La mediazione linguistica e culturale: tanto fondamentale quanto trascurata

La figura professionale del “mediatore” inizia a delinearsi nel 1998 nel Testo Unico sull’Immigrazione, Dlgs. 286/98, art. 38 comma 7b dove per la prima volta si stabilisce come lo stesso debba essere ‘qualificato’, che è un passo estremamente importante poiché sancisce la necessità di avere mediatori formati professionalmente. Le leggi successive, tuttavia, non apportano sostanziali modifiche a tale testo lasciando questa figura scarsamente definita ed i suoi interventi ancora troppo ambigui.

La Legge 47 del 2017, sancisce come la mediazione linguistica e culturale rappresenti un aspetto centrale nel percorso di affidamento, presa in carico ed inserimento dei minorenni stranieri non accompagnati nei diversi progetti di accoglienza presenti sul territorio italiano. La mediazione linguistica e culturale viene definita come qualificata, costituendo elemento imprescindibile dell’azione socio-educativa richiesta alle strutture per qualificarsi come deputate all’accoglienza di persone minorenni. Nell’Art.5, la legge sancisce la presenza di un mediatore linguistico culturale a partire dai colloqui di identificazione e nelle fasi successive dove il minorenne straniero abbia il diritto ad una completa comprensione degli accadimenti che lo riguardano così come la possibilità di scegliere e decidere in maniera consapevole ed autonoma.

La funzione della mediazione linguistica e culturale è di fatti plurifunzionale, essendo richiesta *in itinere* a seconda delle necessità. Tra i momenti cruciali dove tale figura risulta essenziale vi è la procedura di sbarco, ove occorre trasmettere al minorenne dati ed informazioni adeguate. Il mediatore deve essere altresì presente durante i colloqui di riconoscimento del minorenne negli ambienti giudiziari, presenziare durante l’inserimento nella struttura per facilitare la conoscenza con gli assistenti sociali ed il resto del personale spiegando le regole del nuovo contesto di accoglienza, partecipare alla costruzione della progettazione di un piano educativo, accompagnarlo durante gli accertamenti sanitari o iscrizioni burocratiche, assisterlo nella comunicazione tra i servizi sociali e la famiglia d’origine.

Dall’analisi condotta nelle diverse regioni di riferimento, emerge in maniera univoca come la mediazione linguistica e culturale resti ancora una **funzione quantitativamente e qualitativamente disfunzionale**. Il ruolo del mediatore linguistico e culturale, nelle formulazioni dei progetti di accoglienza e nel complesso di attività/incontri/prassi che riguardano la vita della persona minorenne, sembra non aver ancora assunto una degna connotazione. L’assenza di corsi professionali e/o di formazioni specifiche sottintende ad una mancata volontà di investire nel rendere i mediatori che operano sui territori come degli inter-mediatori culturali, e non solo come dei meri interpreti. Nella maggior parte delle realtà regionali mancano degli albi dei

mediatori così come dei codici deontologici da seguire. I mediatori sono, di fatto, troppo spesso degli ex beneficiari dei progetti di accoglienza o conoscenti con un buon livello linguistico, ma con una scarsa preparazione comunicativa o sociologica/culturale. La formazione dei mediatori, quando presente, rimane disomogenea, senza un chiaro disegno formativo che dovrebbe intendere anche un insegnamento di tipo psicologico e legale dei mediatori che si trovano chiamati ad operare in situazioni estremamente sensibili e complesse. Gli stessi mancano a volte di empatia nella comunicazione con la persona minorenni. Anche a causa del passato del mediatore, che probabilmente ha vissuto un'esperienza simile 'a specchio' con il minorenni, quest'ultimo risulta spesso poco 'neutrale', fungendo da filtro e rendendo spesso il flusso comunicativo ambiguo.

Le **scarse risorse messe a disposizione** sia dai Comuni che dai progetti a cui le comunità fanno riferimento rendono la mediazione linguistica un servizio 'aggiuntivo' – retribuito ad ore – piuttosto che essenziale facendo sì che, in caso di tagli economici necessari, ci si avvalga più che di mediatori professionisti, di conoscenti in grado di sopperire a tale funzione. Ne sussegue che, in mancanza di precise prospettive contrattuali, la maggior parte dei mediatori non possa operare solo in questo ambito ma anche in altri mestieri, limitando la loro reperibilità anche nelle situazioni più emergenziali. Laddove le cooperative siano titolari di più di un progetto (es. SAI), le ore destinate alla mediazione vengono distribuite su tutti i progetti, non garantendo alla figura del mediatore una presenza fissa tra il personale di riferimento. Inoltre, la mancanza di mediatori nelle lingue più richieste porta a delle criticità importanti che devono essere tamponate in altri modi dagli operatori delle comunità.

Anche i **tempi di attesa per l'erogazione del servizio** sono spesso troppo lunghi, portando ad una carenza di tale funzione nelle diverse fasi in cui il minorenni dovrebbe disporre di un quadro informativo completo, come durante i primi accertamenti in questura, nelle fasi dell'accertamento dell'età, durante tutti i colloqui con gli assistenti sociali incaricati del progetto di accoglienza e nei procedimenti giuridici. Da evidenziare la mancanza di tale funzione spesso anche nei consultori dove la presa in carico sanitaria, soprattutto per le minorenni, non dovrebbe risentirne.

La mediazione culturale resta per la Legge 47 del 2017 necessaria a garantire l'effettivo ascolto e la piena partecipazione di ogni minorenni straniero. Per migliorare e sostenere il servizio di mediazione a livello nazionale, occorrerebbe armonizzare su tutti i territori lo scopo ed il ruolo di questa figura. **Tale funzione non può essere 'economicizzata' o 'riciclata' ma deve rendersi disponibile ed adeguata alle richieste delle strutture.** I mediatori devono seguire delle formazioni specifiche per poter essere a tutti gli effetti deputati a tale ruolo, con funzioni e procedure di assunzione e di intervento precise, se non inserite in un organico di équipe in modo strutturato. **La polifunzionalità del mediatore, la sua competenza e la sua preparazione rappresentano un valore aggiunto necessario nel dialogo con il minorenni straniero e nella risoluzione di determinati conflitti culturali a cui occorre dare maggiore priorità.** Reperire mediatori per tutte le aree culturali di provenienza, inserirli strutturalmente nelle équipe, formarli coerentemente rendendoli partecipi, sensibili e presenti nelle fasi comunicative con la persona minorenni sono obiettivi che la rete nazionale dell'accoglienza dovrà decidersi a perseguire nel breve termine.

Tutela volontaria: un sistema all'avanguardia oggi in forte ritardo

L'articolo 11 della Legge 47 prevede la formazione, la nomina e la presenza costante di un tutore volontario per ogni persona minorenni non accompagnata entro un mese dalla sua identificazione.

La scelta operata attraverso la normativa, come emerge anche dalle significative evidenze raccolte in questi anni, risulta essere un elemento determinante per la protezione, la cura e i processi di integrazione dei minorenni.

La terzietà del tutore rispetto a un sistema che fatica a riconoscere e tradurre nelle pratiche ciò che prevede la legge risulta essere, anche nel panorama europeo, una scelta innovativa nell'innalzare il livello di garanzie previste per i minorenni stranieri non accompagnati.

Dall'analisi sul territorio si rileva come, dopo un primo momento di entusiasmo e di forte risposta della società civile, questo cruciale istituto manifesti oggi una disfunzionalità qualitativa e quantitativa che ha rallentato la sua applicazione. Complice l'estrema novità di una figura inusitata e innovativa sia per istituzione sia per mandato e competenze. Tale rallentamento palesa la necessità di assorbire la figura del tutore da parte della società nel suo complesso (istituzioni e parte civile quindi). Non è un caso infatti che ove vi siano delle realtà pregresse alla L. 47/17 a livello locale, la costruzione progressiva nel tempo, fatta di rapporti di fiducia fra istituzioni e privati, che rappresentano esempi concreti di sostegno reciproco, abbia portato ad avere un buon numero di tutori costante nel tempo.

Gli elementi che contraddistinguono il rallentamento di ciò che prevede l'articolo 11 sono molteplici quindi, a partire da una carenza di capacità da parte delle istituzioni competenti nel realizzare il proprio mandato e dal difficoltoso progredire di un istituto nato da 5 anni in tutto il territorio nazionale.

La formazione dei tutori risulta essere disomogenea nelle diverse regioni potendo contare solo su indicazioni molto generiche che prevedono un sistema di formazione iniziale privo di continuità nel tempo. Una formazione affidata alle autorità regionali garanti che, come noto, spesso non dispongono delle competenze, delle energie, delle risorse per sollecitare e formare in continuità i cittadini disponibili ad assumere le funzioni di garanzia rispetto ai diritti dei minorenni.

