

Terzo Rapporto

**OSSERVATORIO NAZIONALE
SUI MINORI STRANIERI
NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA
2022**



Terzo Rapporto

Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia

Coordinatrice: Rosangela Cossidente

Coordinamento Scientifico: Daniele Frigeri

Hanno collaborato al presente rapporto:

Sebastiano Ceschi, Coordinatore Area Ricerca Osservatorio MSNA CeSPI

Marianna Lunardini, Coordinatrice Area Normativa Osservatorio MSNA CeSPI

Irene Carbone, Ricercatrice CeSPI

Fabrizio Brauzzi, Ricercatore CeSPI

Valeria Sodano, Ricercatrice CeSPI

Pippo Costella, Direttore Defence for Children International Italia

Andreina Bochicchio, Ricercatrice Defence for Children International Italia

Claudia Ruta, Ricercatrice Defence for Children International Italia

Francesca La Civita, Ricercatrice Defence for Children International Italia

Editing grafico e impaginazione: Simone Apollo/CeSPI

Un ringraziamento a tutti coloro che hanno collaborato con l'Osservatorio e supportato il lavoro di ricerca. In particolare, si ringraziano: Sandra Zampa, Ludovico Abbaticchio (Garante diritti del minore Regione Puglia), Giuseppe Del Grosso, Giusy D'Alconzo (Tavolo Minori Migranti e Save the Children), Marisa Belluscio (Fondazione Con I Bambini), Giuseppe Lococo (UNHCR), Maria Francesca Pricoco, Ada Maurizio, Rodolfo Mesaroli e Valentina Aquilino (CivicoZero Roma), Antonella Bacchi e Miriana De Astis (Comune di Bari) per il continuo confronto che ha arricchito il lavoro di ricerca. Grazie anche a tutti coloro che abbiamo contattato durante le nostre attività ed hanno risposto con interesse e disponibilità.

"Ma di una cosa sono certa: altri continuano ad arrivare e, finché arriveranno, noi saremo lì. Per andare dal medico, dal dentista, dall'assistente sociale, dall'avvocato, dal giudice. Per svegliarli, preparare la colazione, aggiornare i documenti... parlare tanto, accogliere le loro gioie e le loro ire".

Louise Mottier, Come si dice dream?

INDICE

INDICE	7
INTRODUZIONE IL TERZO ANNO DELL'OSSERVATORIO SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI	13
AREA ISTITUZIONALE	15
AREA RICERCA	16
CAPITOLO 1 MINORI SOLI IN CAMMINO PER L'EUROPA: UNA PANORAMICA DELL'ACCOGLIENZA NEL CONTINENTE	19
1.1 INTRODUZIONE.....	19
1.2 RECENTI SVILUPPI NORMATIVI E POLICY EUROPEE.....	21
1.3 MINORI MIGRANTI IN GRECIA: LA GIURISPRUDENZA DEL COMITATO EUROPEO PER I DIRITTI SOCIALI	23
1.4 LE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E SUPREMO INTERESSE DEL MINORE.....	25
1.5 LE SFIDE EUROPEE ALLA PROTEZIONE DEI MINORI SOLI: GUERRA, PANDEMIA, TUTELA E ACCERTAMENTO DELL'ETÀ.....	26
1.5.1 IL CONFLITTO IN UCRAINA E LA MIGRAZIONE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI	27
1.5.2 SISTEMA DI TUTELA LEGALE E PROCEDURE DI ACCERTAMENTO DELL'ETÀ: UNA SFIDA TUTTA EUROPEA	29
LA TUTELA IN EUROPA.....	29
LA PROCEDURA DI ACCERTAMENTO DELL'ETÀ	30
1.6 I MINORI NON ACCOMPAGNATI NEL REGNO UNITO POST-BREXIT	31
1.7 CONCLUSIONI	34
BIBLIOGRAFIA	35
CAPITOLO 2 I PROGRESSI E LE QUESTIONI CHE L'ACCOGLIENZA DEI MINORI SOLI PRESENTA: UNA VISIONE EUROPEA, NAZIONALE E REGIONALE - MONITORAGGIO NORMATIVO - DICEMBRE 2022	37
2.1 INTRODUZIONE	37
2.2 IL QUADRO EUROPEO: COSA VUOL DIRE ESSERE MINORI SOLI?.....	38
2.2.1 SPOSI IN TENERA ETÀ E RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE: SI È COMUNQUE MINORI NON ACCOMPAGNATI SECONDO IL DIRITTO UE?	38
2.2.2 RAGGIUNGIMENTO DELLA MAGGIORE ETÀ DURANTE IL PROCEDIMENTO DI RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE.....	40
2.2.3 BELGIO, CRISI DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA NAZIONALE, VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI	41
2.3 L'ITALIA E I MINORI NON ACCOMPAGNATI: L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 47/17 A 5 ANNI DI DISTANZA.....	42
2.3.1 IL DECRETO PER LE MODIFICHE DEL DPR 394/1999: FINALMENTE L'APPROVAZIONE.....	43
2.3.2 IL DECRETO PER IL SOSTEGNO ALLA TUTELA VOLONTARIA	44
2.3.3 LA SALUTE DEI MSNA E IL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE	46

2.3.4 LE DIFFERENTI PROCEDURE DI ACCERTAMENTO DELL'ETÀ NEL TERRITORIO NAZIONALE	47
2.3.5 RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI E PROCEDURE ITALIANE.....	48
2.4 LA PROSPETTIVA REGIONALE	49
2.4.1 NEL 2022 IL RADDOPPIO DELLE PRESENZE IN QUASI TUTTE LE REGIONI	49
2.4.2 TUTORI VOLONTARI PER MINORI UCRAINI E RICONOSCIMENTO DEI RAPPORTI AFFETTIVI FRA DIVERSE INTERPRETAZIONI	51
2.4.3 LA TUTELA DEI PERCORSI SCOLASTICI PER I MINORI NON ACCOMPAGNATI: DIFFERENZE REGIONALI	53
2.5 CONCLUSIONI	54

CAPITOLO 3 MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI - LA LEGGE 47/2017: UN SISTEMA DI ANALISI E AZIONE **57**

PREFAZIONE (A CURA DI SANDRA ZAMPA)	57
3.1 IL <i>RAPID ASSESSMENT</i> SULLA LEGGE 47/2017 COME METODO DI ANALISI E AZIONE	59
3.1.1 IL <i>RAPID ASSESSMENT</i> SULLA LEGGE 47/2017 COME METODO DI ANALISI E AZIONE	60
ACCOGLIENZA - TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE	60
PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE.....	61
TUTELA VOLONTARIA.....	61
PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO.....	61
COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI	61
ACCERTAMENTO DELL'ETÀ.....	61
SVILUPPO ISTRUZIONE E FORMAZIONE	61
SALUTE	61
TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA.....	61
3.1.2 EVOLUZIONE DELLO STRUMENTO ED ELEMENTI CRITICI. UNA PRIMA DISAMINA OPERATIVA E METODOLOGICA	61
3.1.3 LIVELLI E COMPETENZE SOVRAPPOSTE	62
3.1.4 DIFFICOLTÀ E SFIDE PROCESSUALI DI UN'INDAGINE A LIVELLO REGIONALE	63
3.1.5 ESPERIENZE TERRITORIALI ED INDICATORI, QUALE CORRISPONDENZA?	64
3.1.6 INDICAZIONI DAI TERRITORI REGIONALI E OLTRE.....	65
3.2 <i>RAPID ASSESSMENT</i> REGIONE SICILIA	65
INTRODUZIONE	65
3.2.1 ACCOGLIENZA - TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE	66
3.2.2 PRESA IN CARICO.....	69
3.2.3 TUTELA VOLONTARIA	70
3.2.4 PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO.....	72
3.2.5 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI	72
3.2.6 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ	73
3.2.7 SVILUPPO: ISTRUZIONE E FORMAZIONE	73
3.2.8 SALUTE	74
3.2.9 TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA	75
CONCLUSIONI	76
3.3 <i>RAPID ASSESSMENT</i> REGIONE PUGLIA.....	77
INTRODUZIONE	77
3.3.1 ACCOGLIENZA - TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE	78
3.3.2 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE.....	80
3.3.3 TUTELA VOLONTARIA	81
3.3.4 PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO.....	82
3.3.5 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI	83
3.3.6 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ	83

3.3.7 SVILUPPO: ISTRUZIONE E FORMAZIONE.....	84
3.3.8 SALUTE.....	86
3.3.9 TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA	87
CONCLUSIONI	88
3.4 <i>RAPID ASSESSMENT</i> REGIONE LIGURIA.....	89
INTRODUZIONE.....	89
3.4.1 ACCOGLIENZA - TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE.....	90
3.4.2 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE	93
3.4.3 TUTELA VOLONTARIA	95
3.4.4 PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO	96
3.4.5 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI	97
3.4.6 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ	98
3.4.7 SVILUPPO: ISTRUZIONE E FORMAZIONE	98
3.4.8 SALUTE.....	100
3.4.9 TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA.....	101
CONCLUSIONI	103
3.5 <i>RAPID ASSESSMENT</i> REGIONE MARCHE.....	104
INTRODUZIONE.....	104
3.5.1 ACCOGLIENZA - TIPOLOGIE DI ACCOGLIENZA QUALIFICATA ISTITUZIONALE, AFFIDI E FORME ALTERNATIVE	105
3.5.2 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE	106
3.5.3 TUTELA VOLONTARIA	107
3.5.4 PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE NEI PROCEDIMENTI CHE LO RIGUARDANO	108
3.5.5 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE E INDAGINI FAMILIARI	109
3.5.6 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ.....	110
3.5.7 SVILUPPO: ISTRUZIONE E FORMAZIONE.....	111
3.5.8 SALUTE.....	112
3.5.9 TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA	112
CONCLUSIONI	113
3.6 IN EVIDENZA	114
3.6.1 IL RILASCIO DEI DOCUMENTI DI SOGGIORNO: OLTRE LA BUROCRAZIA QUALE IDENTITÀ.....	114
3.6.2 CARTELLA SOCIALE: UNO STRUMENTO UTILE MA SOTTOVALUTATO	115
3.6.3 LA MEDIAZIONE LINGUISTICA E CULTURALE: TANTO FONDAMENTALE QUANTO TRASCURATA.....	116
3.6.4 TUTELA VOLONTARIA: UN SISTEMA ALL'AVANGUARDIA OGGI IN FORTE RITARDO	117
3.6.5 MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA: QUALE GIUSTIZIA?.....	118
3.6.6 RUOLI E FUNZIONI: NECESSITÀ DI UNA MAGGIORE CHIAREZZA DEI DIVERSI MANDATI AL FINE COMUNE DI RAFFORZARE LA RETE.....	120
3.6.7 PROSEGUITO AMMINISTRATIVO: UNA MISURA DI ACCOMPAGNAMENTO VERSO L'AUTONOMIA	120
3.6.8 ASCOLTO E PARTECIPAZIONE: DIRITTI TRASVERSALI PER UNA PRESA IN CARICO EFFICACE	121
3.6.9 ACCERTAMENTO ETÀ: UNA PROCEDURA CHE NECESSITA ANCORA DI MAGGIORE UNIFORMITÀ E ADESIONE AL PROTOCOLLO	122
3.7 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	123

CAPITOLO 4 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: GLI ASPETTI PSICOLOGICI, EMOTIVI E RELAZIONALI **125**

4.1 INTRODUZIONE.....	125
4.2 METODOLOGIA DELLA RICERCA.....	129
4.2.1 LE FINALITÀ.....	129
4.2.2 LE COMPLESSITÀ	129
4.2.3 LA METODOLOGIA QUALITATIVA	129

4.2.4 LA STRUTTURA DEL CAMPIONE	129
4.2.4 IL QUESTIONARIO E L'INTERVISTA SEMI-STRUTTURATA PER I MINORI.....	130
METODOLOGIA DI ANALISI DELLE INTERVISTE SEMI-STRUTTURATE.....	131
4.3 ANALISI DELLE INTERVISTE	131
4.3.1 I RAGAZZI.....	131
4.3.2 LA LORO STORIA	132
4.3.3 LA FAMIGLIA DI ORIGINE.....	134
4.3.4 IL PERCORSO DI ACCOGLIENZA.....	134
4.3.5 LA SCUOLA.....	136
4.3.6 LE ASPETTATIVE FUTURE	139
4.3.7 IL PUNTO DI VISTA DEI MSNA DIVENTATI ADULTI.....	141
4.4 ANALISI DEI TEMI EMERSI	141
4.4.1 LE STORIE	141
4.4.2 LA RESILIENZA.....	142
4.4.2 LE RELAZIONI	143
4.4.3 IL RUOLO DEI TUTORI VOLONTARI	143
4.4.4 DIPENDENZA E INDIPENDENZA DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE	144
4.4.5 L'ISTRUZIONE.....	144
4.4.6 LA NECESSITÀ DI APPRENDERE LA LINGUA	146
4.5 RACCOMANDAZIONI	147
4.5.1 AREA DEL COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI	147
4.5.2 AREA DELLA TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA	147
4.5.3 AREA DELL'ALFABETIZZAZIONE.....	147
4.5.4 AREA DEL SISTEMA DELL'ISTRUZIONE	147
4.5.5 AREA DEL SUPERAMENTO DELLA FRAMMENTAZIONE.....	148
BIBLIOGRAFIA.....	148

CAPITOLO 5 FORME "LEGGERE" DI TUTELA, AFFIDO E PROSSIMITÀ. SPERIMENTAZIONI INTERCULTURALI IN CERCA DI AUTORE **151**

5.1 INTRODUZIONE.....	151
5.2 PROCESSI DI INCLUSIONE ATTRAVERSO LA PROSSIMITÀ. UN CAMPO COMPOSITO E PLURALE	152
5.2.1 IL MENTORING E LE RELAZIONI SOLIDALI	153
UN MODELLO DI INTERVENTO SOCIALE SEMPRE PIÙ DIFFUSO.....	153
IL PANORAMA ITALIANO: DIVERSIFICAZIONE E PARTICOLARITÀ.....	155
5.2.2 IL MENTORING A MINORI ED EX MINORI: "TUTORI SOCIALI" E "TUTELA LEGGERA"	158
5.2.3 RELAZIONI DI PROSSIMITÀ ESTESE: ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA E FAMIGLIE AFFIANCANTI	160
5.2.4 L'AFFIDO E LE SUE DECLINAZIONI: PART-TIME, DIURNO E RESIDENZIALE.....	162
5.3 PERSONE IN CERCA DI CITTADINANZA	166
5.4 PRATICHE IN CERCA DI POLITICHE	167
5.5 CONCLUSIONI E QUALCHE INDICAZIONE DI POLICY.....	169
LISTA DELLE INTERVISTE REALIZZATE.....	172
INIZIATIVE PRESENZIATE	172

CAPITOLO 6 INIZIATIVE DI AFFIANCAMENTO INTERCULTURALE A MIGRANTI IN ITALIA. CRITERI ED INDICAZIONI DA UNA MAPPATURA ESPLORATIVA **173**

6.1 INDICAZIONI METODOLOGICHE E DI LETTURA.....	174
---	-----

6.2 ALCUNE PRIME INDICAZIONI DI INTERESSE175

ALLEGATO 1 179

INTRODUZIONE

Il terzo anno dell'Osservatorio sui Minori Stranieri Non Accompagnati

A cura di Daniele Frigeri e Rosangela Cossidente

L'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati, promosso e gestito dal CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) dal 2019, ha avviato un sistema articolato di attività finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- monitorare lo stato di attuazione della Legge Zampa nei diversi ambiti di tutela previsti, attraverso una mappatura ragionata delle iniziative, dei dati e degli studi esistenti;
- evidenziare e, laddove possibile, colmare i gap conoscitivi con riferimento ai diversi ambiti di tutela dei minori;
- evidenziare eventuali criticità suggerendo possibili linee di policy;
- monitorare il processo di integrazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia;
- attivare strumenti di interazione fra i diversi stakeholder coinvolti nel processo di accoglienza, accompagnamento e tutela dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), al fine di accrescere l'efficacia degli interventi, favorire un approccio di sistema e lo scambio di buone

pratiche, dando vita ad un Tavolo interistituzionale a livello nazionale.