Si tratta di funzioni che vengono attivate dopo la formazione attraverso la nomina dei Tribunali per i Minorenni dei diversi distretti. Anche in questo caso si rileva come i diversi Tribunali operino attraverso criteri quantitativi e qualitativi molto diversi nei territori, talvolta con competenze incomplete e variabili relative all'istituto, senza disporre di omogenei sistemi di abbinamento e monitoraggio dei percorsi di tutela.

L'impegno dei cittadini nell'assumere la funzione di tutore dovrebbe essere sostenuto da un'integrazione programmatica e operativa delle istituzioni competenti, comprese le istituzioni territoriali, che sembra essere ancora molto distante dall'essere realizzata.

I tutori formati e nominati, per affrontare il complesso compito che a loro viene affidato, dovrebbero poter contare su un continuo sistema di assistenza professionale di carattere legale e psico-sociale che ancora non è stato pianificato se non attraverso sporadici progetti spesso gestiti da realtà del privato sociale.

La definizione del ruolo del tutore risulta ancora poco codificata nei sistemi territoriali, con una conseguente scarsità di sinergia tra chi assume questo ruolo e gli altri attori pubblici e privati che compongono il sistema di accoglienza e protezione.

Va sottolineato positivamente come i tutori, anche per far fronte alle difficoltà generate dal contesto istituzionale in grave difficoltà nell'applicare quanto previsto dall'articolo 11, stiano iniziando a generare forme di coordinamento tra paritese a valorizzare e rendere più efficiente l'esercizio della tutela. Si rileva tuttavia come, nell'assenza o nella scarsità di una regia istituzionale, le funzioni del tutore volontario trovino limitate possibilità di essere valorizzate e sostenute nel tempo.

Il risultato della frammentazione e della disomogeneità rilevate si manifesta sempre di più nell'utilizzo della cosiddetta "tutela istituzionale" attraverso la quale le funzioni di tutore vengono affidate all'istituzione territoriale, la quale certamente realizza le proprie funzioni con modalità e prerogative molto diverse da quelle che possono essere applicate da un tutore volontario.

Questo processo di crisi dell'istituto si manifesta chiaramente in diversi territori nei quali le tutele volontarie attive sono in fortissimo decremento insieme ai minorenni che possono avvalersi utilmente di questa vitale previsione normativa.

Per riattivare, sviluppare e sostenere la tutela volontaria sembrerebbe necessario definire un piano di azione capace di armonizzare sui territori la sollecitazione e l'informazione dei cittadini sulla possibilità di assumere le funzioni, attivare e omologare i processi di formazione garantendo una continuità degli stessi nel tempo, predisporre unità territoriali di supporto attraverso le quali rendere disponibili ai tutori risorse professionali specifiche e competenti, definire dei protocolli territoriali tra le istituzioni competenti, organizzare sistemi di analisi, informazione e monitoraggio puntuale che possano coadiuvare la gestione dell'istituto.

L'esperienza e la voce dei tutori, e con loro quella dei minorenni, sarà certamente importante nel realizzare questo processo così come le analisi, gli standard e i sistemi di formazione definiti ormai a livello internazionale.

Paradossalmente la Legge 47, che si poneva nel 2017 all'avanguardia nel panorama europeo, a causa della insoddisfacente applicazione, risulta essere oggi in ritardo rispetto a quanto si sta definendo attraverso il dibattito internazionale.

Minorenni stranieri non accompagnati e il sistema di accoglienza: quale giustizia?

Il processo penale a carico di persone minorenni è disciplinato dal D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 e si ispira ad alcuni principi fondamentali, di modo che si possa definire a misura di minore. L'intenzione principale è stata quella di fornire all'autorità giudiziaria minorile uno strumento che potesse rendere il processo compatibile con la tutela della personalità della persona minorenni ancora in via di formazione. I principi che compongono un processo a misura di minore sono quattro:

- a. **Principio di adeguatezza:** è il principio secondo il quale il giudice prima di adottare un provvedimento deve tenere in considerazione la situazione personale della persona minorenni, quale l'ambiente familiare, le problematiche personali, il percorso educativo passato e in atto.
- b. **Principio di minima offensività:** è il principio secondo il quale si deve evitare il più possibile che la persona minorenni entri in contatto con il sistema penale al fine di non compromettere lo sviluppo armonico della sua personalità e l'immagine sociale con conseguente pericolo di marginalità. Per tale ragione, il giudice deve adottare provvedimenti che tutelino il più possibile i processi educativi in atto.
- c. **Principio di destigmatizzazione:** è il principio secondo il quale assume carattere prioritario la tutela dell'identità individuale e sociale della persona minorenni da processi di auto ed etero svalutazione.
- d. **Principio di residualità della detenzione:** è il principio secondo il quale la detenzione deve essere applicata in ultima istanza, dando priorità alle esperienze educative del minorenni sulla stessa prosecuzione del processo penale. Valutata l'eventuale occasionalità e tenuità della condotta, si può determinare l'irrilevanza del fatto o la sospensione del processo per dare avvio ad un percorso della cosiddetta messa alla prova, all'interno del quale è riconosciuto un ruolo fondamentale ai Servizi sociali dipendenti dal Ministero della Giustizia per la realizzazione di un programma volto a valutare le capacità di cambiamento e di recupero della persona minorenni.

L'applicazione di questi quattro principi delinea un impianto di valori condivisi la cui applicazione deve essere trasversale ed applicabile a tutti i contesti in cui le azioni da intraprendersi nei riguardi delle persone minorenni devono essere guidate dal principio internazionale del superiore interesse del minore introdotto dall'articolo 3 della Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Il sistema di accoglienza previsto per i minorenni stranieri non accompagnati è responsabile della tutela del sano sviluppo della personalità di una persona minorenni che, separata dalle figure parentali di riferimento e portatrice di un vissuto diverso, se non potenzialmente traumatico, è affidata per legge ad un sistema deputato alla sua protezione.

Tuttavia, dalle evidenze rinvenute dal territorio sono emersi aspetti critici che sottolineano una generale incapacità del sistema di accoglienza di prevenire che la persona minorenni entri in contatto con il circuito della giustizia penale, posto che in molti casi è proprio tale incapacità ad agire come concausa di un tale ingresso.

Dall'analisi sul territorio ed in particolare dagli scambi con gli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni, che intervengono in favore dei minorenni e giovani adulti di età compresa tra i 14 ed i 25 anni, per reati commessi da minorenni, sottoposti a procedimenti penali da parte dell'Autorità Giudiziaria minorile con l'obiettivo di favorire il reinserimento sociale, è emerso che la maggior parte dei reati per i quali si procede sono riconducibili alle condizioni di accoglienza. In particolare si procede per il reato di danneggiamento alle cose e resistenza a pubblico ufficiale.

Il nesso che intercorre tra l'accoglienza e i reati penali è sostenuto e ulteriormente illustrato anche dai legali nominati difensori delle persone minorenni indagate e che spiegano come, in moltissimi casi, le risse che conducono all'imputazione del reato di resistenza a pubblico ufficiale originino da discussioni, relative ad esempio al mancato ottenimento del pocket money, avvenute tra un operatore in turno, equiparato nelle sue funzioni a un pubblico ufficiale, e una persona minorenni accolta all'interno della struttura.

Discussioni di questo genere od altre connesse alle regole dell'accoglienza, che determinano come risultato finale l'esecuzione di un provvedimento penale, sono un chiaro indicatore del fallimento di un sistema che non è in grado di dare al diritto di ascolto della persona minorenni quella adeguata centralità che è chiamata a riconoscere, così come dovrebbe avvenire in ambito penale, dove la tenuità ed occasionalità ad una condotta sono da ricondurre all'interno di una lettura e di una comprensione etno-psicologica che invero appaiono del tutto assenti.

L'ascolto della persona minorenni, oltre a rivestire un carattere fondamentale nell'individuazione e comprensione degli elementi che compongono la sua storia e il suo vissuto, ha altresì la funzione di realizzare un efficace percorso di educazione individualizzato che, specie con riguardo alle strutture di accoglienza coinvolte nelle questioni penali della persona minorenni, è risultato del tutto assente. Tale aspetto sottolinea ancor di più quanto la mancanza di formazione e specializzazione incida sulla qualificazione di un sistema e sul percorso di autonomia della persona minorenni.

Secondo i presidi etno-psicologici presenti sul territorio che si occupano della presa in carico psicologica delle persone minorenni inviate dalle strutture di accoglienza, il sistema così come inteso non è in grado di relazionarsi con le problematiche della salute mentale che possono afferire ad un potenziale vissuto traumatico delle persone accolte e tale incapacità di fatto comporta una ri-traumatizzazione del disagio, la cui valenza individuale diviene in tal modo collettiva ed intrinseca alla disfunzionalità del sistema stesso.

Ruoli e funzioni: necessità di una maggiore chiarezza dei diversi mandati al fine comune di rafforzare la rete

Considerata la molteplicità degli attori del sistema di accoglienza e i diversi mandati loro spettanti, una maggiore conoscenza e consapevolezza degli stessi appare necessaria al fine di garantire la protezione ed il benessere delle persone minorenni straniere nelle diverse fasi di permanenza sul territorio.

Ciò appare tanto più necessario per coloro che entrano a far parte del sistema nella loro funzione di “garanti” dei diritti dei minorenni e che, al pari degli altri soggetti coinvolti, devono tendere alla realizzazione del superiore interesse del minorenne, così come previsto dall’art. 3 della Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza.

Ci si riferisce al tutore volontario che, a differenza delle altre professionalità, non deve avere specifiche competenze ma, grazie alla sua funzione trasversale attribuitagli direttamente dall’Autorità Giudiziaria, dovrà stabilire una condizione di armonica collaborazione con tutti i mandati e le professionalità utili a garantire i diritti del minorenne.

Pertanto, così come al tutore è richiesto di conoscere il ruolo e le funzioni dei diversi attori con i quali dovrà interfacciarsi, dall’altro è necessario che a quest’ultimi sia chiaro il ruolo del tutore.

A distanza di cinque anni dall’entrata in vigore della Legge Zampa si tratta di una figura certamente più conosciuta e per molti versi apprezzata da coloro che operano all’interno delle strutture di accoglienza, ma da diverse parti emergono ancora situazioni nelle quali il tutore viene “strumentalizzato” ovvero coinvolto per provvedere ad adempimenti pratici che potrebbero essere svolti dagli stessi operatori (es. accompagnamenti a controlli medici di routine) ed estromesso in questioni di maggior rilevanza nelle quali la sua presenza sarebbe invece necessaria e spesso prevista per legge. Si pensi ai casi in cui il tutore volontario non venga informato delle assenze prolungate del minorenne da scuola o del fallimento di un percorso formativo, ovvero non coinvolto nell’elaborazione del PEI o ancora ai casi di persone minorenni coinvolte in procedimenti penali per i quali il difensore viene scelto direttamente dalla struttura.

Anche a livello istituzionale, tra Autorità Garanti per l’Infanzia e l’Adolescenza locali ed i vari Tribunali per i Minorenni sarebbe auspicabile una maggiore sinergia secondo quanto riportato dagli altri attori del sistema di accoglienza che desidererebbero maggiori possibilità di confronto e dialogo, anche per avviare azioni comuni sul territorio a tutela della protezione delle persone minorenni straniere ed in particolare al fine del conseguimento di una maggiore autonomia al compimento dei 18 anni.

Proprio al fine di potenziare l'integrazione tra i diversi soggetti coinvolti nella presa in carico della persona minorenni straniera, attraverso un efficace, coordinato e condiviso esercizio delle competenze, si è assistito in alcuni territori alla redazione di **Linee operative**. Dall'analisi condotta una buona prassi in tal senso è emersa dal territorio Ligure (genovese in particolare) dove nel 2020 sono state adottate delle Linee operative da parte del Tribunale per i Minorenni, la Procura minori, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Liguria e del Comune di Genova, il Comune di Genova. Eppure tali Linee operative, pur rappresentando uno strumento molto utile, certamente perfezionabile e potenzialmente esportabile in altri territori, sono solo parzialmente conosciute ed applicate.

La formazione ed il reciproco scambio giocano pertanto un ruolo fondamentale. Ci troviamo, infatti, di fronte ad un sistema complesso di mandati, professionisti e disposizioni normative la cui necessaria integrazione potrà avvenire solo instaurando una relazione di positiva cooperazione e sinergia.

Vi sono poi **principi fondamentali e trasversali** che devono orientare l'azione di tutti gli attori del sistema di accoglienza, al di là del singolo mandato personale e professionale. Ci si riferisce al già citato superiore interesse del minore, al diritto all'ascolto ed alla partecipazione.

Per garantire e consolidare la necessaria cooperazione tra tutti coloro che operano all'interno della presa in carico del minore sarebbe utile **rafforzare la multidisciplinarietà dei percorsi formativi per tutori volontari**, prevedendo la partecipazione di tutte le figure con le quali lo stesso dovrà interfacciarsi: assistenti sociali del Comune, operatori delle Comunità di accoglienza, referenti del Tribunale per i Minorenni, referenti della Questura.

Parallelamente si dovrebbe procedere a livello centrale alla redazione e adozione di Linee di indirizzo che chiariscano i ruoli e i mandati dei diversi attori nella necessaria consapevolezza di un continuo scambio e confronto al fine di rafforzare la rete di protezione del minore.

Lo sforzo di ognuno, pur mantenendo la propria professionalità, deve essere unico: rafforzare la tutela della persona minorenni straniera.

Proseguo amministrativo: una misura di accompagnamento verso l'autonomia

Questa misura di supporto della quale possono beneficiare i minorenni stranieri non accompagnati al momento del compimento dei 18 anni e fino, massimo, al compimento dei 21 anni è di particolare importanza collocandosi in una fase di transizione verso l'età adulta che per la maggior parte delle persone minorenni straniere è ancora piena di incertezze, soprattutto lavorative ed abitative. Vedersi riconosciuta tale misura consente dunque di portare avanti quel percorso di inserimento sociale già intrapreso con maggiore tranquillità e serenità nella consapevolezza di non dover prontamente abbandonare la struttura di accoglienza e reperire un'idonea soluzione abitativa con tutte le difficoltà che queste persone incontrano, in gran parte legate ad una cultura ancora fortemente condizionata da pregiudizi nei loro confronti.

Poiché l'art. 13, comma 2, della Legge 47 non chiarisce quali debbano essere i presupposti – oltre alla necessità di portare avanti un percorso di inserimento sociale già intrapreso – affinché il Tribunale per i Minorenni conceda tale misura, si ritiene vi sia troppa discrezionalità da parte degli attori coinvolti nel valutare tali condizioni, soprattutto da parte dei soggetti richiedenti.

Vi sono così servizi sociali che sono piuttosto restii a richiedere il riconoscimento di tale misura e operatori delle strutture di accoglienza che, al contrario, sollecitano in tal senso, mentre talvolta restano intrappolati in logiche finanziarie degli enti gestori da cui di fatto dipendono. Il soggetto realmente terzo ed estraneo a tali logiche, avendo come finalità il solo interesse del minorenne, è il tutore volontario. La sua presenza consente, pertanto, di rimuovere quel conflitto di interessi che si viene a creare laddove i costi di tale estensione della presa in carico del minorenne sono a carico dei servizi sociali del Comune.

Per le strutture aderenti alla rete SAI i costi sono invece sostenuti dal sistema centrale; se questo da un lato incentiva il ricorso a tale misura, dall'altro incrementa le differenze tra coloro che possono beneficiare di un'accoglienza all'interno del SAI e coloro che sono invece collocati in strutture a carico degli Enti locali.

Tra i soggetti autorizzati a richiedere questa misura va menzionato il minorenne stesso; prassi questa riconosciuta in alcuni territori, ma che certamente richiede che sia preventivamente garantito il suo diritto di informazione. DCI, nell'ambito della sua attività di supporto socio-legale sul territorio ligure, ha supportato alcune persone straniere nella redazione dell'istanza; in particolare si è trattato di neomaggiorenni che, sebbene giunti sul territorio da minorenni, sono rimasti

privi di tutore (sia esso volontario che istituzionale) e talvolta invisibili allo stesso sistema di accoglienza.

Le tempistiche di rilascio della misura del prosieguo da parte dei Tribunali per i Minorenni sono spesso incompatibili con l'esigenza di certezza e di una maggiore chiarezza circa il proprio futuro dei neomaggiorenni. I decreti in alcuni territori vengono, infatti, emessi a distanza anche di cinque mesi dalla loro richiesta, bloccando le pratiche di conversione dei permessi di soggiorno rilasciati durante la minore età.

Al fine di rafforzare l'utilità di questo strumento, andrebbero meglio definiti i presupposti necessari per il suo rilascio, non potendo i neomaggiorenni sempre contare su operatori adeguatamente preparati o particolarmente sensibili.