Questi obiettivi sono stati definiti su un orizzonte temporale di medio-lungo termine, attraverso l'individuazione e l'organizzazione di attività di ricerca ispirate ai principali ambiti di intervento della Legge Zampa stessa e organizzate su un triplice binario:

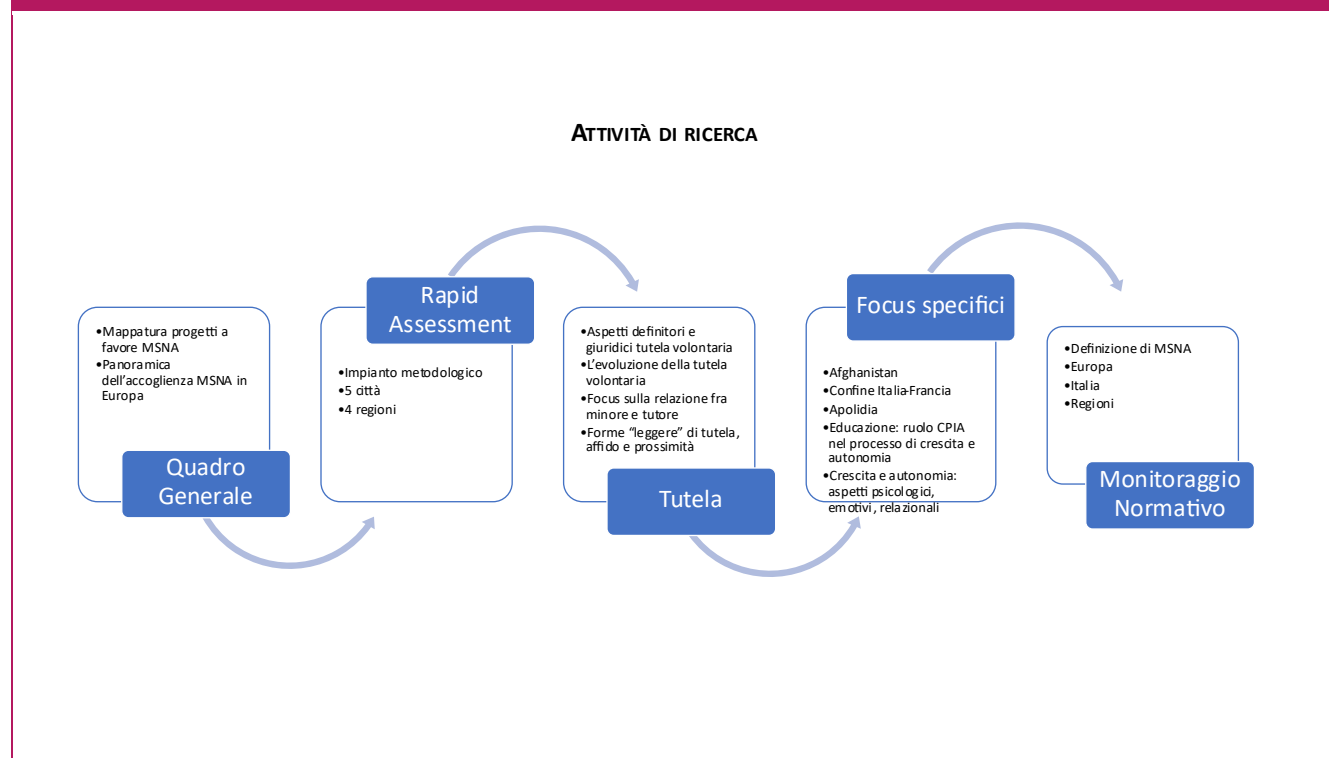
- assicurare un approccio metodologico capace di cogliere la complessità e la multidimensionalità del processo di accoglienza e di integrazione dei minori, predisponendo strumenti di monitoraggio sintetici e in grado di fornire un "rapid assessment" a livello territoriale, il più coerenti possibili con questo approccio e affiancando il lavoro sul campo con un'attività di ricerca basata sull'ascolto dei minori e dei loro bisogni e degli operatori coinvolti;
- contribuire ad arricchire la conoscenza del fenomeno attraverso alcuni filoni di ricerca principali, come il rapid assessment e il monitoraggio normativo, attraverso approfondimenti in risposta a bisogni specifici, ad approcci innovativi o ad ipotesi di ricerca da sondare per possibili

ulteriori approfondimenti su ambiti nuovi e ancora poco esplorati;

- costruire una rete di relazioni all'interno del terzo settore e con Istituzioni e Organismi Internazionali coinvolti a vario titolo nel processo di accoglienza e integrazione dei MSNA finalizzata alla creazione di uno spazio di ascolto e di interazione.

L'Osservatorio ha così costruito un processo di acquisizione di competenze incrementali che procede per aree concentriche e cerca di tenere in conto le diverse connessioni e interdipendenze di un fenomeno complesso e articolato, che non può essere studiato per compartimenti stagni. Lo schema seguente sintetizza il lavoro sin qui svolto.

Sintesi aree di ricerca Osservatorio 2019-2022



Le attività ed i percorsi di ricerca contenuti nel presente rapporto si sono sviluppati da dicembre 2021 a dicembre 2022.

Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a fine novembre 2022 in Italia erano presenti 20.032 MSNA, per l'85,1% di sesso maschile e per il 44,2% di 17 anni. Il numero è raddoppiato in un anno, non solo a seguito dell'ingresso consistente di minori ucraini, che hanno rappresentato una nuova emergenza, dopo quella dell'Afghanistan. I principali Paesi di origine sono, infatti, Ucraina (25,3%), Egitto (24,3%) e Tunisia (9,1%). Per il 14,9% di bambine e ragazze i Paesi di origine sono Ucraina (86,6%) e Costa d'Avorio (3,1%). La Regione italiana che accoglie più MSNA a fine 2022 è la Sicilia con il 20,1%, seguita da Lombardia (14,2%) e Calabria (11,7%).

Nel terzo anno l'Osservatorio è riuscito a sviluppare e consolidare ulteriormente le relazioni con i principali operatori, le Organizzazioni Internazionali e le Istituzioni che operano in Italia per l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati, al fine di condividere

finalità ed attività dell'iniziativa e ascoltare il punto di vista di ciascuno. Questo percorso ha consentito di cogliere aspetti critici, linee di ulteriore sviluppo di normativa e di prassi in risposta ad un fenomeno in continua evoluzione e di individuare pratiche innovative. In questo modo è stato possibile riorientare costantemente il lavoro, rafforzare il profilo metodologico e le collaborazioni strategiche.

La partnership con Defence for Children International Italia - Child Rights Help Desk ha creato un partenariato scientifico che unisce l'esperienza di entrambi gli enti in molti ambiti del lavoro dell'Osservatorio. La metodologia definita assieme, alla base del Rapid Assessment, persegue l'obiettivo di costruire un sistema articolato di osservazione in grado di tenere insieme i molteplici ambiti che riguardano l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA nella specificità di ciascun territorio.

Pernangono nel sistema di accoglienza dei MSNA in Italia delle criticità importanti, sia a livello di sistema, sia a livello territoriale che appare ancora disomogeneo e disarticolato. Agli effetti della pandemia da Covid-19, che aveva

complicato i percorsi e le attività di accoglienza ed integrazione, nel 2022 si è aggiunto l'impatto dell'emergenza profughi causata dalla guerra in Ucraina. L'arrivo di un numero significativo di profughi tra cui molti minori, anche non accompagnati, ha determinato un forte impegno delle Istituzioni ed un incredibile slancio di solidarietà della società civile, ma ha ulteriormente evidenziato le criticità del sistema di accoglienza e dell'accesso ai vari servizi / tutele previsti dalla Legge.

Nel 2022 l'Italia ha però rilanciato l'attuazione della Legge Zampa con nuove misure di supporto ai tutori volontari e con il DPR 191/22 che modifica il Regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione (DPR 394/99), adeguandolo alle disposizioni della Legge 47. I MSNA

vengono finalmente inseriti tra le categorie che non devono presentare la documentazione per chiedere il rilascio del permesso di soggiorno. I minori stranieri avranno la possibilità di ottenere l'affidamento ai servizi sociali anche dopo il compimento della maggiore età grazie ad un decreto del Tribunale per i Minorenni. Infine, i minorenni a cui venisse negata la protezione internazionale alla maggiore età, potranno fare richiesta di conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio, lavoro o esigenze sanitarie.

Tutte le pubblicazioni dell'Osservatorio sono disponibili nell'area dedicata del sito istituzionale del CeSPI, <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati> collegato ai principali social (Twitter, Facebook e LinkedIn).

AREA ISTITUZIONALE

Sotto il profilo istituzionale nel terzo anno dell'Osservatorio si sono rafforzate le partnership specifiche di collaborazione ed è aumentato lo scambio di dati e informazioni con le altre organizzazioni.

L'Osservatorio ha attivamente partecipato al lavoro costante del Tavolo Minori Migranti, luogo privilegiato di confronto della realtà italiana e di interazione e scambio con i principali attori del terzo settore. Si sono svolte riunioni periodiche in cui l'Osservatorio ha potuto anche presentare e discutere i risultati delle ricerche realizzate, ricevendo ulteriori indicazioni e feedback. Inoltre, l'Osservatorio ha partecipato ai sottogruppi di lavoro sugli approfondimenti giuridici e sulla tutela.

Le restrizioni legate alla pandemia e la successiva emergenza legata all'accoglienza dei profughi afgani e poi ucraini ed i cambiamenti istituzionali derivanti dalla formazione del nuovo governo italiano non hanno reso possibile la convocazione del Tavolo Interistituzionale, avviato nel 2020 attraverso un sistema articolato di partnership. Tuttavia, l'Osservatorio ha continuato a lavorare ampliando e intensificando i rapporti di scambio e di collaborazione con i principali attori nazionali (Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Giustizia, CIDU, AGIA, Associazione Italiana Magistrati per i Minorenni e la Famiglia) e con le principali Agenzie delle Nazioni Unite legate all'accoglienza ed all'integrazione dei MSNA (EASO, UNHCR, UNICEF, OIM, ILO, FRA), attraverso un aggiornamento reciproco sulle

principali novità e sulle iniziative, cogliendo prospettive di ricerca innovative.

In particolare, nel 2022 l'Osservatorio ha iniziato un percorso di ricerca in collaborazione con il Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità del Ministero di Giustizia, presentando e discutendo l'impostazione metodologica di un percorso di ricerca sui MSNA che finiscono nel circuito penale e la criminalità organizzata. Questo percorso si svilupperà nel 2023 attraverso una ricerca qualitativa con focus territoriali.

L'Osservatorio ha, inoltre, rafforzato i rapporti con i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare con quello della Regione Puglia il cui ufficio ha offerto un fondamentale supporto al rapid assessment sull'attuazione della Legge 47. La ricerca è stata presentata in un webinar pubblico che si è svolto il 13 luglio 2022, con la partecipazione del Garante regionale Ludovico Abbaticchio e dell'On. Sandra Zampa.

Il 2023 rinnoverà il lavoro del Tavolo con l'obiettivo non solo di sollecitare un dibattito e uno scambio di competenze, a partire dai dati e dalle risultanze del presente rapporto, ma cercherà anche di rinnovare lo strumento sotto il profilo metodologico e dei contenuti, per renderlo sempre più uno strumento di dialogo e di sintesi articolato anche su tematiche specifiche.

AREA RICERCA

L'area dedicata alla ricerca, di cui il presente rapporto fornisce i principali risultati, è stata organizzata al fine di dotare l'Osservatorio di una serie di strumenti di monitoraggio capaci di cogliere una fotografia d'insieme dei diversi ambiti di tutela previsti dalla Legge Zampa e legati all'integrazione dei minori, a cui si affiancano degli approfondimenti che indagano alcuni ambiti specifici anche in un'ottica esplorativa, grazie all'ascolto continuo dei territori e degli operatori.

L'area normativa ha prodotto due approfondimenti: un aggiornamento della principale normativa di riferimento, mantenendo i tre livelli di analisi: il livello europeo ed un monitoraggio degli adempimenti nazionali e delle normative regionali di riferimento in tema di MSNA, come anche degli adempimenti regionali successivi all'entrata in vigore della Legge 47/2017.

L'analisi dell'accoglienza dei minori non accompagnati nei tre livelli di approfondimento, europeo, nazionale e regionale, ha evidenziato alcuni elementi problematici per le garanzie dei minori. Da un lato il 2022 ha visto una forte ripresa della presenza di minori migranti soli, rispetto al complesso del fenomeno migratorio (al di là dell'impatto della guerra in Ucraina), fattore che all'interno dell'Unione Europa ha portato a riflettere sui rischi e le vulnerabilità legate al gruppo MSNA. Dall'altro l'impatto di guerre, emergenze sanitarie, insicurezza alimentare, conflitti interni e violenti cambi di governo, ha portato ad interventi normativi spesso contestuali alle specifiche crisi, come ad esempio nel caso afghano o ancora di più nel caso ucraino. Ad ogni modo, in tutta l'Europa, gli Stati devono far fronte all'obbligo di accoglienza dei migranti rifugiati e l'analisi realizzata evidenzia alcune questioni problematiche spesso pregresse e mai pienamente risolte come quella dei MSNA in Grecia, le violazioni dei diritti nei casi di accertamento dell'età in alcuni Stati, la tutela dei minori di somogenea e la situazione dei ricongiungimenti nel Regno Unito dopo la Brexit. A tali difficoltà interne ai singoli Paesi hanno risposto alcune sentenze delle Corti europee, che hanno riportato all'attenzione l'esigenza di rendere concreto il supremo interesse del minore, specie per il suo diritto alla famiglia e la possibilità di vedere riconosciuti a pieno i suoi diritti, a partire da un'accoglienza adeguata. In questo particolare momento storico, alcuni Paesi presentano situazioni particolarmente critiche, mentre in Italia, dove il numero dei MSNA è raddoppiato dal 2021 e al 2022, alcune questioni restano aperte, ma alcuni passi

importanti sono stati fatti per completare l'attuazione della Legge 47.

L'area di ricerca qualitativa ha invece lavorato su due fronti principali: l'analisi delle nuove forme di tutela "leggera" e l'indagine degli aspetti psicologici, emotivi e relazionali legati all'integrazione dei MSNA in Italia.

Negli ultimi anni, in parallelo con gli istituti della tutela volontaria e dell'affido familiare promossi dalla Legge 47/2017, si sono sviluppate, infatti, azioni in favore dell'inclusione sociale e culturale dei migranti caratterizzate dall'attivazione di privati cittadini all'interno di programmi e progetti rivolti sia a minori soli e senza famiglia al seguito che a giovani adulti e, non di rado, a popolazione migrante senza limiti di età. Si tratta di un campo largo e in parte sovrapposto di iniziative a carattere perlopiù locale e temporaneo -definite di volta in volta e a seconda della loro natura, come "tutela leggera", "tutela sociale", "affido light", "mentoring", "tutoraggio per l'integrazione" - animate dall'offerta di supporto pratico, umano e affettivo e dallo scambio tra comunità ospitante e popolazione migrante residente. Nella ricerca svolta viene proposta una rassegna ragionata di queste variegate iniziative ed esperienze, che hanno spesso genesi e storie proprie ma che, al contempo, occupano uno spazio condiviso e in divenire nel quale la collaborazione tra soggetti pubblici, privati e internazionali mira a promuovere forme di tutela, accoglienza e integrazione per i nuovi arrivati attraverso l'attivazione di relazioni sociali interculturali e comunità sensibili ed inclusive.

L'indagine sugli aspetti psicologici, emotivi e relazionali dei MSNA ha avuto come obiettivo quello di rilevare se le iniziative messe in campo dai diversi attori della rete socioeducativa-assistenziale vengono accolte positivamente dai minori stranieri e di ricondurle a buone prassi. I ricercatori hanno osservato la complessità della rete e le diverse figure che ruotano intorno ai ragazzi (educatori, docenti, tutori, psicologi, assistenti sociali, ecc), per verificare come questa pluralità di persone e di interventi venga vissuta dai minori e quali di queste figure vengano assunte come punto di riferimento. Per svolgere la ricerca si è scelto di ascoltare i ragazzi, il loro punto di vista e i loro vissuti. Il focus è stato posto sulla dimensione personale dei minori. È stata data centralità alle loro parole, alle loro opinioni. Sono state effettuate interviste semi strutturate mirate ad approfondire differenti dimensioni sia psicologiche che pratiche come la loro storia, la relazione con le famiglie di

origine, le relazioni attuali con i pari, con gli insegnanti, con gli educatori, con i tutori e le prospettive esistenziali.

È proseguita poi l'attività centrale per l'Osservatorio di **rapid assessment per monitorare lo stato di applicazione della Legge 47/2017** e quindi la situazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia, grazie alla collaborazione con Defence For Children International Italia. Nel caso della Legge Zampa, la distanza tra i principi enunciati e la loro realizzabilità è apparsa subito come un elemento critico e cruciale. Pertanto, appariva importante avere a disposizione uno strumento che consentisse una lettura immediata del fenomeno nella sua complessità. È stato quindi ideato un sistema di indicatori che fossero al tempo stesso sintetici e in grado di cogliere la complessità del fenomeno indagato e consentissero la rilevazione di informazioni fornendo una struttura possibile per leggere e affrontare la complessità di intenzioni e mandati previsti dalla normativa. Il rapid assessment nasce dunque come possibile contributo al processo di implementazione della Legge, come piattaforma utile alla partecipazione e alla condivisione dell'osservazione, mantenendo una centrale attenzione sul minore e sul suo superiore interesse. Dopo un primo rapid assessment su cinque città (Roma, Palermo, Ancora, Genova, Bologna), l'attività è stata allargata a

focus di analisi regionale in **Sicilia, Puglia, Liguria e Marche**. L'impianto di analisi nel 2021 è stato modificato, riducendo il numero di indicatori da 11 a 9, la loro disposizione e, lievemente, la loro focalizzazione, incorporando nel sistema alcuni criteri di sintesi e osservazione trasversali che sostenessero l'analisi ma che, allo stesso tempo, 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 incorporato i criteri di "adeguatezza" (il grado di congruità quantitativa e qualitativa tra ciò che prevede la norma e ciò che viene realizzato), "conformità" (il grado di corrispondenza di prassi e servizi con quanto prevede esplicitamente ed implicitamente il dettato normativo), "effettività" (quanto le misure messe in campo corrispondono a risultati concreti e misurabili), "sostenibilità", (quanto le misure messe in campo risultano possibili e durevoli nei contesti). La sperimentazione di questi due anni, presentata nelle due pubblicazioni collegate, ha mostrato la significatività e la solidità dell'impianto metodologico e degli indicatori sottostanti all'esercizio del Rapid Assessment. In particolare, il lavoro di analisi è riuscito a generare importanti processi consultivi e collaborativi ponendosi come mappa condivisa per generare maggiore convergenza tra il disposto normativo e la sua concreta realizzazione.

CAPITOLO 1

Minori soli in cammino per l'Europa: una panoramica dell'accoglienza nel continente

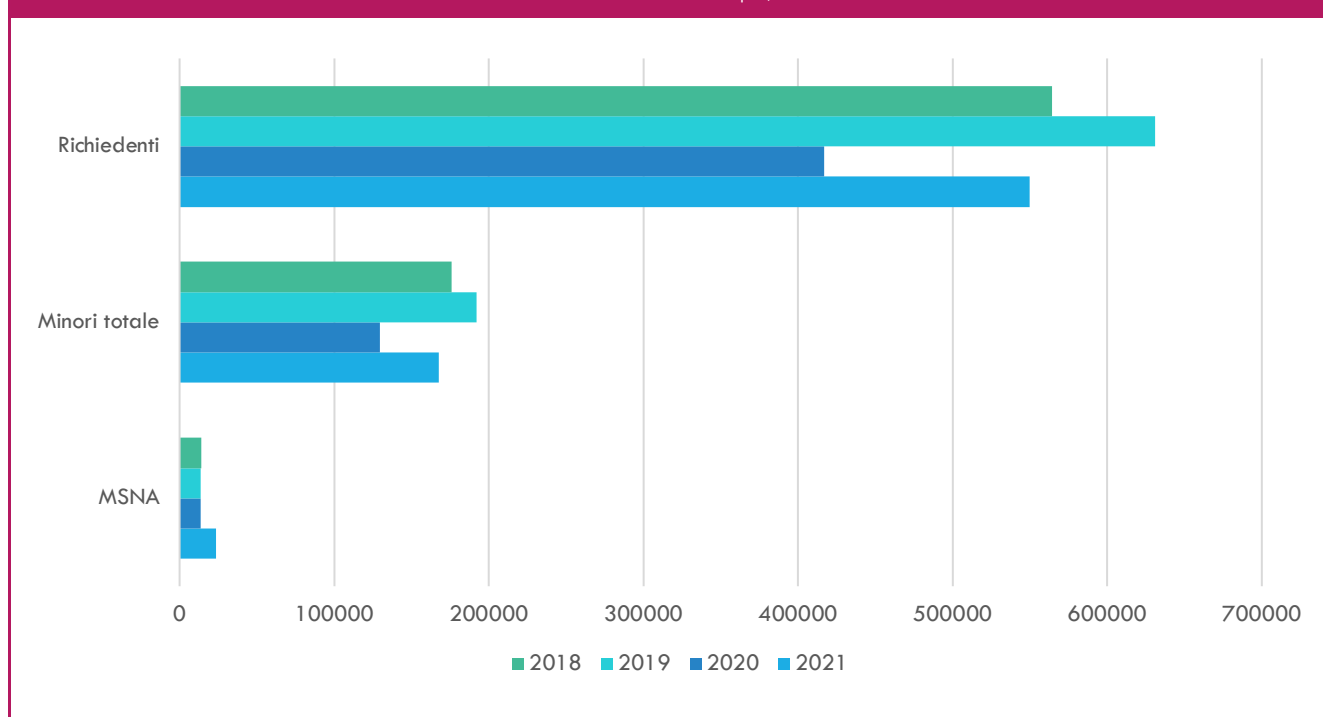
A cura di Marianna Lunardini

1.1 INTRODUZIONE

Secondo i dati dell'Agenzia Europea per l'Asilo, sebbene in calo rispetto agli ultimi quattro mesi dell'anno passato, nel 2022 continua a registrarsi una forte presenza di domande di asilo da parte di minori stranieri non accompagnati. Negli ultimi mesi del 2021, infatti, sono state presentate in media ogni mese 3.200 domande, mentre tra gennaio ed aprile 2022 si sono registrate circa 2.400 richieste mensili. La percentuale di minori non accompagnati rispetto al totale delle richieste è del 4%. In particolare, fra il gruppo dei minori soli continuano a distinguersi gli afghani: nell'aprile 2022, il 15% di tutti i richiedenti afghani erano minori stranieri non accompagnati, seguiti da una forte presenza di minori somali pari al 10% di tutti i richiedenti provenienti dalla Somalia¹.

Se si guarda agli anni precedenti, si nota facilmente come la migrazione minorile in Europa sia un fenomeno costante e consolidato nel tempo, come si evince dalla percentuale di minori migranti rispetto al totale delle persone in ingresso in Europa. I dati ufficiali relativi alle richieste di asilo mostrano infatti una regolarità in percentuale dei migranti con meno di diciott'anni, al netto della variabilità dei flussi. Dal picco del 2015/2016, la migrazione minorile rimane invariata, prescindendo quindi dalla difficoltà e dai pericoli che molto spesso attanagliano il percorso migratorio fino al continente europeo.

Numero di richieste di asilo in Unione Europea, totale richiedenti e minori



Fonte dati: Eurostat

Negli ultimi due anni l'impatto delle crisi di varia natura, guerre, emergenze sanitarie, insicurezza alimentare, conflitti interni e cambiamenti di governo, ha sicuramente portato il flusso migratorio ad aumentare, ivi compreso quello dei minori stranieri non accompagnati. Il conflitto in Afghanistan, la guerra in Siria, la crisi nel Corno d'Africa e quella russo-ucraina hanno avuto forti conseguenze in Europa. L'Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati monitora gli sviluppi e le evoluzioni, in primo luogo giuridiche, delle politiche e normative europee volte a far fronte al fenomeno delle migrazioni minorili. Il tema dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e la prospettiva *child-friendly* nella gestione dell'area Asilo e Migrazioni evidenziano sviluppi interessanti nel corso del tempo, che necessitano di un'analisi a livello europeo. Difatti, vista l'assenza di una regolamentazione europea specifica per i minori soli, gli Stati UE hanno adottato modelli nazionali con caratteristiche molto differenti. Basti pensare alla concezione che si ha del tutore, il *guardian*, definito da alcuni Paesi come volontario e da altri come un ufficio pubblico, assente in altri. In queste diversità è importante analizzare in chiave comparata gli sviluppi più importanti rilevati nei Paesi europei, di modo da poter apprendere e valorizzare pratiche positive ove si riscontrino e viceversa evitare di cadere nei medesimi errori qualora riscontrati.

Con tale fine, il presente rapporto guarda all'Europa in senso regionale, valorizzando in primo luogo il lavoro

dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, l'organizzazione che ricomprende 46 Stati (47 fino all'uscita nel marzo 2022 della Federazione Russa) volta alla promozione e protezione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. In secondo luogo, la prospettiva regionale permette di valutare alcune recenti evoluzioni in tema di tutela e accoglienza dei minori non accompagnati, analizzando quindi le politiche inglesi a seguito della Brexit o le ripercussioni del conflitto ucraino, oltre a permettere di considerare la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, i lavori del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e le decisioni del Comitato Europeo per i Diritti Sociali (tutti organi parte del Consiglio d'Europa).

Nel quadro giuridico europeo, è fondamentale considerare quanto si sta attualmente realizzando all'interno dell'Unione Europea, attore regionale con competenze esclusive e possibilità di normare in alcuni settori. Il biennio 2021 e 2022 è difatti connotato da un orientamento dell'Unione Europea verso una considerazione del minore migrante, in primo luogo come minore in quanto tale e non come migrante, una visione innovativa rispetto a quanto in precedenza espresso, anticipata dalla legislazione italiana. Le nuove strategie europee indirizzano quindi gli Stati al fine di tutelare il supremo interesse del minore, secondo quanto definito dai principi internazionali della Convenzione per i diritti del fanciullo e di altri strumenti internazionali per i diritti umani. Alcune prassi statali però

permangono problematiche non solo ove lo Stato è più esposto, in termini quantitativi, al fenomeno migratorio, ma anche negli Stati meno coinvolti. Con difficoltà si stanno realizzando progressivamente principi comuni e prassi uniformi che rispettino i diritti dei minori così come riconosciuti a livello internazionale e molta ancora è la strada da fare.

Come sarà approfondito nel corso del rapporto, basti pensare a quanto sia complessa un'attuazione, uniforme e a tutela dei diritti dei minori, di una procedura di accertamento dell'età conforme agli standard internazionali. Procedura che difatti all'interno dell'Unione Europea (ma

anche ad esempio nel Regno Unito come si elaborerà meglio in seguito) evidenzia gravi lacune e violazioni dei diritti dei minori secondo quanto definito dalla Convenzione per i diritti del fanciullo del 1989. O anche alle emergenze come quella ucraina che, con un numero così rilevante di minori soli², ha portato i Paesi confinanti (Polonia e Romania in primo luogo) a gestire un fenomeno che in precedenza non era così impattante nel proprio sistema, rappresentando per tutti gli altri una sfida in termini di tutela del diritto all'infanzia.

1.2 RECENTI SVILUPPI NORMATIVI E POLICY EUROPEE

Nel biennio 2021 e 2022 il lavoro delle organizzazioni europee si è focalizzato nel rafforzare i diritti dei bambini e minori tramite strumenti di policy e di indirizzo politico. Sia il Consiglio d'Europa, sia l'Unione Europea hanno infatti pubblicato dei documenti strategici pluriennali. Quest'ultima nel 2021 ha approvato la Strategia ufficiale per i diritti del fanciullo³ riguardante gli obiettivi e le priorità dell'azione UE nei confronti dei minori. A Strasburgo è stata invece approvata la Strategia per i diritti del fanciullo (2022 - 2027)⁴. Nel primo caso si concepisce il minore migrante come una categoria maggiormente vulnerabile nel gruppo dei minori, europei e non, categoria che rischia di ricadere in condizioni socio-economiche di povertà con la conseguenza di una "profonda disuguaglianza di opportunità, che rimane un problema per i minori anche nei paesi con bassi livelli di povertà ed esclusione sociale"⁵. Nelle situazioni transfrontaliere e nell'accoglienza in Europa, la Commissione riconosce che vi siano molte situazioni in cui i minori non ricevono completa protezione, iniziando dalla assenza di informazioni adeguate sulle procedure di asilo o rimpatrio e dalla mancanza di un supporto specifico durante le medesime. Inoltre, i minori migranti, specie se soli, affrontano maggiormente il pericolo della violenza e di essere esposti a forme di abuso e sfruttamento. Nell'ottica di protezione degli individui minori in quanto tale, la Commissione Europea promuove soluzioni che supportino il minore per evitare condizioni di esclusione e marginalizzazione⁶ e richiede in particolare agli Stati di:

- promuovere strategie e programmi nazionali destinati ad accelerare la deistituzionalizzazione e la transizione verso servizi di assistenza di qualità, basati sulle famiglie o sulle comunità;
- rafforzare i sistemi di tutela a disposizione di tutti i minori non accompagnati, anche attraverso la partecipazione alle attività della rete europea per la tutela⁷.