Inoltre, nell'ottica di ridurre le differenze dovrebbero essere stanziati pari risorse indipendentemente dal fatto che il beneficiario sia inserito all'interno del SAI o al di fuori di esso.

Andrebbe, altresì, incrementato il numero di strutture adatte ad accogliere tale tipologia di persone neomaggiorenni, formalmente ancora in carico ai servizi sociali, ma di fatto non più minorenni e desiderosi di sperimentarsi all'interno di un contesto più adulto.

La voce e l'esperienza degli stessi neomaggiorenni, dei loro educatori, ma anche dei Tribunali per i Minorenni che sono di fatto l'Istituzione cui spetta valutare le istanze e decidere per l'accoglienza o il rigetto delle stesse, potrebbero essere utili per portare alla redazione di orientamenti comuni da seguire su tutto il territorio nazionale.

Ascolto e partecipazione: diritti trasversali per una presa in carico efficace

La partecipazione e l'ascolto rappresentano diritti trasversali che devono essere riconosciuti alla persona minorenni in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali che la riguardano. Per garantire la pienezza di questo diritto deve essere assicurata la presenza di un mediatore culturale. Così recita l'art. 15 della Legge 47/2017, ove un ruolo fondamentale in termini di ascolto e partecipazione della persona minorenni viene dunque riconosciuto al mediatore, che è una delle figure chiave capace di assicurare un'accoglienza di qualità.

La sua presenza assume rilevanza fondamentale non solo all'interno dei procedimenti giudiziari e/o amministrativi, ma nella quotidianità, essendo colui che è in grado di facilitare la comunicazione ed il dialogo tra le persone minorenni straniere, gli operatori, gli educatori, i servizi sociali e le istituzioni. Solo così si può contribuire al loro effettivo inserimento, a favorire la realizzazione delle pari opportunità nel godimento dei diritti di cittadinanza da parte dei cittadini stranieri.

La partecipazione attiva delle persone minorenni è quell'elemento che consente di entrare in sintonia con loro, di conoscere le peculiarità e differenze di cui sono portatori e poter valorizzare le singole esperienze.

L'ascolto deve essere garantito, per legge, al minorenni sin dal suo arrivo, dal momento del rintraccio e dell'identificazione in Questura, durante il colloquio di identificazione, l'eventuale accertamento dell'età, la redazione del progetto educativo e deve accompagnare in genere tutte le fasi del percorso volto ad approfondire la storia del minorenni e a far emergere eventuali bisogni di protezione.

A livello internazionale, l'ascolto e la partecipazione rappresentano uno dei principi fondamentali della CRC il cui commento generale n. 12 dedica precisa attenzione anche a questa particolare categoria di minorenni, considerati particolarmente vulnerabili ed ai quali devono essere fornite tutte le informazioni rilevanti nella propria lingua, sui loro diritti, sui servizi a disposizione, inclusi i mezzi di comunicazione, e sul processo di immigrazione e di asilo, perché questi possano essere ascoltati e perché alle loro opinioni sia dato il giusto peso durante i procedimenti.

Il diritto di informazione è dunque strettamente connesso all'ascolto ed alla partecipazione, rappresentando il punto di partenza per consentire che la partecipazione del minorenni non resti un principio teorico, ma un processo reale e concreto.

Questo richiede lo smantellamento delle barriere legali, politiche, economiche, sociali e culturali che attualmente impediscono ai minorenni di avere l'opportunità di essere ascoltati e partecipare alle questioni che li riguardano, ma richiede anche la presenza di operatori formati e contesti adeguati nei quali i minorenni possano esprimere al meglio le loro capacità.

Accertamento età: una procedura che necessita ancora di maggiore uniformità e adesione al Protocollo

L'art. 5, comma 3, della legge 47/17 disciplina necessità e modalità del ricorso a tale procedura le cui caratteristiche principali sono da individuarsi nella **residualità, multidisciplinarietà, gradualità ed invasività incrementale**.

Questi principi sono stati ulteriormente ribaditi e disciplinati nel Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età dei minorenni stranieri non accompagnati adottato il 9 luglio 2020 dalla Conferenza Unificata Governo, Regioni e Autonomie locali.

Il ricorso a tale strumento, secondo le modalità espressamente previste e disciplinate dai citati strumenti normativi, consente di garantire una maggiore **oggettività** nella determinazione dell'età ed il pieno rispetto della **dignità del minorenne**.

Ciò viene assicurato mediante una valutazione dell'età in **fasi incrementali**: l'intervista sociale, la valutazione psicologica e, solo nei casi in cui permanga un'incertezza, la valutazione pediatrica auxologica, da condurre nelle modalità meno invasive possibile. Laddove, all'esito di ciascuna fase o stadio della procedura emergano elementi ragionevolmente certi circa la minore età, non si procede alla fase successiva. Qualora invece, dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge.

È fondamentale che tale valutazione venga condotta da una **équipe multidisciplinare**.

Eppure, nonostante gli strumenti normativi a disposizione, emerge ancora una scarsa (corretta) applicazione di questo strumento.

La peculiare struttura del sistema sanitario italiano, che garantisce autonomia alle Regioni nell'erogazione dei servizi sanitari, ha messo in evidenza una **difforme applicazione del protocollo sul territorio nazionale**. Così – secondo un'indagine condotta dall'INMP – vi sono territori nei quali non è nemmeno stata costituita una équipe multidisciplinare e permane il ricorso a vecchie pratiche non più in linea con le indicazioni attuali (64%); nei territori invece dove è stata istituita una équipe multidisciplinare (36%), la stessa in genere ricorre all'accertamento all'età secondo quanto previsto dal Protocollo (78%) e solo nel 21% dei casi fatica ad adottare quanto previsto dal protocollo. Da questo studio emerge come il primo passo verso l'adozione di tale strumento sia proprio la realizzazione di quella multidisciplinarietà contenuta già nell'istituzione dello stesso Protocollo.

In molti casi è stato riportato come la fase pandemica abbia rallentato l'adozione di tale strumento che, per poter svolgere al meglio la sua funzione, necessita per altro di un dialogo e confronto continuo non solo tra i vari professionisti che lo attuano ma anche con le istituzioni: Tribunale per i Minorenni, Questure ed Enti Locali, anche al fine di evitare che al Tribunale per i Minorenni giungano da più parti richieste di accertamento.

L'auspicio è che ora a distanza di un anno e mezzo dall'adozione del Protocollo si riescano a superare quelle differenze tra regione e regione che finiscono per creare una disparità di trattamento dei minorenni nell'equa valutazione dell'età nel territorio. Necessità di uniformità che è fortemente sentita anche a livello europeo. Già il Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa (2017-2019) prevedeva la preparazione di "linee guida riguardanti la valutazione dell'età e la tutela". Nel dicembre 2019, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la Raccomandazione CM/Rec(2019)11 sulla "Tutela effettiva dei minori non accompagnati e separati nel contesto della migrazione" e, nel febbraio 2022, il Comitato direttivo del Consiglio d'Europa sui diritti dei minori ha completato la preparazione di una nuova raccomandazione sui "Principi dei diritti umani e linee guida sulla valutazione dell'età dei minori nel contesto della migrazione", che sarà adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel corso del 2022.



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sono passati cinque anni dal momento in cui la Legge 47/2017 è stata finalizzata e promulgata dalle nostre istituzioni. Avendo utilizzato per questa osservazione gli elementi essenziali della normativa, insieme ai principi sottesi dall'articolato, possiamo affermare con orgoglio e convinzione come il nostro Parlamento sia stato capace di approvare un testo d'avanguardia che propone, anche nel confronto internazionale, i più alti standard di riconoscimento del diritto di ogni persona minorenni, da qualsiasi luogo essa provenga, in linea con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989.

La Legge 47 rappresenta dunque un orientamento legislativo fondamentale per definire il principio del superiore interesse del minorenni – principio spesso evocato ma raramente colto nella sua complessità – in relazione alle variabili proposte dal fenomeno migratorio e dalla separazione di un giovane dalla propria famiglia e dal luogo in cui dovrebbe ricevere tutte le cure a cui ogni persona minorenni ha diritto.

È proprio il riconoscimento di questo valore normativo e civile che ci spinge a continuare ad osservare la misura in cui questa legge riesce ad essere applicata, quali siano le esperienze importanti che ha determinato, quali le componenti che separano i principi e le norme dalla realtà che le persone minorenni si trovano a vivere nel nostro paese, dopo la decisione volontaria o forzata di lasciare il proprio.