Analizzando invece il lavoro del Consiglio d'Europa, organizzazione più vasta rispetto al numero di Stati appartenenti all'UE ma che collabora strettamente con quest'ultima in tema di diritti umani, è possibile evidenziare gli elementi di simmetria con le policy di Bruxelles. Nel documento del Consiglio d'Europa, Strategia per i diritti del fanciullo (2022 - 2027), l'organizzazione regionale si impegna a lavorare per "sviluppare e promuovere standard sui diritti umani per i bambini migranti, attraverso l'attuazione delle azioni incluse nel Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone vulnerabili nel contesto della migrazione e dell'asilo in Europa (2021-2025)". Il Consiglio d'Europa prevede nello specifico di intraprendere un'azione di follow-up per monitorare l'esecuzione da parte degli Stati della Raccomandazione sulla tutela efficace dei minori non accompagnati e separati nel contesto della migrazione⁸ e di redigere delle linee guida per supportare l'accoglienza familiare e comunitaria per i minori non accompagnati.

Sia all'interno delle riflessioni del Consiglio d'Europa, sia rispetto ai lavori dell'Unione Europea, si pone in evidenza l'importanza per il rispetto dei diritti dei minori di un'assegnazione pronta di un tutore formato ed indipendente. Tale richiamo agli Stati si unisce all'appello per supportare le forme di autonomie e di inclusione dei minori nel passaggio alla maggiore età. Un accento posto in molti documenti che riguardano la tutela dei minori e il fenomeno migratorio. Basti citare la recente *Recommendation CM/Rec(2022)17 of the Committee of Ministers to member States on protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*⁹, la quale prevede ai punti 12 e 13 un richiamo alla tutela effettiva ed efficace del minore e al passaggio alla maggiore età¹⁰. Il Consiglio d'Europa, nel Piano d'Azione, si è inoltre proposto di creare meccanismi per supportare l'implementazione della Raccomandazione del 2019 riguardante il passaggio alla maggiore età dei minori rifugiati¹¹, raccomandazione rivolta ai

minori in quanto tali, rifugiati e non rifugiati, che prevede un approccio volto a garantire al minore i suoi diritti come sostegno anche ad un processo di inclusione. Difatti nel Piano si afferma che l'educazione, l'accoglienza, il lavoro, la salute e il sostegno psicologico non sono solo diritti, ma hanno anche un ruolo di "facilitatori per l'inclusione", riducendo i rischi di un'esposizione a violenze e abusi. Pertanto, il Consiglio d'Europa invita gli Stati a sostenere i progetti individuali dei minori (i cosiddetti *life projects*), specie nel momento di transizione verso l'età adulta, e le forme di lavoro e di educazione non formale durante la minore età. Secondo il Consiglio d'Europa, la condizione di povertà, a maggior ragione se associata ad una situazione di migrazione forzata, comporta anche un maggiore rischio di non poter godere del proprio diritto alla famiglia: i bambini che vivono in povertà hanno anche maggiori probabilità di essere separati dai genitori o da chi si prende cura di loro, proprio ad esempio per via di una migrazione obbligata dal contesto bellico. I bambini in situazioni di crisi e di emergenza soffrono anche di un accesso ridotto all'istruzione e ai servizi sanitari e hanno maggiori probabilità di vedere violati i loro diritti sociali¹².

Nonostante i recenti sviluppi descritti, secondo le organizzazioni del terzo settore competenti, l'approccio europeo non raggiunge ancora quella visione integrata dell'idea del minore migrante come minore in quanto tale. Difatti, tale approccio porta a non far emergere pienamente l'idea che la vulnerabilità del minore non accompagnato debba essere tutelata a prescindere dal riconoscimento o meno dello status di rifugiato. La mancanza di questo indirizzo europeo si rispecchia nelle legislazioni dei singoli Stati che non prevedono per la maggior parte un riconoscimento, ad esempio, del divieto di rimpatrio per i minori soli in ingresso nel Paese. Ad esempio, il Parlamento Europeo così come le organizzazioni non governative quali Eurochild, Save the Children e Terre des hommes hanno proposto che nella gestione del AMIF - Asylum and Migration Fund, da parte delle istituzioni europee, sia introdotta la definizione di *'unaccompanied child'*, proprio per garantire che il fondo contribuisca alla protezione di questo gruppo di specifico di minori migranti¹³.

La tendenza, supportata dal lavoro degli organismi e delle agenzie ONU (UNHCR e Comitato per la Convenzione dei diritti del fanciullo), è o dovrebbe essere quella di strutturare le misure di accoglienza verso una considerazione delle vulnerabilità del singolo caso. Difatti, le misure ritenute necessarie per prendersi cura di ciascun minore non accompagnato devono essere efficaci e concrete: ogni decisione deve fondarsi sulla valutazione delle circostanze specifiche e deve essere fortemente individualizzata, prendendo in considerazione non solo il livello di sviluppo dei

bambini coinvolti, ma anche le loro storie, sofferenze, sfide culturali, desideri e progetti futuri.

Le politiche europee verso tale approccio, alle prese con situazioni complesse come quella bielorusa o quella greca di cui si tratterà in seguito, sono state messe alla prova dalla crisi ucraina che ha visto un numero importante di minori soli muoversi per sfuggire alla guerra. I tentativi di realizzare un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo in Unione Europea, la Strategia dell'UE contro la tratta e quella menzionata sui diritti dell'infanzia, devono essere riconsiderati alla luce del conflitto russo-ucraino. Tale conflitto ha visto la risposta unita dell'Unione Europea che, con varie modalità, ha supportato il Paese ucraino e i suoi abitanti e potrebbe essere lo spunto per reimpostare una gestione diversa delle migrazioni nella regione. L'approvazione della Direttiva sulla protezione temporanea, con decisione del Consiglio UE 2022/382¹⁴, riguarda anche i minori non accompagnati ed è un importante strumento di garanzia che l'UE ha per la prima volta implementato in tutti gli Stati membri. Garantisce ai minori accoglienza, istruzione e salute ed è stato da molti inteso come un segnale positivo ed inedito di solidarietà europea verso il fenomeno migratorio. Tuttavia, la Direttiva, mentre definisce esplicitamente fra i suoi destinatari molte categorie di persone (compresi alcuni familiari, quali partner e figli della persona o del partner¹⁵), ne lascia fuori altre. Alcune di queste non sono dirette beneficiarie, ma potrebbero esserlo se lo Stato nell'attuazione della Direttiva avesse deciso di estendere la protezione, come incoraggiato dalla Commissione stessa¹⁶. Nello specifico si tratta delle persone in possesso di un soggiorno valido (ma non per protezione internazionale o non permanente). Altre non sono comprese come beneficiarie dalla Direttiva, né oggetto di incoraggiamento da parte di quest'ultima: si tratta dei cittadini di Stato terzo o apolidi irregolarmente presenti e dei richiedenti protezione internazionale in Ucraina¹⁷.

Per quanto riguarda invece il ricongiungimento familiare dei minori con i propri familiari, questo viene esplicitamente definito dall'art. 15 della Direttiva che riflette, proprio in tema di minore età, l'interesse superiore del minore come criterio guida¹⁸. In caso di figli minorenni non sposati, gli Stati membri sono obbligati a riunire i familiari. In particolare, l'art. 15.2 prevede che, nel caso di familiari che beneficino di protezione temporanea in diversi Stati membri, questi debbano riunire i membri del nucleo familiare, tenendo conto delle loro volontà. Allo stesso modo, l'art. 15.3 prevede che, nel caso in cui il soggiornante goda di protezione temporanea in uno Stato membro e uno o alcuni dei suoi principali familiari non siano ancora presenti in nessun altro Stato, lo Stato membro in cui il soggiornante gode di protezione temporanea è responsabile del ricongiungimento della famiglia separata.

L'art. 16 invece definisce che, in presenza di un minore non accompagnato, lo Stato debba prevedere l'assegnazione di un tutore o la rappresentanza di un'organizzazione responsabile per il benessere del minore¹⁹. In tema di accoglienza, l'articolo richiede al Paese di ascoltare l'opinione del minore e che "Durante il periodo di protezione temporanea gli Stati membri [debbero prevedere] che i minori non accompagnati siano collocati: con parenti maggiorenni; con una famiglia affidataria; in centri di accoglienza con disposizioni speciali per minori, o in altri alloggi adatti ai minori; con la persona che si è presa cura del bambino durante la fuga."

Come segnalato dalle organizzazioni del settore, tale urgenza nell'assegnare il tutore, corretta nelle finalità, si è scontrata con la difficoltà di pronta risposta dei sistemi nazionali. Difatti, non tutti i sistemi permettono una nomina tempestiva per i minori non accompagnati, in particolar modo alla frontiera o specie se il minore dal primo Stato di arrivo si trasferisce in un altro successivamente. Inoltre, nei Paesi che ospitano i minori, anche in via definitiva, i tutori potrebbero non essere disponibili, stante la situazione complicata in alcuni Stati, con liste di attesa o tutori sovraccaricati nella gestione di minori soli.²⁰

1.3 MINORI MIGRANTI IN GRECIA: LA GIURISPRUDENZA DEL COMITATO EUROPEO PER I DIRITTI SOCIALI

Nel quadro europeo, la giurisprudenza del Comitato Europeo per i Diritti Sociali (ECSR), organo a presidio della Convenzione per i diritti sociali del Consiglio d'Europa, nel corso degli anni, ha trattato in numerosi casi questioni riguardanti i diritti dei minori e nello specifico dei minori non accompagnati: sfruttamento lavorativo, integrità e benessere fisico dei minori, salute, disabilità e istruzione sono alcuni dei temi toccati²¹. Il Comitato è intervenuto recentemente nella gestione ed accoglienza dei minori non accompagnati in Grecia, ove negli anni si è creata e stabilizzata una situazione di profonda violazione dei diritti fondamentali dei migranti e nello specifico dei minori soli.

Seppure recentemente, secondo alcuni organi internazionali, vi sia un miglioramento nella gestione, la Grecia resta uno dei Paesi che riceve il quantitativo maggiore di migranti e, negli anni, ha dimostrato l'impossibilità di gestire un numero eccessivo rispetto alle capacità del Paese. Tristemente note sono le vicende legate ai campi presenti in alcune delle isole greche prossime al confine turco. Nel 2020, la situazione a Lesbo, a seguito dell'incendio che ha distrutto il campo profughi di Moria, aveva portato circa 12.000 richiedenti asilo, tra cui 4.000 minori e altre persone vulnerabili, nella condizione di sfollati. Le istituzioni europee successivamente a tali eventi si sono adoperate per creare nuove modalità di coordinamento per la *relocation* dei migranti in Grecia, specie dei minori non accompagnati. Difatti, in risposta all'aumento della pressione migratoria per Atene, lungo il confine esterno dell'UE con la Turchia, e in seguito alla richiesta del governo greco di sostegno in risposta allo stato di emergenza, la Commissione Europea ha proposto, sulla base dell'art. 78.3 TFUE, una nuova iniziativa di ricollocazione volontaria in base alla quale i minori nelle isole greche sarebbero stati trasferiti in altri Stati

membri²². Il meccanismo volontario, finanziato dalla Commissione Europea, ha avuto lo scopo di ricollocare 5.200 richiedenti asilo vulnerabili e beneficiari di protezione internazionale, tra cui 1.600 minori non accompagnati o con condizioni di salute gravi. A giugno 2022, 4.888 migranti sono stati ricollocati di cui 1.789 minori non accompagnati. Circa la metà proviene dall'Afghanistan.²³

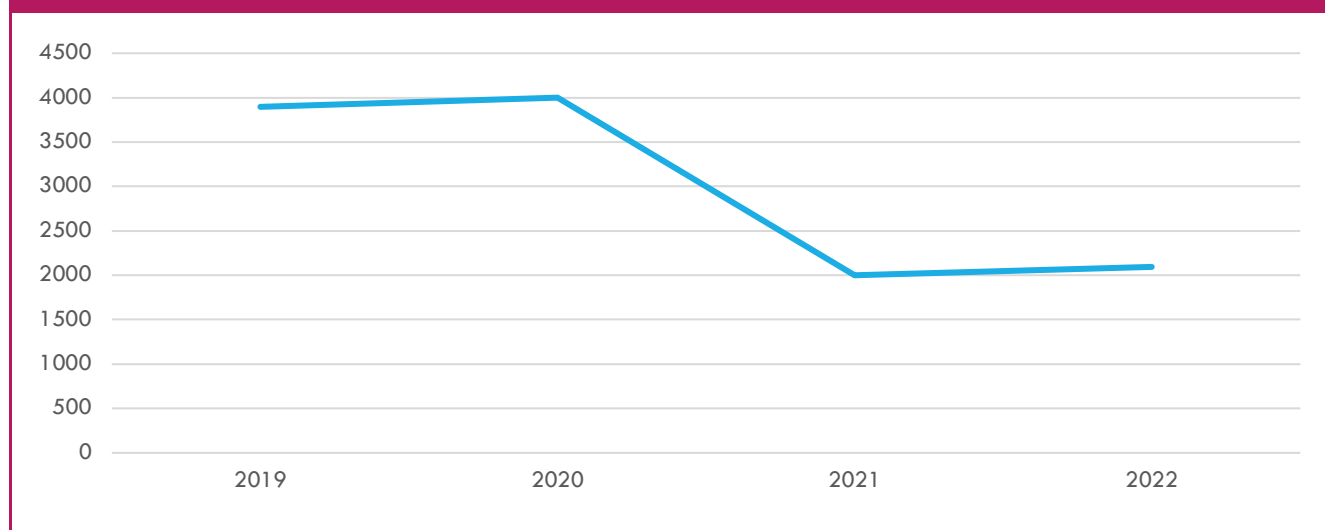
L'Unione Europea, anche a seguito dell'emergenza greca, sta sviluppando un dibattito fra l'organizzazione e gli Stati membri, e interna alle stesse istituzioni UE, volto a creare un sistema maggiormente stabile ed efficiente, tale da agire preventivamente e non solo a seguito di crisi o emergenze dalle conseguenze così dolorose per le persone coinvolte. All'interno del Parlamento europeo, il 30 novembre 2021 la Commissione LIBE (Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni) ha presentato una relazione sulla gestione congiunta delle situazioni di crisi e di forza maggiore in materia di migrazione e asilo, specie nei casi di afflussi massicci in uno Stato membro. Un'iniziativa ad oggi non ancora approvata, che avrebbe dovuto avere risvolti normativi anche a seguito della proposta della Commissione Europea di un nuovo patto su asilo e migrazione 2020 e dell'impegno comune nel 2021, di quest'ultima, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE, per considerare come prioritaria un'azione in tema di migrazioni e asilo (2021 Joint Declaration²⁴). Il tema è ancora ad oggi aperto viste le difficoltà di trovare un consenso in un tema così dibattuto come quelle delle migrazioni. Nel caso greco, tra gennaio 2016 e ottobre 2021, 37.535 minori non accompagnati hanno raggiunto il Paese²⁵, mentre dalla fine del 2021 alla metà del 2022 il numero di minori soli si aggira sempre intorno alle 2.100 unità, stabili ogni mese,

raggiungendo quasi la capacità massima del sistema greco pari a 2.480 posti, compresi quelli emergenziali²⁶.

La situazione rimane pertanto precaria, ma con un miglioramento, conseguenza in parte del coordinamento fra Stati UE per trasferire i minori non accompagnati. Tuttavia ancora oggi è evidente la **necessità di monitorare e supportare un sistema di accoglienza come quello della Grecia**, Stato che per ragioni geografiche è maggiormente esposto al fenomeno. In un ricorso del 2018 presentato al Comitato europeo, la International Commission of Jurists (ICJ) e l'European Council for Refugees and Exiles (ECRE)²⁷ hanno affermato che la Grecia non era riuscita a garantire la protezione dei minori migranti non accompagnati sul proprio territorio, lamentando che le strutture di accoglienza erano sovraffollate, costringendo molto spesso i

minori ad una condizione di emarginazione e ad una vita per strada. Nel luglio 2021, la decisione del Comitato ha riscontrato violazioni della Carta Europea per i Diritti Sociali²⁸, sulla base della mancata fornitura di un alloggio adeguato e appropriato ai minori rifugiati e richiedenti asilo sulle isole, della mancanza di strutture per quelli accolti sulla terraferma, la mancanza di un sistema di tutela efficace per i minori non accompagnati e separati, la detenzione dei MSNA nell'ambito del regime di "protective custody", la mancanza di accesso all'istruzione e la mancata fornitura di assistenza sanitaria sufficiente per i minori sulle isole²⁹. Secondo il Comitato, la Grecia ha pertanto violato gli articoli 31³⁰ (comma 1 e 2), articoli 17³¹ (commi 1 e 2), articolo 7.10³² e 11³³ (commi 1 e 3) della Carta sociale europea³⁴.

Numero di MSNA registrati in Grecia, dati annui (il dato 2022 è aggiornato al mese di giugno)



Fonte: dati ufficiali E.K.K.A.

A seguito della decisione, il 20 aprile 2022 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella sua attività di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni degli organi europei, ha adottato una Raccomandazione rivolta alla Grecia, richiedendo che adegui la capacità ricettiva per i minori migranti accompagnati e non accompagnati, compresa l'accoglienza per i minori accompagnati nelle isole; prosegua nella riforma e piena attuazione della legge sulla tutela dei minori non accompagnati; rafforzi l'attuazione del quadro normativo per l'istruzione dei minori migranti accompagnati e non accompagnati, in particolare nelle isole; indichi le decisioni e le azioni intraprese per conformarsi al contenuto della raccomandazione³⁵.

D'altronde, in tema di "protective custody", la Grecia era stata già condannata in più occasioni anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per violazione dell'articolo 3, che vieta la tortura e i trattamenti inumani e

degradanti, e dell'articolo 5, che tutela il diritto alla libertà e sicurezza. In particolare, nel caso del 2019, Sh.D. e altri c. Grecia e altri 6 Stati³⁶, Atene è stata condannata per le condizioni di vita di cinque minori non accompagnati provenienti dall'Afghanistan, entrati in Grecia nel 2016, quando avevano un'età compresa tra i 14 ei 17 anni. Due dei ricorrenti si sono lamentati delle loro condizioni di vita presso le stazioni di polizia di Polykastro e Filiata, dove erano stati tenuti in custodia cautelare, considerata come un'illegittima privazione della libertà, mentre quattro ricorrenti si sono lamentati delle loro condizioni di vita nel campo di Idomeni.

Per affrontare la situazione dei minori soli in Grecia e per supplire all'assenza di una istituzione responsabile, nel marzo 2020 è stato istituito un Segretariato speciale per la protezione dei minori non accompagnati. In conseguenza di ciò, la maggior parte delle responsabilità per la

protezione dei minori non accompagnati sono state riunite sotto il Ministero della Migrazione e dell'Asilo e per la prima volta in Grecia è stato attuato un piano globale per la protezione dei MSNA³⁷. I recenti cambiamenti legislativi e politici in Grecia hanno gradualmente portato le organizzazioni non governative a valutazioni più positive: l'International Rescue Committee ha pubblicato un rapporto sulla protezione dei minori soli in Grecia, che analizza il miglioramento della loro condizione, in particolare in termini di protezione e sostegno. Il rapporto evidenzia l'evoluzione delle strutture ricettive, pur segnalando le principali sfide che devono ancora essere affrontate: l'assistenza legale gratuita per minori soli e l'istituzione di un efficace sistema di tutela permanente sono le questioni più critiche³⁸. Nel

dicembre 2021, anche UNHCR ha sottolineato i significativi progressi compiuti in Grecia nell'affrontare la difficile situazione dei minori non accompagnati. Allo stesso tempo, poiché il programma di ricollocazione rimane un programma *ad hoc*, che dipende dagli impegni di altri Stati membri dell'UE, l'UNHCR ha invitato gli Stati ad offrire ulteriori opportunità di ricollocazione attraverso programmi pluriennali basati su finanziamenti regolari³⁹. Tuttavia, si deve segnalare che permangono evidenti criticità relative ai confini della Grecia, e quindi dell'Unione Europea stessa, dove, secondo il monitoraggio di alcune organizzazioni non governative, molto spesso continuano a non essere rispettati i diritti dei migranti con molteplici e documentati respingimenti o inadempienze all'obbligo di soccorso in mare⁴⁰.

1.4 LE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E SUPREMO INTERESSE DEL MINORE

Anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (CGUE) si riafferma l'obbligo per le autorità nazionali di valutare il supremo interesse del minore prima di ogni decisione sul caso specifico. Proprio nell'anno precedente, nel marzo 2021, la CGUE ha infatti affermato che per tutelare il superiore interesse del minore fosse necessario riconsiderare l'ingiunzione di lasciare il Paese rivolta, non al minore stesso, ma ad un cittadino di un Paese terzo, padre di una figlia nata in Belgio, giunta come minore non accompagnata. Il divieto di ingresso avrebbe comportato una violazione dei diritti della minorenni stabiliti all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali⁴¹. Pertanto, l'art. 5 della direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Stati terzi il cui soggiorno è irregolare, deve essere interpretato in combinato disposto con l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali, nel senso che gli Stati membri devono tenere in considerazione l'interesse superiore del minore prima di adottare una decisione di rimpatrio, accompagnata da un divieto d'ingresso⁴². Anche nella giurisprudenza della CGUE il concetto di supremo interesse del minore è visto in primo luogo come diritto soggettivo del minore stesso, affinché i suoi diritti siano presi in considerazione e siano oggetto di valutazione come elemento prioritario, così come sostenuto anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁴³; in secondo luogo come principio guida per le politiche pubbliche che abbiano a che fare con i minori, migranti e non.

In un'ulteriore sentenza del 2021, nel caso *T.Q. v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, la Corte ha affermato il dovere per lo Stato membro di accertarsi, prima

dell'adozione di una decisione di rimpatrio, che il minore sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, ad un tutore o che vi siano strutture di accoglienza adeguate nello Stato di destinazione⁴⁴. In particolare, la Corte ha stabilito che l'art. 6 della direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in combinato disposto con l'art. 5 della medesima e con l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali UE, deve essere interpretato in modo tale da tutelare il supremo interesse del minore attraverso una procedura valutativa delle condizioni che il minore affronterebbe al momento dell'arrivo nello Stato di rimpatrio.

Il caso specifico riguardava un minore della Guinea entrato nei Paesi Bassi all'età di 15 anni e obbligato a lasciare il Paese per il mancato rilascio di un permesso di soggiorno dalle autorità olandesi. La Corte afferma che, ove non vi siano le condizioni adeguate o in assenza di una previa valutazione, lo Stato deve evitare di allontanare il minore fino a quando egli abbia raggiunto l'età di diciotto anni per un'applicazione corretta della direttiva 2008/115/CE. La Corte di Giustizia sembra in questo senso seguire la Corte di Strasburgo (sentenza *Khan c. Francia*)⁴⁵ nel ritenere una valutazione individuale corretta solo quando la tutela sia effettiva ed efficace. Non tutte le decisioni, anche se prese a seguito di una valutazione delle autorità, portano ad una tutela concreta del minore e del suo interesse supremo, ma solo quelle che siano efficaci e prese a seguito di una valutazione attenta alle condizioni di vulnerabilità coinvolte nel singolo caso⁴⁶.

Il passaggio verso una concezione non meramente procedurale del supremo interesse del minore sembra quindi essere alla base sia delle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sia della Corte di Giustizia, anche in tema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tuttavia, molte sono le sfide a cui il sistema europeo di

accoglienza è chiamato a rispondere per cui si rende complessa l'adozione sistematica di un approccio a tutela del supremo interesse di ogni minore.

1.5 LE SFIDE EUROPEE ALLA PROTEZIONE DEI MINORI SOLI: GUERRA, PANDEMIA, TUTELA E ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

Il 2022, anno in cui prosegue l'emergenza pandemica, ha rappresentato un particolare momento di svolta nella gestione delle migrazioni minorili nel continente europeo. In primo luogo, il conflitto in Ucraina ha portato le autorità europee e nazionali a sviluppare, in modalità straordinarie politiche di accoglienza che hanno dovuto tenere in conto la particolare situazione ucraina. In secondo luogo, gli organi europei hanno evidenziato come la sfida per un'accoglienza e protezione dei minori non accompagnati dipenda in primo luogo dal sistema di *guardianship* che gli Stati riescono ad implementare nel proprio territorio. In terzo luogo, permane in Europa una criticità che mina alla base la normativa e le politiche volte alla promozione dei diritti dei minori: la mancata attuazione di una corretta procedura di accertamento dell'età.

Al netto di tali precisazioni, **arrivare nell'Unione Europea rimane un percorso complesso e pericoloso, ove molto spesso i minori si trovano in situazioni che mettono a rischio la loro vita, la loro salute e il loro benessere.** Abusi, pericoli, violenze fisiche e psicologiche sono gli elementi che possono abbattersi sulla vita dei minori ancora prima della partenza, ma spesso permangono anche durante il viaggio e, purtroppo a volte, anche quando si è giunti nel Paese di arrivo. Le politiche dell'Unione Europea sono state tacciate di mancare di meccanismi efficaci di coordinamento e gestione del fenomeno migratorio, specialmente nella creazione di modalità sicure e certe di ingresso legale. La migrazione legale è difatti una competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri ma proprio per le difficoltà di coordinamento a livello europeo rimane appannaggio dei singoli Stati Membri e di alcune importanti ma limitate iniziative europee⁴⁷. Lungo le frontiere spesso organismi europei, FRONTEX, e statali sono stati accusati di respingimenti e di violazioni dei diritti umani, in primo luogo del diritto a richiedere asilo secondo le disposizioni internazionali. Non a caso nel 2021 sono state mosse pesanti accuse nei confronti dell'Agenzia europea preposta al controllo dei confini, per cui è stato richiesto all'Agenzia di rendere conto delle proprie policy sul rispetto dei diritti

umani. Il tema della sicurezza, intrecciato a quello delle migrazioni, ha portato ad aumentare le modalità di controllo e di diniego di ingresso rivolti a coloro che arrivano in Europa, mentre lungo i confini dell'UE si sono moltiplicati centri di accoglienza e rimpatrio, accusati spesso di adottare modalità detentive. A queste pratiche vanno aggiunti i numerosi accordi che, negli ultimi anni, la UE ha stipulato con Paesi terzi per la gestione dei migranti⁴⁸.

L'Unione Europea è quindi un luogo di arrivo per molti minori con trascorsi difficili. Oltre al trauma vissuto nel Paese di origine, devono essere presi in considerazione altri due fattori, che possono contribuire in modo significativo ad aumentare la vulnerabilità dei minori non accompagnati: l'impatto del viaggio e le esperienze precedenti, spesso fisicamente e psicologicamente drammatiche, durante le quali si rischia o ci si espone a forme di abuso e violenza (traffico di esseri umani, manipolazione psicologica, violenza fisica, stupro). Alcuni interessanti studi⁴⁹, che hanno seguito le esperienze dei minori dalla Libia all'Europa, hanno segnalato come, in molti casi, i minori entrino in un *loop* di violenze che reitera sistematicamente i traumi vissuti. A queste violenze, anche all'arrivo nel vecchio continente, si rimane esposti per via della situazione di *"ipereprecarietà"* dovuta alle difficoltà di ricevere accoglienza, alla lentezza delle procedure di riconoscimento e di ricongiungimento, ai dinieghi e ai respingimenti spesso immotivati o alla mancanza di ascolto. Questi fattori rendono i minori più vulnerabili e ostacolano una relazione di fiducia con le autorità e gli operatori dei centri⁵⁰.

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) segnala inoltre che la pandemia ha determinato un incremento notevole dei rimpatri da un lato, e dall'altro un forte peggioramento delle condizioni di accoglienza per coloro che sono rimasti nei Paesi europei, dovuto alle procedure di quarantena e alla mancanza di spazi e strutture adeguati. In alcuni casi OIM segnala forme di detenzione come nel caso dei minori non identificati e lasciati per troppo tempo nei Centri per il Rimpatrio. Non solo in Italia, ma anche in altri Paesi come il Regno Unito, come si

scriverà in seguito, l'assenza di strutture ha portato i minori ad essere accolti in hotel, strutture non adeguate alla protezione del minore e che non permettono l'inizio di un percorso di integrazione. Fra i vari diritti a rischio, nella pandemia anche il diritto all'istruzione ha subito un impatto negativo, dovuto alla chiusura per lungo tempo dei centri scolastici, all'assenza o all'insufficienza di dispositivi tecnologici per seguire la didattica a distanza e all'inadeguatezza delle strutture di accoglienza (non attrezzate a creare luoghi di studio adeguati)⁵¹. Si segnala, inoltre, la chiusura delle frontiere come elemento che ha ostacolato o impedito il diritto alla famiglia dei minori non accompagnati e il ricongiungimento familiare. Secondo i periodici bollettini della FRA, vi è stato inoltre un generale aumento della xenofobia e un incremento nella discriminazione nei confronti delle comunità di origine in generale⁵².