Come evidenziato nella sezione introduttiva e nel titolo stesso di questa pubblicazione, il sistema di indicatori utilizzato, seppur suscettibile di perfezionamenti e ottimizzazioni, ci appare efficace nella sua funzione di osservazione della legge in relazione al fenomeno migratorio minorile che costituisce la sua specifica attenzione, ma anche per evidenziare quanto e come le istituzioni del nostro Paese siano in grado di tradurre nelle proprie pratiche individuali e congiunte, dal micro al macro livello, la proposta legislativa che in quest'anno celebra il suo quinto anno.

Nell'economia delle energie e delle risorse disponibili abbiamo lavorato, in specifici territori regionali, nella speranza di contribuire a chiarire quali siano le problematiche specifiche che le persone minorenni affrontano nonostante le disposizioni normative. Abbiamo realizzato questa analisi sempre cercando di garantire un'attenzione centrale alla persona minorenni e ai diritti che ad essa andrebbero riconosciuti.

Da queste specifiche osservazioni regionali, che comunque riguardano nel loro insieme territori nei quali è presente una significativa percentuale dei minorenni stranieri non accompagnati presenti in Italia, ci sembra di poter proporre, a conclusione dell'osservazione relativa al 2021, alcune considerazioni di sistema potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale, al di là dello scopo regionale che si è posto come unità di analisi prioritaria in questi mesi di lavoro.

La prima è certamente relativa alle molteplici mancanze rilevate sui territori, le quali evidenziano l'assenza di un piano applicativo che avrebbe dovuto sostenere in questi anni l'implementazione della normativa. La complessità del fenomeno migratorio, le garanzie che la nostra normativa prevede per la persona minorenni, la relazione tra le diverse istituzioni con diversi mandati che sono chiamate ad agire dalla Legge 47, la necessaria armonizzazione tra politiche nazionali centrali e politiche regionali sono dimensioni chiamate in causa dalla Legge, che rendono evidente come il livello di applicazione può essere reso possibile solo a fronte di una precisa ed articolata strategia pianificata e osservabile che fino ad ora non è mai stata realizzata. Da sottolineare gli ancora mancanti decreti attuativi previsti dalla Legge stessa.

La seconda considerazione riguarda il mancato sostegno alla normativa di risorse finanziarie. Agli alti standard proposti dalla Legge dovrebbero corrispondere allocazioni in grado di consentire lo sviluppo del sistema per attualizzarla. Anche se la quantità di risorse non corrisponde necessariamente alla qualità dei servizi offerti, è indubbio che una Legge senza la dovuta pianificazione strategica e operativa, se viene gravata dall'assenza di una adeguata dotazione economica, non dispone degli attributi strutturali per tradurre la teoria in realtà tangibile.

La terza considerazione si riferisce alla persistenza di alcune debolezze strutturali con riferimento ad alcune istituzioni che rivestono un ruolo centrale nell'applicazione della normativa. Da quanto osservato, per esempio, risulta indubbio l'affanno e l'eterogeneità nel modo di operare dei Tribunali per i Minorenni in relazione alla Legge, i quali, in una fase particolarmente delicata di riforma che si è aggiunta ad un carico di lavoro nelle proprie funzioni già estremamente congestionato, si sono trovati a dover gestire un ruolo assolutamente complesso nel tentativo di assumere decisioni in linea con la normativa di settore. Le ancora giovani ed esili istituzioni dei Garanti Regionali per l'Infanzia e l'Adolescenza che dovrebbero garantire la cruciale funzione di formazione dei tutori volontari sono riuscite ad operare efficacemente solo in alcune realtà territoriali, appesantite, in molti casi, da una disconnessione con i servizi del territorio e con le altre istituzioni di riferimento.

Importante notare come, anche nell'ambito del Sistema Centrale SAI, in qualità di risorsa sistematica nel predisporre le dovute risposte ai minorenni stranieri che raggiungono soli il nostro Paese, ancora inadeguata sia stata l'armonizzazione fattuale tra il dispositivo legislativo e le strategie applicate.

La quarta considerazione riguarda il terzo settore e le funzioni che svolge in un ruolo di sussidiarietà per conto delle istituzioni. Si tratta di un terzo settore che dall'osservazione risulta essere in significativa difficoltà nel poter realizzare con la dovuta qualità e la necessaria autonomia il proprio mandato operativo. Un mandato che necessariamente dovrebbe trovare altri spazi oltre a quello del mero servizio realizzato per conto delle istituzioni. Le molteplici interlocuzioni con operatori e la loro testimonianza di difficoltà ci hanno convinto rispetto alla necessità di revisione nel rapporto tra istituzioni ed enti gestori che dovrebbe tendere ad una maggiore definizione dei criteri qualitativi dei processi di accoglienza ed integrazione, in conformità con gli alti standard proposti dalla normativa.

Una quinta considerazione deve certamente essere dedicata ad attestare come la Legge, attraverso l'istituto della tutela volontaria, abbia proficuamente coinvolto la cittadinanza del nostro Paese nel garantire i diritti delle persone minorenni straniere. Si tratta di una partecipazione terza della società civile capace di garantire una vicinanza insostituibile nel sostenere, al di fuori di qualsiasi condizionamento, il superiore interesse del minorenne come principio cardine della nostra normativa. Come evidenziato più volte nelle analisi territoriali, si tratta di un istituto che ancora manca del dovuto sostegno istituzionale che possa valorizzare, qualificare ed espandere questa misura ritenuta, anche negli altri Paesi europei, come altamente innovativa nel realizzare un pieno adempimento degli standard e degli obblighi fondati sul riconoscimento dei principi e delle norme stabiliti a livello internazionale.

Dal processo di osservazione risulta ancora determinante la sovrapposizione, e talvolta l'opposizione, tra le tutele che dovrebbero essere riconosciute a tutte le persone minorenni presenti sul territorio nazionale e le limitazioni che derivano dal loro status migratorio. La parità di trattamento con i minorenni italiani o dell'Unione Europea, indicata esplicitamente, dal primo articolo della normativa si evidenzia ancora un deficit strutturale ricorrente che determina grossi limiti nell'applicazione del principio di non-discriminazione.

Dai rapporti relativi alle diverse regioni, queste ed altre sono le possibili suggestioni che possono essere colte nella determinazione di azioni utili ad assimilare questa buona Legge nelle possibilità strategiche e programmatiche delle istituzioni, scongiurando il rischio di un cambiamento legislativo che non abbia prima attuato e sperimentato nei fatti quanto previsto dalla norma.

Ci auguriamo che il lavoro realizzato possa contribuire a sostenere una riflessione ed un dibattito con l'obiettivo di rafforzare il processo di applicazione normativa e contiamo di poter continuare e raffinare, nelle prossime annualità, l'osservazione del sistema configurato dalla Legge. Con l'auspicio che tutti i principi e le norme relativi alle garanzie e ai diritti delle persone minorenni, di qualsiasi nazionalità, possano continuare ad ispirare e informare l'azione dei decisori politici, delle organizzazioni e degli operatori oggi impegnati nel sistema.

Allegati

GLOSSARIO

Accertamento dell'età

È una procedura volta ad accertare l'età qualora vi sia un fondato dubbio circa l'età dichiarata e non sia possibile accertarla né attraverso documenti di prova attestanti l'identità, né sia possibile rivolgersi alle autorità diplomatiche-consolari dal momento che il minore ha espresso la volontà di richiedere la protezione internazionale. In questi casi, e dunque solo in via residuale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, può disporre, dandone adeguata informazione alla persona minore e a chi ne esercita la tutela, un accertamento dell'età da effettuarsi secondo le indicazioni contenute all'interno del "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati" del 2020. All'interno del protocollo si stabilisce che l'accertamento deve essere condotto da un'équipe multidisciplinare, alla presenza di un mediatore culturale e con modalità che siano il meno invasive possibile, secondo fasi successive e progressive ad invasività incrementale. Se a seguito dell'accertamento permane un dubbio sulla minore età, quest'ultima deve essere presunta.

Affidamento familiare

L'affidamento familiare è una misura alternativa, ma da applicarsi in via prioritaria rispetto al collocamento delle persone minorenni presso le strutture di prima e seconda accoglienza.

Ascolto del minore

L'ascolto del minore è il diritto riconosciuto alla persona minore di essere adeguatamente ascoltata in tutte le questioni che la riguardano, compresi i procedimenti giurisdizionali e amministrativi, garantendo ove necessaria la mediazione culturale qualificata.