In tema di giustizia, secondo alcune organizzazioni non governative (come Initiative for Children in Migration), si sta evidenziando in Europa un evidente problema legato alla detenzione dei minori migranti, sia accompagnati che non, attraverso una pratica diffusa fra gli Stati membri dell'UE e condannata in numerosi casi dalla Corte Europea per i Diritti dell'Uomo⁵³. La Corte Europea a Strasburgo, oltre ad essersi espressa in vari casi fra cui quelli citati contro la Grecia, si è da ultimo espressa nel 2020 anche nei confronti della Francia. Nella sentenza del giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, la Corte ha riconosciuto violazione degli artt. 3 e 5, oltre alla violazione dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsione collettiva degli stranieri). Il caso concerneva le condizioni in cui due bambini delle Comore, arrestati all'ingresso irregolare nel territorio francese a Mayotte, e posti in stato di detenzione amministrativa insieme ad adulti, essendo stati associati arbitrariamente a uno di loro per scopi amministrativi, e rimpatriati prontamente alle Comore senza un attento esame individuale. Dopo averli privati della loro libertà, come riconosciuto dalla Corte ingiustificatamente, le autorità francesi hanno deciso illegittimamente di non affidare i minori al padre, che ne aveva fatto richiesta, ma piuttosto di mantenerli in uno stato di detenzione amministrativa⁵⁴.

1.5.1 Il conflitto in Ucraina e la migrazione dei minori non accompagnati

Allo scoppio del conflitto, i minori ucraini che vivevano in istituti, secondo organizzazioni come Telefono Azzurro, erano 150 mila, con strutture che potevano gestire numeri molto alti fino a 250 minori per centro. Tali minori erano stati allontanati dal nucleo familiare e collocati negli istituti per varie motivazioni. Ciò significa che molti di questi minori non erano e non sono necessariamente in una

condizione di orfanità, essendo stati solo temporaneamente allontanati per il loro bene. A partire dalle prime azioni militari, piccoli gruppi hanno iniziato da fine febbraio, per lo più, a tentare di uscire dal Paese, in molti casi accompagnati dal responsabile delle strutture⁵⁵. I numeri della componente minorile in arrivo dall'Ucraina non sono ancora certi, secondo i dati UNHCR 5.988.696 rifugiati provenienti dal territorio ucraino sono stati registrati in Europa, di cui 3.709.329 hanno la protezione temporanea o altre forme di protezione nazionale⁵⁶. Di seguito una tabella con la ripartizione dei rifugiati per Paesi confinanti e per i maggiori Paesi europei dallo scoppio della guerra al 19 luglio 2022 secondo i dati di UNHCR.

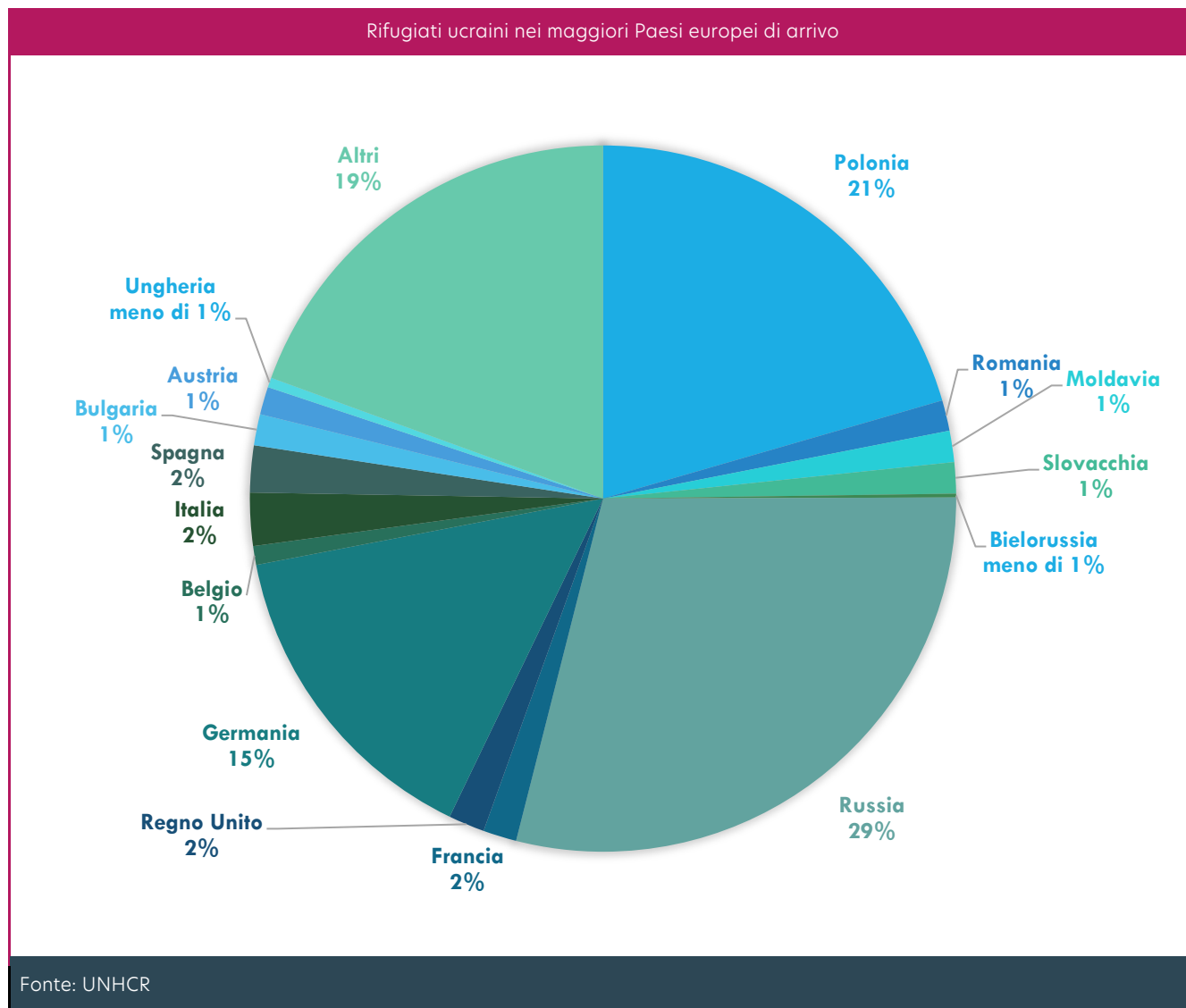
Di questi rifugiati, prevalentemente costituiti da anziani, donne e bambini a causa dell'obbligo per gli uomini ucraini di rimanere nel Paese, **i minori rappresentano oltre il 40%, sulla base delle statistiche del governo ucraino**. Si tratta di minori non accompagnati e/o separati dai propri genitori, bambini evacuati da strutture di assistenza istituzionale e bambini accompagnati da adulti senza alcun tipo di parentela⁵⁷. Secondo le dichiarazioni del Ministero degli Esteri che ha istituito un organismo per seguire specificamente i problemi legati all'afflusso di minori, 40.000 minorenni ucraini sarebbero arrivati in Italia nei tre mesi successivi all'inizio della guerra, più o meno un terzo del totale⁵⁸. Si tratta di un tavolo di coordinamento sui minori ucraini, lanciato la scorsa settimana, presieduto dal Ministero per le pari opportunità e la famiglia e dal Ministero degli Esteri, che unisce la realtà delle istituzioni e quella delle organizzazioni della società civile italiana attive nella crisi⁵⁹. Sicuramente vi è un rischio di dispersione e di scomparsa dei minori che ha allertato le istituzioni ucraine, quelle europee e le organizzazioni non governative. Il flusso migratorio è stato molto repentino e massiccio. Secondo UNICEF già al primo mese di guerra in Ucraina si è registrata la fuga di 4,3 milioni di bambini (sfollati rimasti in Ucraina e rifugiati in Paesi terzi), più della metà dei 7,5 milioni di bambini stimati nel Paese. Quasi 2 milioni di bambini sono entrati nei Paesi vicini già nel primo mese, con varie modalità molto spesso non coordinate, i restanti sono rimasti all'interno del territorio nazionale⁶⁰. Per Telefono Azzurro i minori alla frontiera, soprattutto nei primissimi giorni di guerra, sono usciti con facilità dal Paese, per l'assenza di controlli adeguati da parte delle autorità di polizia, "i bambini sono usciti dal Paese con dei quasi sconosciuti per non si sa quale destinazione"⁶¹. Difatti, Missing Children Europe identifica due sfide prioritarie nella protezione dei minori: l'identificazione di casi di bambini ucraini scomparsi e la registrazione dei minori che attraversano i confini ed entrano nell'UE. La direttiva dell'UE sulla protezione temporanea ha permesso alle persone di essere accolte ed assistite prontamente, inoltre sono state sin dai

primi momenti aperte le frontiere dei Paesi UE confinanti in una prova di solidarietà congiunta⁶² portando alla possibilità di viaggiare senza visto nell'area Schengen per i beneficiari della protezione, con maggiore facilità di spostamento e un pericolo di dispersione. L'organizzazione segnala che, in ultimo, ci sono solo due punti di registrazione per i bambini:

1. Registrazione alla frontiera presso Stati membri limitrofi, quindi quando attraversano per la prima volta il confine.

2. Registrazione della residenza temporanea nel Paese di destinazione.

In particolare, se i sistemi in cui avviene la prima registrazione alle frontiere non sono tenuti a includere dati biometrici, si ostacola l'identificazione dei minori, col rischio di divenire invisibili e possibilmente vittime di tratta. La concitazione del momento potrebbe quindi aver portato ad una mancata registrazione del minore (ad esempio nei casi di spostamenti con autobus o con mezzi privati).



Vi è, secondo le organizzazioni del settore, un concreto rischio che i bambini vengano separati dalle loro famiglie, siano vittime di tratta e scompaiono, a causa delle condizioni strutturali nella gestione della migrazione ucraina:

- la mancanza di transito sicuro e coordinato verso gli Stati membri di destinazione;
- la carenza di accesso alle informazioni per i bambini;
- l'assenza di coordinamento tra attori pubblici e privati all'interno degli Stati membri;

- l'elevato coinvolgimento di attori privati senza formazione, supervisione e supporto adeguati⁶³.

Come evidenziato in una dichiarazione firmata da 14 organizzazioni della società civile, **una questione chiave per il trasferimento degli oltre 91.000 bambini dalle istituzioni statali ucraine è la mancanza di un sistema centralizzato di gestione delle informazioni transnazionale**, per tenere traccia di dove si trovano e per valutare le condizioni di sicurezza e benessere dei bambini presenti negli istituti⁶⁴. A questo si aggiunge la difficoltà di

ricongiungimento familiare, quella di restare con gli adulti responsabili di riferimento, una volta giunti nello Stato di arrivo o per una assegnazione celere di un tutore legale come menzionato in precedenza.

In tema di istruzione, anche in questo caso, vi sono delle sfide concrete alla tutela dei diritti minorili, dovute al numero elevato degli arrivi e alla difficoltà di adattare i sistemi nazionali per garantire un'istruzione adeguata ai minori ucraini. I Paesi vicini all'Ucraina hanno sistemi scolastici funzionanti, ma con limitata capacità di accoglienza, come nel caso della Polonia. Secondo UNHCR vi sono alcune potenziali lacune e barriere legali e amministrative nell'accesso all'istruzione. I titolari di protezione temporanea in alcuni Paesi non ottengono permessi di soggiorno permanenti, ad esempio in Slovacchia, e in altri Stati, al rilascio della protezione temporanea, non vi è l'obbligo di iscrizione scolastica entro il periodo di tre mesi dal loro arrivo, oltre a non esserci un obbligo per gli Stati di organizzare corsi di lingua preparatori per i titolari di protezione temporanea. Fortunatamente, il Ministero ucraino ha realizzato un sistema online per dare ai bambini la possibilità di continuare a studiare fino alle scuole superiori e diplomarsi. Tuttavia non tutti i minori avranno facilità di accesso alle modalità online o disporranno delle tecnologie necessarie.

Per le iscrizioni nei Paesi di arrivo, i primi studi rilevano una bassa percentuale di iscrizioni dei bambini in Polonia (Stato che non impone l'iscrizione obbligatoria), segnale di una difficoltà o riluttanza dei genitori in una situazione caotica rispetto alla fine del conflitto. Le registrazioni sono a 528.549 in Polonia per minori ucraini (quasi il 40% del totale), ma l'80% degli iscritti non ha frequentato corsi di preparazione o di lingua in precedenza e non è chiaro se successivamente lo Stato ucraino riconoscerà i titoli acquisiti⁶⁵.

1.5.2 Sistema di tutela legale e procedure di accertamento dell'età: una sfida tutta europea

La tutela in Europa

Il diritto del minore ad un tutore o rappresentante è fondamentale per garantire tutti gli altri diritti di cui dispone. Secondo la Raccomandazione del 2019 del Consiglio d'Europa, citata in precedenza⁶⁶, il tutore nominato dallo Stato svolge un ruolo importante nella tutela dei diritti e dell'interesse superiore dei minori non accompagnati, informandoli, assistendoli, sostenendoli e, ove previsto dalla legge, rappresentandoli nei procedimenti dinanzi alle autorità statali. Difatti, il mandato di un tutore legale è quello di salvaguardare l'interesse superiore del minore, assicurarne il benessere generale ed esercitare la rappresentanza legale, integrando la limitata capacità legale che

posseggono. Numerosi strumenti giuridici dell'UE richiedono agli Stati membri di nominare un tutore per i minori in contesti diversi, alcuni direttamente riguardanti i minori non accompagnati. Proprio il Piano d'azione del Consiglio d'Europa prevede, come in precedenza espresso, l'impegno del Comitato dei Ministri per monitorare l'esecuzione da parte degli Stati della Raccomandazione su una tutela effettiva e concreta per ogni minore migrante (risalente al 2019).

Sicuramente, un aiuto in questo senso può essere dato dal recente documento pubblicato dall'Agenzia per i diritti fondamentali⁶⁷. Dal report risulta evidente come **vi sia una concezione profondamente diversificata di cosa sia un tutore legale per i minori non accompagnati**. L'approccio varia molto fra Stati membri, a partire dall'utilizzo della terminologia fra "tutore" e "rappresentante legale" e dal mandato assegnatogli/le. Spesso in alcuni Paesi membri i minori non accompagnati vengono affidati non ad una persona fisica ma ad un ente (enti di assistenza sociale, centri di accoglienza o altre autorità di tutela), specie nei casi di impossibilità dovuta a mancanza di tutori disponibili: una pratica che non accade per minori europei o nazionali.

Secondo i dati della FRA, inoltre, il carico dei tutori varia molto passando proprio per la diversità della sua natura da privato volontario a professionale, da 3 – come nel caso italiano – a 50 minori per singolo tutore – come nel caso tedesco. Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno regolato normativamente il numero massimo di minori per tutore e nella pratica i numeri sono molto più alti: le ricerche FRA hanno segnalato 303 minori per tutore in una provincia della Bulgaria nell'inverno del 2020 per via di una mancanza di tutori disponibili. Inoltre, non in tutti gli Stati è presente una modalità per i reclami dei minori contro i proprio tutori (Danimarca e Lituania ad esempio).