Autorità Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza

L'AGIA è stata istituita nel 2011 con il compito di verificare la piena implementazione della Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989. A tal proposito ha avviato molteplici collaborazioni sia con le reti internazionali dei garanti delle persone di minore età sia, a livello nazionale, con i garanti regionali e delle province autonome che lavorano per l'implementazione dei diritti dell'infanzia.

Burn out

Il burn out è uno stato di esaurimento emotivo, mentale e fisico. L'Organizzazione Mondiale della Sanità descrive la sindrome come "stress sul posto di lavoro che non è stato gestito con successo". Chi ne soffre non ha più le risorse per far fronte alle eccessive richieste di lavoro e sperimenta un affaticamento permanente.

Cartella sociale

Documento che deve essere compilato dal personale qualificato della struttura di accoglienza e costantemente aggiornato su tutti gli elementi che si ritengono utili per la determinazione della soluzione di lungo periodo migliore per il superiore interesse della persona minore. Introdotta dalla Legge 47/2017, prevede un obbligo di trasmissione ai servizi sociali del Comune ove è sita la struttura di accoglienza e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni.

Centri di Accoglienza Straordinaria

I CAS sono strutture ricettive temporanee che possono per legge essere attivate dalle Prefetture, nei

casi in cui, a fronte di un numero consistente di arrivi sul territorio, non vi siano posti sufficienti né nelle strutture adibite alla prima e seconda accoglienza, né presso le strutture alloggio comunali. In queste strutture possono essere accolte solo persone che abbiano un'età superiore ai quattordici anni.

Centri FAMI

Sono progetti ad alta specializzazione destinati alla prima accoglienza delle persone minorenni presso strutture ministeriali. Introdotti nel 2014 e gestiti da una Struttura di Missione, contestualmente istituita con Decreto del Ministero dell'Interno con il compito di coordinamento e gestione dell'accoglienza presso tali centri, sono finanziati con risorse afferenti al fondo asilo, migrazione e integrazione.

Centro Provinciale Istruzione per Adulti

I CPIA, istituiti con il decreto del Presidente della Repubblica 263/2012, costituiscono una tipologia di istituzione scolastica autonoma dotata di un proprio organico e di uno specifico modello didattico e organizzativo. Le aree di competenza, in quanto rete territoriale di servizio del sistema di istruzione degli adulti, sono volte alla realizzazione delle attività di istruzione destinate alla popolazione adulta attraverso la realizzazione di percorsi di istruzione e interventi dell'ampliamento dell'offerta formativa, con la finalità specifica di realizzare, tramite l'apprendimento, una crescita sociale, culturale e economica per il mantenimento della coesione sociale.

Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza

Il CNCA è un'Associazione di promozione sociale composta da una rete di oltre 260 organizzazioni, tra cui cooperative sociali, associazioni di volontariato e enti religiosi, presenti in tutta Italia con l'obiettivo di promuovere diritti di cittadinanza e benessere sociale. Tra le attività implementate, contribuisce al monitoraggio della tutela volontaria dei minorenni stranieri non accompagnati nell'ottica di supportare le attività istituzionali svolte dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza in relazione all'istituto della tutela volontaria per minorenni stranieri non accompagnati, introdotto e disciplinato dalla Legge 47/2017.

Colloquio di identificazione

È il primo colloquio con la persona minorenne effettuato dal personale qualificato della struttura di prima accoglienza e volto a far emergere tutti gli aspetti relativi alla sua storia personale e familiare fondamentali per la sua protezione. Gli elementi emersi durante il colloquio, che deve avvenire alla presenza di mediazione culturale qualificata, devono confluire all'interno della cartella sociale per la determinazione delle azioni che, di intesa con la persona minorenne, si intende porre in essere lungo il percorso verso l'autonomia.

Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale

La Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale è l'autorità competente all'esame delle domande di protezione internazionale, precedentemente formalizzate presso gli Uffici della Polizia di Frontiera o presso le Questure. Nominata con decreto del Ministro dell'Interno, è presieduta da un Funzionario prefettizio, un funzionario della Polizia di Stato, un rappresentante del comune o della provincia o della regione e un rappresentante dell'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). La Commissione può riconoscere una forma di protezione internazionale: asilo politico o protezione sussidiaria; non riconoscere alcuna forma di protezione; rigettare la domanda per manifesta infondatezza; considerare la domanda inammissibile o può richiedere alla Questura il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. Le commissioni territoriali sono 20 su tutto il territorio nazionale e sono coordinate dalla Commissione Nazionale per il diritto di Asilo che ha competenza per la revoca e cessazione degli status di protezione internazionale.

Convenzione di Ginevra del 1951

La convenzione di Ginevra del 1951, ratificata da 144 Stati, è il documento internazionale che introduce per la prima volta il termine rifugiato e determina i diritti dei migranti forzati a lasciare il proprio paese di origine e gli obblighi legali di protezione da parte degli Stati.

Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza - CRC

La convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1989 e ratificata in Italia nel 1991. La convenzione è uno strumento fondamentale per la salvaguardia e il rispetto dei diritti dell'infanzia e introduce i quattro principi fondamentali di:

1. Non discriminazione (art. 2)
2. Superiore interesse (art.3)
3. Diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino e dell'adolescente (art. 6)
4. Ascolto delle opinioni del minore (art. 12)

Enti Locali

Gli enti locali sono quegli enti che, su ammissione del Sistema Centrale e sulla base dei posti disponibili, entrano a far parte della rete dei progetti del Sistema Accoglienza Integrazione, distribuiti su tutto il territorio nazionale al fine di garantire interventi di accoglienza integrata. I progetti territoriali, oltre a fornire vitto e alloggio, devono provvedere alla realizzazione di una serie di interventi volti all'ideazione di percorsi formativi che possano condurre ad una futura condizione di autonomia socio-lavorativa.

Enti gestori/attuatori

L'ente locale proponente, per la realizzazione dei servizi indicati può avvalersi di uno o più enti attuatori, selezionati attraverso procedure espletate nel rispetto della normativa di riferimento.

Indagini familiari

Le indagini familiari consistono in quelle attività che, previo consenso della persona minorenni, portano a rintracciare la sua famiglia nel Paese di origine o nei Paesi terzi, al fine di verificare se un loro eventuale ricongiungimento, in luogo di un collocamento in comunità, rappresenti la soluzione più idonea a garantire il superiore interesse della persona minorenni. Le indagini sono svolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni sulla base di un Accordo di programma realizzato con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione.

Maggiore età

La maggiore età è l'età in cui si acquisisce piena capacità giuridica. Per il nostro ordinamento è fissata al compimento dei 18 anni. Da questo momento al maggiorenne non occorre alcun rappresentante legale per agire in attività legali.

Minore straniero non accompagnato

Con l'espressione minore straniero non accompagnato si fa riferimento a una persona minore degli anni 18 che non ha cittadinanza italiana o dell'Unione Europea e che si trova nel territorio dello Stato non accompagnato da una figura adulta per lui legalmente responsabile.

Mentore

Cittadino volontario che accompagna una persona neomaggiorenne migrante nel suo percorso verso l'autonomia. Questa forma di supporto si differenzia dalla tutela volontaria dal momento che non ha un'investitura formale e non prevede alcuna rappresentanza legale.

Modello C3

Il modello C3 è il modulo tramite il quale la Questura verbalizza la volontà di una persona di presentare richiesta di asilo. Contiene domande relative a questioni anagrafiche e alle ragioni per cui la persona ha deciso di lasciare il proprio Paese di origine.

Orchidometro

L'orchidometro è uno strumento medico tramite il quale si misura il volume di un'area testicolare i cui differenti volumi corrispondono a un'età prepuberale, puberale e adulta.

Paese di origine

Con l'espressione Paese di origine si intende il Paese o i Paesi di nazionalità o, nel caso delle persone apolide, si intende il Paese dove vi era l'ultima residenza abituale

Patto di Accoglienza

Il Patto di accoglienza è un documento tramite il quale l'ente gestore di una struttura di accoglienza si impegna, sottoscrivendolo, a fornire vitto, alloggio, vestiario, orientamento, informazione legale, assistenza nella procedura per la richiesta di protezione internazionale, mediazione interculturale, accompagnamento all'inserimento scolastico e ai servizi sociali e sanitari. Il beneficiario a sua volta si impegna a rispettare il regolamento della struttura ospitante, alla cura, conservazione e gestione quotidiana dell'alloggio, a partecipare alle iniziative di formazione e integrazione sociale che gli verranno proposte. Il patto di accoglienza è altresì sottoscritto dall'Ente locale interessato.

Progetto Educativo Individualizzato

Il PEI costituisce l'insieme di azioni ed interventi che l'équipe multidisciplinare di una struttura di accoglienza è chiamata ad elaborare, congiuntamente alla persona minorenni, nella definizione di un percorso teso al raggiungimento di una soluzione duratura. Le azioni da intraprendersi dovranno pertanto essere oggetto di una costante valutazione per tutta la durata dell'accoglienza della persona minorenni.

Permesso di soggiorno - PdS

Il permesso di soggiorno è un documento che attesta il permesso o l'autorizzazione rilasciati dalle autorità di uno Stato membro, nella forma prevista dalla legislazione di tale Stato, a un cittadino di un paese terzo o a un apolide di soggiornare nel suo territorio

Permesso di soggiorno per minore età

Il permesso di soggiorno per minore età consegue al divieto di respingimento o espulsione nei riguardi delle persone minorenni straniere non accompagnate rintracciate nel territorio nazionale e segnalate alle autorità. Tale permesso può essere rilasciato ancor prima della nomina di una persona esercente la tutela e ha durata fino al compimento della maggiore età.

Protezione sussidiaria – status di protezione sussidiaria

È il permesso di soggiorno riconosciuto al cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se ritornasse nel Paese di origine o, nel caso di un apolide se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno: la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La persona titolare di protezione sussidiaria è generalmente indicata come titolare dello status di protezione sussidiaria (D.lgs. 251/2007).

Presa in carico

La presa in carico corrisponde ad una procedura articolata posta in essere da uno Stato per garantire accoglienza e protezione ad una persona minorenni non accompagnata sin dal suo arrivo sul territorio a seguito di sbarco o di rintraccio. La procedura prende l'avvio dall'obbligo di segnalazione alle forze dell'ordine dell'awenuto rintraccio e prevede il coinvolgimento di molteplici istituzioni pubbliche, quali i servizi sociali del Comune, la Prefettura, la Questura, la Procura della Repubblica e il Tribunale per i Minorenni.

Pronta accoglienza

Si intende l'accoglienza temporanea di minorenni in situazione di abbandono o di urgente bisogno di allontanamento dall'ambiente familiare, che richiedono un intervento tempestivo, di breve durata. Pertanto, in attesa di soluzioni più adeguate, viene assicurato il soddisfacimento temporaneo di alloggio, vitto e tutela.

L'inserimento può avvenire in seguito a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria minorile, accompagnamento delle forze dell'ordine o segnalazione del servizio sociale.

Proseguo Amministrativo

Con tale espressione si fa riferimento al proseguo dell'assistenza istituzionale a favore delle persone minorenni negli anni immediatamente successivi al compimento del diciottesimo anno di età. Per effetto di tale misura viene disposto da parte del Tribunale per i Minorenni l'affidamento ai servizi sociali che non può andare oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

Regolamento Dublino

Il Regolamento UE n.604/2013 e il suo Regolamento di Esecuzione, Regolamento CE 1560/2003 della Commissione come modificato dal successivo Regolamento UE n.118/2014 stabiliscono i principi e i criteri per determinare lo Stato membro responsabile per l'esame della richiesta di protezione internazionale presentata da un cittadino di Paese terzo o apolide in uno Stato membro.

Resilienza

In fisica, la resilienza è intesa come la capacità di un oggetto o di un corpo di resistere all'impatto di una forza esterna. In relazione alle persone, è stata osservata per la prima volta come il fenomeno per cui le persone che si confrontano con situazioni di stress comparabili reagiscono in modo diverso e non sperimentano gli stessi esiti negativi. L'iniziale comprensione ristretta della resilienza come attributo individuale o personale si è evoluta in una più ampia visione ecologica che riconosce l'interazione tra fattori interni ed esterni e considera fondamentale identificare e rafforzare i fattori di resilienza per limitare l'impatto delle avversità. Con riferimento alle persone minorenni sono considerati fattori protettivi significativi ed essenziali il sostegno da parte della famiglia, della comunità, della società e dello Stato.

Richiedente asilo – richiesta di protezione internazionale

I richiedenti asilo sono le persone che chiedono protezione internazionale sulla base del fatto che non possono tornare o essere rimpatriate nel loro Paese di origine perché hanno un fondato timore di essere perseguitate o rischiano di essere sottoposte a trattamenti inumani o degradanti. Il richiedente asilo è colui che ha presentato una richiesta di protezione internazionale per la quale non è stata ancora presa una decisione definitiva. Tale protezione, se accordata, può consistere nel riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. (D.lgs. 251/2007).

Ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare permette l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro di specifiche categorie di familiari, indicati per legge, di un cittadino di un Paese terzo che risiede legalmente in quello Stato membro. L'unità familiare è un diritto riconosciuto e garantito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Rifugiato – status di rifugiato

Cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese; oppure l'apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno. In seguito al riconoscimento quale rifugiato, la persona è titolare dello status di rifugiato (D.lgs.251/2007).

Servizio Centrale del Sistema di Accoglienza e Integrazione

Il Servizio Centrale è la struttura di coordinamento del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) e svolge attività di supporto, informazione, orientamento e formazione in favore degli Enti locali titolari di progetti SAI. È stato istituito dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e

l'immigrazione - e affidato con convenzione ad ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) che per l'attuazione delle attività si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia.

Sistema Accoglienza Integrazione - SAI

Il D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha rinominato il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minorenni stranieri non accompagnati "SIPROIMI" in SAI: Sistema di Accoglienza e Integrazione. All'interno del SAI possono essere accolti i richiedenti e i titolari di protezione internazionale, i minorenni stranieri non accompagnati e i minorenni che al compimento del diciottesimo anno di età sono stati affidati con prosieguo amministrativo ai servizi sociali. Possono essere, altresì, accolte le persone titolari di un permesso di soggiorno per protezione speciale, per casi speciali, le vittime di calamità, coloro che abbiano un permesso di soggiorno per valore civile e cure mediche. La realizzazione degli interventi previsti per fornire l'accoglienza integrata è sostenuta con le risorse del Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati - SIM

Il d.p.c.m.535/1999 e il D.lgs. 142/2015 attribuiscono alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali compiti di monitoraggio e censimento della presenza dei minorenni stranieri non accompagnati sul territorio nazionale. A tal riguardo la Direzione Generale ha sviluppato il SIM al fine di gestire i dati relativi alla loro anagrafica, allo status e al collocamento.

Smuggling

Smuggling o favoreggiamento dell'immigrazione irregolare è il trasporto di una persona da un punto ad un altro allo scopo di ottenere denaro. Lo scopo è l'elemento costitutivo che lo distingue dal trafficking, o tratta degli esseri umani, il cui fine è lo sfruttamento.

Soluzione duratura

Con soluzione duratura si fa riferimento all'individuazione di una soluzione che sia in grado di garantire nel tempo un sano sviluppo alla persona minorenni non accompagnata o separata, facendo sì che i suoi bisogni trovino soddisfacimento in un ambiente idoneo alla sua maturazione fino all'età adulta, al riparo dal rischio di subire persecuzione o danni gravi. Al fine di garantire che i diritti fondamentali posti dalla CRC a salvaguardia dell'infanzia e dell'adolescenza siano pienamente implementati è fondamentale che tale soluzione sia costantemente valutata alla luce del superiore interesse della persona minorenni fintanto non raggiunga l'età adulta. Le tre fondamentali opzioni che tale soluzione è chiamata ad esaminare riguardano la possibilità del ritorno e reintegrazione nel Paese di origine; l'integrazione nel paese di origine attraverso il riconoscimento di una forma di protezione o di un titolo di soggiorno; il reinsediamento in un Paese terzo.

Straniero temporaneamente presente - STP

Il codice STP è uno strumento tramite il quale garantire l'applicazione del diritto all'assistenza sanitaria alle persone non europee che sono presenti irregolarmente sul territorio. Il codice viene rilasciato dalle Aziende sanitarie locali all'atto della richiesta delle cure o su richiesta della persona interessata, ha carattere temporaneo di sei mesi, ma può essere rinnovato. Questo codice viene in genere rilasciato anche alle persone minorenni straniere, seppur regolari sul territorio, nelle more del rilascio del Permesso di soggiorno.