Più della metà degli Stati UE attribuisce responsabilità di tutela alle autorità locali e, secondo l'Agenzia, si potrebbero creare così delle disparità nel modo in cui i servizi di tutela sono implementati nelle diverse località. La FRA sottolinea come la condizione dei tutori sia stata molto professionalizzata negli ultimi anni: in 19 Stati⁶⁸ i tutori sono professionisti impiegati da istituti di tutela o altre autorità responsabili. Solo 2 Stati membri si affidano principalmente a tutori volontari e 6 Stati hanno tutori sia professionisti che volontari, mentre 5 Stati membri e la Serbia continuano ad assegnare come tutori il personale dei centri di accoglienza in cui si trovano i minori, una pratica che FRA segnala contraria al principio dell'indipendenza del tutore.

A differenza del caso italiano, dove è diretta e repentina per legge, la nomina dei tutori è generalmente collegata a una domanda di asilo negli altri Paesi e in 22 Stati

viene prevista come misura di sostegno quando il minore è coinvolto nei processi di rimpatrio.

La procedura di accertamento dell'età

Se la presenza di un tutore è determinante per l'accoglienza e l'integrazione del minore non accompagnato, vi è un altro procedimento fondamentale per una tutela di un minore solo: l'identificazione della persona come minore, pertanto destinataria di specifiche disposizioni a garanzia della maggiore vulnerabilità. Senza questo riconoscimento iniziale, il ragazzo o la ragazza sono sin da subito ostacolati nei loro diritti. Ogni ordinamento nazionale deve disporre di una procedura di accertamento tale da garantire, con un margine di errore, una corretta identificazione del minore, procedura che deve essere multidisciplinare e attenta a non violare essa stessa i diritti della persona. Sebbene vi siano delle linee guida a livello internazionale, oltre al fondamentale lavoro del Comitato per i diritti dell'infanzia dell'ONU, **molto spesso i singoli Stati attuano in violazione dei diritti e adottano pratiche che non tutelano il minore o non lo riconoscono erroneamente come tale.** In tema di accertamento dell'età, si evidenziano i seguenti procedimenti giudiziari che hanno visto alcuni Paesi europei condannati per violazioni dei diritti dei minori fra il 2021 e il 2022.

Nel mese di luglio 2022, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è espressa condannando l'Italia, con una sentenza su un caso risalente agli inizi del 2017, prima quindi dell'approvazione della Legge 47/2017: si tratta del caso Darboe e Camara c. Italia⁶⁹, due ragazzi giunti nel territorio italiano nel 2016 come minori non accompagnati e trasferiti, a 3 mesi dall'arrivo, in un centro per adulti. In particolare, uno di questi, l'unico che ha continuato il giudizio fino alla sentenza, ha lamentato come nel centro a Cona, in Veneto, gli sia stata consegnata una tessera sanitaria che riportava la data di nascita del 22 febbraio 1999. Un mese dopo, su richiesta della prefettura, un medico ha effettuato una visita per determinare la sua età, tramite esami radiografici del polso sinistro e della mano con metodo Greulich e Pyle, e lo ha dichiarato diciottenne. Il richiedente indicava di non essere stato informato delle modalità e della natura dell'esame e di non aver prestato consenso alla procedura, la quale non riportava nel verbale un'indicazione di margine di errore. La Corte ha riscontrato quindi diverse violazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Violazione dell'articolo 8, paragrafo 1, CEDU, perché le autorità non hanno agito con la diligenza necessaria a tutelare il ricorrente quale minore non accompagnato richiedente protezione internazionale, non è stata infatti rispettata la presunzione di minoranza, visto il trasferimento in un centro di accoglienza per adulti e dato che le procedure attuate in seguito non prevedevano un'adeguata determinazione della sua età. Violazione dell'articolo 3 CEDU,

riguardante tortura e trattamenti disumani o degradanti, per le condizioni di sovraffollamento nel centro adulti e la difficoltà ad accedere all'assistenza medica e psicologica di cui necessitava. Violazione dell'articolo 13 in relazione agli articoli 3 e 8 CEDU. Il denunciante non è stato in grado di accedere a un ricorso effettivo ai sensi della legge italiana per risolvere la sua situazione, difatti non vi era un rimedio specifico per le condizioni nel centro di accoglienza per adulti e i rimedi con riferimento alla procedura di accertamento dell'età del ricorrente si erano rivelati inefficaci⁷⁰.

Anche in Belgio vi sono medesimi problemi nelle garanzie alla base del procedimento di accertamento dell'età. Attualmente, presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è pendente un giudizio contro il Belgio per una procedura di accertamento che, secondo il richiedente, ha leso i suoi diritti come minore. Il ricorso riguarda infatti la decisione del settembre 2019 del servizio di tutela del Servizio federale di giustizia pubblica di interrompere la presa in carico del ricorrente, cittadino guineano giunto in Belgio nell'agosto 2019 come minore straniero non accompagnato. La decisione si è basata principalmente sui risultati di un triplice esame osseo (radiografie della clavicola, dei denti e del polso) effettuato sul ricorrente, i cui risultati indicano un'età di 21 anni e 7 mesi con un margine di errore di 2 anni. A tale conclusione del certificato, le autorità dell'Ufficio Immigrazione hanno provveduto a modificare i documenti rilasciati al ricorrente, in quanto richiedente protezione internazionale, sostituendo la data di nascita. Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 8 CEDU, per l'impatto della decisione presa dal servizio di tutela sulla sua vita privata, violazione dell'art. 14 CEDU, per il mancato beneficio delle garanzie specifiche a tutela dei minori non accompagnati, violazione dell'art. 13 CEDU, per la mancanza di un ricorso effettivo che gli consenta di contestare sia il risultato del test osseo sia la decisione di porre fine alla tutela adottata sulla base di tale test⁷¹. Il Centro per i diritti umani dell'Università di Gent e il Centro per lo studio sociale delle migrazioni e dei rifugiati hanno presentato un intervento di terzi nel 2022, dinanzi alla Corte, per quanto riguarda il caso in questione (caso Fatoumata Diaraye BARRY c. Belgio), reiterando che le pratiche e procedure attuate sollevano alcune questioni importanti sotto il profilo del diritto al rispetto della vita privata e del divieto di discriminazione. In particolare, i due istituti sostengono che, secondo i principali strumenti e organismi internazionali, l'utilizzo delle visite mediche è necessario solo quando non possono essere prodotti documenti di identità o altra prova e che i metodi medici basati sull'analisi ossea e sull'analisi dentale sono considerati imprecisi e non adeguati al rispetto della Convenzione di New York (CRC) anche da parte del Comitato CRC.

In **Spagna**, il medesimo Comitato CRC nel 2020 ha adottato 14 decisioni contro Madrid sulla questione della determinazione dell'età dei minori migranti non accompagnati. Gli esperti hanno riscontrato varie violazioni della Convenzione sui diritti dell'infanzia, in particolare il diritto all'identità, il diritto all'ascolto e il diritto a una protezione speciale, condannando l'uso della radiografia ossea nei casi riguardanti un MSNA⁷². Il minore, nel caso specifico, è stato giudicato diciannovenne e trattato quindi come adulto. Il richiedente ha fatto ricorso al Comitato per i diritti del fanciullo in quanto reclamava che, a seguito della decisione, era stato mandato in un centro di detenzione riservato agli adulti stranieri e malmenato con un bastone da una delle guardie. Con l'aiuto della Fundación Raíces, ong spagnola, il minore ha presentato il suo certificato di nascita all'autorità giudiziaria locale per dimostrare che aveva meno di 18 anni, ma non ha ricevuto risposta dal tribunale stesso. Secondo il Comitato, i documenti di identità, una volta disponibili, dovrebbero essere considerati validi

salvo prova contraria, e si dovrebbe considerare l'interesse superiore del minore come principio prioritario durante tutto il processo di determinazione dell'età. Nel 2021, l'organismo delle Nazioni Unite è tornato a condannare la Spagna per la procedura di valutazione dell'età e per aver violato i diritti dei minori non accompagnati, obbligando una ragazza a sottoporsi a un esame genitale per valutare la sua età⁷³. La decisione in particolare riguardava un caso estremamente vulnerabile di una ragazza camerunese di sedici anni, sfuggita al matrimonio forzato e agli abusi sessuali. Tale procedura contrastava con la normativa di recente approvazione spagnola, la legge sulla protezione dei bambini dalla violenza adottata nel 2021, che stabilisce l'obbligo di applicare la presunzione di minore età, quando l'età non può essere determinata, e che nudi integrali, visite genitali o altri esami invasivi non possono essere effettuati in nessun caso, come affermato dalla stessa Corte Suprema spagnola⁷⁴.

1.6 I MINORI NON ACCOMPAGNATI NEL REGNO UNITO POST-BREXIT⁷⁵

Dalla tragedia dei campi di Calais, è sempre stato evidente il legame che unisce il Regno Unito all'Europa continentale per quanto riguarda il fenomeno migratorio e nello specifico quello dei minori soli. Gli accampamenti dei migranti nella Manica non sono scomparsi a seguito della Brexit e i migranti, molto spesso provenienti dall'Afghanistan e dalla Siria, proseguono i loro tentativi di oltrepassare il canale che separa la Francia e arrivare in territorio inglese. I numeri anche in questo caso sono in rapido aumento negli ultimi anni post-pandemia e sono stati motivo di discussione fra l'Unione Europea e il Regno Unito⁷⁶, con le richieste di accordi da parte del Governo inglese. L'aumento ha portato anche in questa frontiera europea ad un incremento della presenza di Frontex, l'agenzia preposta alla protezione dei confini dell'UE⁷⁷. Il Regno Unito ha dichiarato che il numero di migranti cosiddetti irregolari è triplicato negli ultimi anni⁷⁸, dalle 299 persone del 2018, alle 1.843 nel 2019, 8.466 nel 2020 e 28.526 nel 2021, arrivate tramite piccole imbarcazioni in vari porti inglesi. Per la precisione, nel 2021 sono arrivate 1.034 barche con una media di 28 persone a bordo. Il 2022 conferma l'andamento: da gennaio a marzo, secondo i dati ufficiali, 4.540 persone sono arrivate nel Regno Unito. In generale più o meno la metà sono di nazionalità afghana, iraniana e irachena⁷⁹. I minori stranieri non accompagnati sono una percentuale consistente del complessivo totale: nel 2018, 3.063 in totale, nel 2019 3.775, mentre nel 2020 2.773 e nel 2021 3.762

minori non accompagnati hanno presentato richiesta di asilo⁸⁰.

Nel 2019 la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza Khan c. Francia⁸¹, aveva stabilito che le autorità francesi non avessero fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare da loro per adempiere all'obbligo di protezione e cura che incombe allo Stato nei confronti di un minore straniero non accompagnato illegalmente presente sul territorio. Il caso riguardava il comportamento omissivo delle autorità francesi verso un minore straniero non accompagnato nel contesto dello smantellamento dei campi improvvisati allestiti nella parte meridionale della "lande de Calais". Com'è noto, numerose persone che speravano di chiedere asilo nel Regno Unito vivevano da molti anni in tende o accampamenti precari, in condizioni di sovraffollamento e in assenza dei servizi igienici più elementari. Il ricorrente si è visto riconosciuto il mancato rispetto da parte delle autorità del loro dovere di proteggere i minori soli con un'adeguata forma di collocamento, definendo l'operato francese in violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di trattamenti inumani o degradanti), ritenendo che, in ragione della mancata adozione da parte delle autorità francesi dell'azione richiesta, il ricorrente si sia trovato in una situazione equivalente a un trattamento degradante, avendo vissuto per diversi mesi nell'accampamento informale a Calais. Oltre alle condanne europee nei confronti della Francia per la situazione di Calais, il Regno Unito ha dovuto fronteggiare internamente la difficoltà di

attuare un sistema efficace ed efficiente che permettesse ai minori soli il ricongiungimento familiare nello Stato inglese. Il *Dubs Amendment*⁸², procedura dismessa dal Governo nel 2020, aveva precisamente tale scopo ed era rappresentativo di una cooperazione bilaterale franco-inglese in questo settore.

Ad oggi i minori soli sono privi di uno strumento che li aiuti nei loro sforzi di ricongiungimento con i propri familiari residenti nel Regno Unito. Come affermato da alcuni esperti, al momento, ai sensi del *Immigration Rules*, i minori non hanno diritto al ricongiungimento con i propri genitori o fratelli, le regole consentono solo il ricongiungimento del coniuge o del figlio minore, in presenza di determinate e specifiche condizioni che implicano per esempio che il genitore o il parente in questione sia l'unica persona legalmente responsabile per il minore o che entrambi i genitori siano nel Regno Unito⁸³. Inoltre, come stabilito al paragrafo 319X, parte 8, del *Immigration Rules*, i parenti adulti, non genitori, a cui è stato concesso lo status di rifugiato o che sono beneficiari di protezione umanitaria, possono chiedere la riunificazione per un minore, solo laddove vi siano gravi e convincenti considerazioni familiari o altre considerazioni che rendano indesiderabile l'esclusione del bambino e si garantisca una cura adeguata del minore (requisiti di manutenzione e alloggio I familiari). Disposizioni molto rigide che prevedono come unica eccezione che qualora i requisiti delle norme sull'immigrazione non siano soddisfatti, ma vi siano circostanze eccezionali per cui un rifiuto comporterebbe una violazione del diritto dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita familiare) da parte dello Stato inglese, ai richiedenti può comunque essere concesso un permesso al di fuori delle regole⁸⁴. Tuttavia, secondo alcuni esperti, presentare una domanda al di fuori del *Immigration Rules* è molto complicato e complesso, richiede una assistenza legale e pochi sono gli avvocati del patrocinio legale che accetterebbero per via della lunghezza della procedura e dell'eccezionalità della stessa. Vi sono pertanto concreti ostacoli, anche per ottenere la rappresentanza legale nei casi al di fuori delle *Immigration Rules*, che evidenziano una problematica legata al campo di azione della normativa menzionata e delle modalità in cui è strutturata l'assistenza legale. Il problema con la Brexit si è ulteriormente aggravato.

In questo senso, con l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, viene a mancare l'obbligatorietà della procedura Dublino III per il ricongiungimento dei minori con un familiare. Tuttavia, alcune delle disposizioni specifiche in materia di ricongiungimento familiare del regolamento Dublino sono state "salvate" dal *UE Exit Regulations* 2019, le cosiddette "disposizioni di risparmio". Ciò significa che i trasferimenti di persone in cerca di asilo in Europa per ricongiungimento familiare nel Regno Unito,

compresi i minori non accompagnati, possono ancora avvenire ai sensi delle disposizioni di Dublino per un limitato periodo di tempo.