Superiore interesse del minore

È un principio giuridico internazionale stabilito all'articolo 3 della Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989 secondo il quale il superiore interesse del minore deve essere una considerazione preminente in tutte le decisioni che lo riguardano. Questo richiede che i responsabili delle decisioni valutino i bisogni del minore in modo complessivo e che tengano conto di tali bisogni e assegnino il giusto peso a ciascuno di essi quando prendono decisioni nel suo interesse. Tale principio ha, infatti, una triplice valenza: come diritto sostanziale, come principio giuridico fondamentale e interpretativo e come regola di procedura. Sono connessi a tale principio e vanno parimenti presi

in considerazione, ai fini della realizzazione del superiore interesse, il diritto alla non discriminazione, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6) e il diritto di essere ascoltato (art. 12).

Tratta di esseri umani

La tratta di esseri umani è un reato penale disciplinato dall'articolo 601 del Codice Penale. Si compone di tre elementi costitutivi: la condotta, i metodi coercitivi e lo scopo. Il reato fa riferimento alla condotta di chi recluta, introduce, trasferisce, trasporta una persona nel territorio dello Stato o anche al di fuori, o cede l'autorità sulla persona, tramite un metodo coercitivo, allo scopo di sfruttamento che può sostanziarsi nell'induzione a prestazioni lavorative, sessuali o accattonaggio, al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o alla sottoposizione del prelievo di organi. Se il reato è realizzato nei confronti di una persona di minore età, il suo eventuale consenso allo sfruttamento diviene irrilevante.

Tutela

A seguito di segnalazione di una persona minorenni non accompagnata rintracciata sul territorio, ai sensi dell'articolo 403 del Codice Civile, si deve immediatamente provvedere al suo collocamento in un luogo sicuro e trasmettere il provvedimento all'Autorità Giudiziaria minorile per la ratifica delle misure di accoglienza e l'apertura di una tutela. In seguito alla Legge 47/17 presso i Tribunali per i Minorenni è stato istituito un elenco di tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini dopo aver frequentato un corso di formazione, disponibili ad assumere la tutela delle persone minorenni straniere non accompagnate. Al momento di apertura della tutela, ove si individuino persone disponibili all'interno degli elenchi formati, si procede con la nomina di una tutela volontaria, altrimenti si deve ricorrere alla tutela istituzionale che consiste nella nomina del Sindaco o del Dirigente delle Politiche sociali del comune dove è accolta la persona minorenni.

Tutela sociale

La tutela sociale fa riferimento ad un progetto di recente ideazione che prevede che coloro che abbiano partecipato ai corsi di formazione per aspiranti tutori volontari di persone minorenni straniere non accompagnate, possano svolgere un ruolo di supporto anche per le persone che hanno compiuto il diciottesimo anno di età, al di fuori di un'investitura formale da parte del Tribunale per i Minorenni la cui competenza cessa al momento del raggiungimento dell'età adulta.

Tutore

Il tutore o la tutrice è una persona indipendente che salvaguarda il superiore interesse e il benessere generale della persona minorenni. Agisce in tutti i procedimenti civili, amministrativi e giudiziari come rappresentante legale integrando l'incapacità di agire dei minorenni. Infatti, mentre la capacità giuridica è la capacità di essere titolari di rapporti giuridici e si acquisisce al momento della nascita, divenendo titolari di diritti ed obblighi, è solo con la maggiore età che si acquisisce anche la capacità di agire ovvero la possibilità di disporre di tali diritti ed obblighi. Prima del compimento del diciottesimo anno di età, spetta dunque ai genitori l'esercizio della capacità di agire. Ove i genitori sono assenti, la rappresentanza legale della persona minorenni deve essere esercitata da un tutore o da una tutrice a seguito di apertura della tutela.

Vulnerabilità

La vulnerabilità è intesa come un concetto multisetoriale, ecologico e basato sui diritti. Si riferisce alle ridotte possibilità di una persona minorenni di esercitare pienamente i suoi diritti come previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Da una prospettiva basata sui diritti, dipende dal numero e dalla gravità delle infrazioni o violazioni a cui una persona minorenni è esposta, o al rischio che lo sia, e dalla sua capacità di recupero. Il rischio e la resilienza sono intesi secondo un modello ecologico, interagiscono a più livelli, dal momento che quello personale si intreccia al rischio e alla resilienza derivanti dalle relazioni, dai sistemi socio-politici e dall'ambiente. Una capacità debole dell'amministrazione pubblica di salvaguardare i diritti dell'infanzia si sostanzia in una vulnerabilità strutturale legata alle sovrastrutture statali, la cui azione o inazione, può portare alla violazione dei diritti dell'infanzia.

Allegati

RIFERIMENTI NORMATIVI NAZIONALI E INTERNAZIONALI PER OGNI INDICATORE

Indicatore	Riferimenti Internazionali	Riferimenti Nazionali
1. Accoglienza: tipologie di accoglienza qualificata istituzionale, affidi e forme alternative	<i>Articolo 20 CRC</i> Minorenni privi dell'ambiente familiare	<i>Articolo 4 L. 47/2017</i> Strutture di prima assistenza e accoglienza per i minori stranieri non accompagnati <i>Articolo 7 L. 47/2017</i> Affidamento familiare <i>Articolo 12 L. 47/2017</i> Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati
2. Presa in carico istituzionale	<i>Articolo 27 CRC</i> Standard di vita	<i>Articolo 9 L. 47/2017</i> Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati. Cartella sociale
3. Tutela volontaria: numero di tutori volontari per minorenni formati e attivi per territorio	<i>Articolo 5 CRC</i> Ruolo dei genitori <i>Articolo 18 CRC</i> Responsabilità dei genitori	<i>Articolo 11 L. 47/2017</i> Elenco dei tutori volontari
4. Prassi di ascolto e partecipazione attiva del minore nei procedimenti che lo riguardano	<i>Articolo 12 CRC</i> Libertà di esprimere la propria opinione <i>Articolo 13.1 CRC</i> Libertà di espressione	<i>Articolo 15 L. 47/2017</i> Diritto all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati nei procedimenti

Indicatore	Riferimenti Internazionali	Riferimenti Nazionali
5. Colloquio di identificazione e indagini familiari	<p><i>Articolo 7 CRC</i> Nome e nazionalità</p> <p><i>Articolo 8.1 CRC</i> Preservazione della propria identità</p> <p><i>Articolo 9 CRC</i> Separazione dai genitori</p>	<p><i>Articolo 5 L. 47/2017</i> Identificazione dei minori stranieri non accompagnati</p> <p><i>Articolo 6 L. 47/2017</i> Indagini familiari</p>
6. Accertamento dell'età	<p><i>Articolo 7.1 CRC</i> Nome e nazionalità</p> <p><i>Articolo 8.1 CRC</i> Preservazione della propria identità</p>	<p><i>Articolo 5 L. 47/2017</i> Identificazione dei minori stranieri non accompagnati</p>
7. Sviluppo: Istruzione e formazione	<p><i>Articolo 27 CRC</i> Standard di vita</p>	<p><i>Articolo 14 L. 47/2017</i> Diritto alla salute e all'istruzione</p>
8. Salute	<p><i>Articolo 24 CRC</i> Salute e servizi sanitari</p>	<p><i>Articolo 14 L. 47/2017</i> Diritto alla salute e all'istruzione</p>
9. Transizione all'età adulta: conversione permesso di soggiorno e prosieguo amministrativo	<p><i>Articolo 27.1 CRC</i> Standard di vita</p>	<p><i>Articolo 13 L. 47/2017</i> Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo</p>



Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati

La presente pubblicazione espone i risultati della ricognizione rapida (rapid assessment) realizzata in Sicilia, Puglia, Liguria e Marche finalizzata a verificare lo stato di attuazione della Legge 47/2017 sui minorenni stranieri non accompagnati nel corso dell'annualità 2021.

La prima parte del lavoro descrive la struttura metodologica applicata insieme ai 9 indicatori utilizzati per la rilevazione multidisciplinare delle informazioni sui diversi territori.

La seconda parte è costituita da schede regionali che riportano, attraverso ogni indicatore, i risultati dell'analisi condotta.

La terza parte del lavoro propone "in evidenza" una serie di questioni trasversali scaturite dalla ricognizione realizzata nelle diverse regioni che possono contribuire a verificare la convergenza/divergenza tra dettato normativo e sua applicazione anche su un piano nazionale.

L'ultima sezione espone una serie di considerazioni conclusive relative all'analisi realizzata tentando di far emergere sinteticamente gli snodi strutturali sulle condizioni applicative della normativa.

In allegato, nell'intento di una condivisione del lessico utilizzato, viene proposto un glossario di riferimento e, in ultimo, una tabella sintetica dei principi e delle norme di diritto nazionali e internazionali che hanno informato il sistema di indicatori utilizzato per la ricognizione.



cespi.it
defenceforchildren.it



con il sostegno di