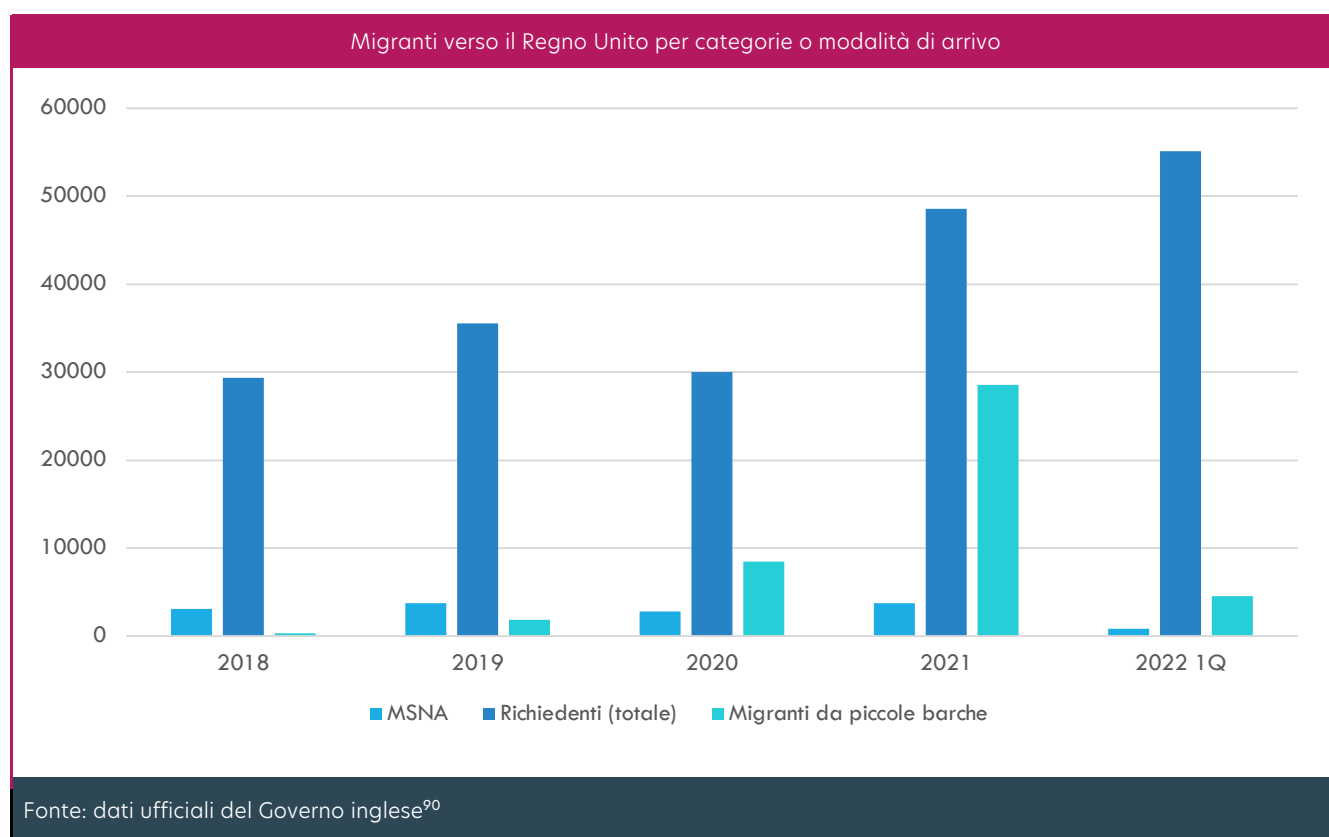
Tale difficoltà di ingresso sicura e legale per i minori soli, si è palesata anche nella crisi ucraina che ha visto il Regno Unito supportare i migranti ucraini con forme di accoglienza specifiche. Tuttavia, per i MSNA, solo a partire dal giugno 2022, il Governo inglese ha previsto l'ingresso anche se i minori avevano già richiesto un visto. Secondo il *Homes for Ukraine Scheme* fino a giugno non era permesso entrare nel Regno Unito senza un genitore o un tutore legale. Ad oggi si prevede finalmente tale possibilità previo controllo severo degli sponsor e consenso dei genitori, sicuramente in tale cambiamento hanno avuto un ruolo le pressioni da parte delle organizzazioni del settore e le richieste degli stessi minori, costretti paradossalmente a restare in Ucraina o in Stati di transito in una situazione di rischio e vulnerabilità, oltre al venir meno della stabilità dello stesso Governo inglese⁸⁵.

Una volta entrati nel Regno Unito, i minori non accompagnati richiedono il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione umanitaria che dà luogo alla concessione di un permesso di soggiorno per 5 anni. Secondo la sezione 55 del *Borders, Citizenship and Immigration Act* 2009⁸⁶, il Ministero dell'Interno deve garantire che le procedure riguardanti l'immigrazione siano assolve tenendo conto della necessità di salvaguardare e promuovere il benessere dei bambini nel Regno Unito. Nei casi di revoca di permesso, sebbene l'interesse superiore di un bambino non sia un fattore per valutare se il suo stato di protezione e il permesso di soggiorno, o quello dei suoi genitori, debba essere revocato, è necessario tenere conto dell'obbligo della sezione 55 nel considerare se un altro permesso possa essere concesso⁸⁷.

In termini di lunghezza delle procedure, il Regno Unito palesa alcuni elementi preoccupanti. La durata delle procedure è nella maggioranza dei casi superiore a un anno, fino anche a due, sebbene il Ministero dell'Interno avesse predisposto in passato un obiettivo - non raggiunto - di "standard di servizio" di 6 mesi. Un ulteriore elemento critico risulta essere quello della mancata differenziazione in termini di priorità, dei minori rispetto al totale dei richiedenti. I procedimenti dei minori seguono pertanto il normale iter che si riflette tuttavia in una perdita di chance maggiore per un minore che, nel frattempo, potrebbe diventare adulto. I minori aspettano più di un anno una decisione sulle loro domande di asilo e in quel margine di tempo, anche se adulti, non possono iniziare un'integrazione lavorativa, con la possibilità quindi di avere esperienze nel mercato del lavoro e acquisire competenze utili per il loro futuro, non possono inoltre accedere a forme di

assistenza sociale. L'accoglienza presenta, inoltre, una problematica relativa alla forte presenza di minori in determinati punti di arrivo e in specifiche città, le quali soffrono maggiormente della gestione di un flusso ingente di minori non accompagnati rispetto al resto del Paese. La contea di Kent e la città di Londra sono alcune delle zone maggiormente coinvolte nell'accoglienza dei minori, la prima per le evidenti ragioni geografiche legate alla città di Dover. Proprio per via di questa collocazione dei minori disomogenea nel Paese si sono palesati negli ultimi anni problemi notevoli, che hanno comportato un intervento a livello nazionale. Innanzitutto, il tema già menzionato dei minori posti negli hotel, al di fuori del sistema di accoglienza. Tale uso degli hotel gestiti dal Ministero degli Interni per i minori soli risale all'agosto 2020, quando il Kent County Council ha annunciato che avrebbe smesso di

fornire assistenza ai minori non accompagnati, adducendo che avevano raggiunto la capacità massima⁸⁸. Secondo le organizzazioni del settore, l'uso degli hotel da parte delle autorità governative può portare a violazioni dei diritti dei minori e alla scomparsa di questi, come già segnalato. Il problema delle scomparse si unisce alla questione legata al *trafficking*, con circa 10.000 bambini e adulti oggetto di *trafficking* verso il Regno Unito e costretti a delinquere, sfruttati sessualmente o sottoposti a servitù domestica, secondo un rapporto congiunto del 2021 del Commissario indipendente per la lotta alla schiavitù del Governo e dell'organizzazione Every Child Protected Against Trafficking (ECPAT UK). Tra il luglio 2021 e il febbraio 2022 1.251 minori erano stati collocati dal Home Office in hotel⁸⁹, in violazione, secondo alcuni esperti, del *Children Act*.



Proprio in considerazione di tale problematica, il **Governo ha recentemente introdotto il *National Transfer Scheme* (NTS), con il trasferimento dei bambini da località con afflusso maggiore verso aree con minore affluenza.** Meccanismo inizialmente volontario è diventato successivamente obbligatorio dal 2022, seppur si è dichiarato come forma temporanea. Ad oggi, pertanto, ogni autorità locale nel Regno Unito ha l'obbligo di accogliere minori non accompagnati. Tuttavia, alcune specifiche devono essere evidenziate per comprendere come funziona il sistema. Difatti, solo un'autorità locale che sostiene un numero di MSNA pari o superiore allo 0,07% della sua

popolazione infantile complessiva è in grado di richiedere il trasferimento del minore con il NTS. La percentuale calcolata per ciascun ente locale non include i *care leaver*, i minori che risiedono ma non sono responsabilità giuridica dell'ente, i giovani precedentemente valutati maggiorenni, ma con un procedimento di valutazione dell'età pendente. Non tutti i MSNA rientrano nel NTS. I minori non accompagnati che non hanno presentato domanda di asilo non ricadono nel regime di trasferimento, così come i minori arrivati nel Regno Unito poco prima del compimento dei 18 anni (poiché non potranno chiedere di entrare nel programma di supporto *care leaver*)⁹¹. Si prevede una

valutazione del supremo interesse del minore, che come specificato nella policy ufficiale, tenga in conto numerosi elementi, fra cui condizioni di vulnerabilità o diritto all'istruzione. Tuttavia, come specificato nel medesimo documento, per la legislazione nazionale le autorità locali non hanno un dovere specifico di prendere decisioni nell'interesse superiore del minore, avendo piuttosto il dovere di salvaguardare e promuovere il benessere di un bambino, che intrinsecamente richiede alle autorità locali di tenere conto del suo interesse superiore ai sensi della sezione 1 del *Children and Social Work Act*⁹².

Per facilitare la realizzazione del NTS, sono stati messi a disposizione ulteriori 20 milioni di sterline al fine di supportare le autorità locali. Qualsiasi autorità che ospita un minore trasferito nell'ambito del programma riceve un contributo di finanziamento di £143 per minore per notte. Inoltre, è stato aumentato il contributo per tutti i *care leaver*, ex MSNA, da £240 a persona a settimana a £ 270 a persona a settimana⁹³. Si specifica che i *care leaver* che

rientrano nel programma di supporto apposito sono titolati a ricevere il supporto delle autorità locali fino ai 25 anni⁹⁴. Per quanto concerne il NTS, il timore è che i minori siano trasferiti in località periferiche con scarso accesso a risorse e a supporto in primo luogo legale, in particolare in un sistema come quello inglese ove non è prevista la *guardianship* da parte di un tutore (solo in Scozia è parzialmente in vigore un sistema di tutori).

Il procedimento di accertamento dell'età è inoltre problematico per le medesime ragioni già menzionate in alcuni Stati: il *Nationality and Borders Act 2022*⁹⁵ difatti prevede metodi di valutazione dell'età, come ad esempio radiografie dentali, con un procedimento non in linea con principi di garanzia dei diritti minorili e con criteri di autonomia. Le decisioni sulla valutazione dell'età, quando errate, hanno un grave impatto nella vita dei minori non accompagnati che spesso si sentono bloccati e respinti dall'autorità, manchevole di procedure *child oriented*.

1.7 CONCLUSIONI

Nella panoramica delle recenti disposizioni normative e delle policy approvate in Europa e in alcuni Stati europei emergono alcuni elementi comuni e altri di interesse per una comparazione fra Paesi. L'orientamento delle istituzioni e organizzazioni europee verso una prospettiva maggiormente *child friendly* sembra indicare la via verso una affermazione, almeno nel contesto europeo, del minore non accompagnato come minore, in primo luogo, prima che come migrante. Al tempo stesso le esperienze nazionali, fra criticità e aspetti innovativi, come evidenziato nel caso inglese, mostrano possibili modelli di interesse per comprendere come migliorare la gestione del fenomeno MSNA. Si pensi alla recente approvazione del National Transfer Scheme nel Regno Unito che armonizza l'accoglienza dei minori in tutto il territorio.

All'interno dell'Unione Europea, sembra inoltre affermarsi, per lo meno nelle migrazioni interne al continente, come quella ucraina, una forma nuova di collaborazione fra Stati, che ha permesso l'approvazione di una direttiva temporanea, mai concretizzatasi in precedenza. Sarà necessario che le istituzioni europee e nazionali muovano da questo risultato per diffondere un'idea di gestione delle migrazioni, anche nei casi provenienti dal resto del mondo, maggiormente solidaria, rivalutando le pratiche ai confini dell'Unione Europea, troppo spesso in violazione dei diritti umani e dei principi internazionali in tema di accoglienza e asilo. Le circostanze, favorevoli in questo senso,

potrebbero forse aumentare le chance di una approvazione, finalmente dopo anni di impasse e critiche, di una nuova normativa sulle migrazioni e asilo per un governo migliore del fenomeno. Difatti, proprio il maggiore coordinamento evidenziato nella gestione della crisi ucraina ha portato recentemente alla proposta della Commissione di un nuovo pacchetto di misure per rafforzare il coordinamento nella migrazione legale, misure che vedranno come beneficiari proprio quanti sono stati costretti ad uscire dal Paese ucraino⁹⁶. Sarebbe necessario promuovere una collaborazione maggiore a livello UE in tutto il settore delle migrazioni e dell'asilo, competenza condivisa con gli Stati e ancora troppo legata alle singole volontà degli Stati UE.

Ad oggi, per i minori stranieri non accompagnati, quello verso l'Europa, è ancora un viaggio pericoloso e pieno di insidie, per la mancanza di mezzi sicuri di ingresso, mentre, anche una volta giunti in Europa, non si è certi di avere poi riconosciuti i propri diritti. Difatti, nella progressiva armonizzazione delle pratiche nazionali, vi sono ancora due sfide che devono essere raccolte a livello europeo e di singoli statu membri: la diffusione di una procedura di accertamento dell'età che rispetti gli standard scientifici e internazionali, la garanzia di vedersi assegnato un tutore, non solo quando si presenti una domanda di asilo, ma sin dal momento di arrivo.

Come si è analizzato, il sistema di tutela dei diritti umani a livello europeo, un sistema multilivello che vede il ruolo

importante delle Corti, Corte EDU e CGUE, ma anche del Comitato europeo per i Diritti Sociali, fortunatamente vigila per correggere e condannare le condotte nazionali che si pongono in contrasto con il rispetto dei diritti e principi alla base della stessa Unione Europea (ma anche del Consiglio d'Europa). Tuttavia, è necessario uno sforzo nazionale che funzioni preventivamente, per evitare che vi siano storture nel sistema di accoglienza e che queste possano essere solo identificate e condannate dagli organi giudiziari

europei e nazionali. Deve essere pertanto premiato, ad esempio, il lavoro delle agenzie come la FRA, che monitora e guida gli Stati nella costruzione di un sistema di tutela effettivo ed efficace, e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che si è impegnato, quest'anno, a monitorare l'esecuzione della propria Raccomandazione in tema di tutela risalente al 2019. Un lavoro laborioso e lungo che sicuramente porterà dei risultati concreti nella vita dei minori non accompagnati.

BIBLIOGRAFIA

Bhabha J., Time for a reset: Implications for child migration policies arising from COVID-19, OIM, 2020.

Council of Europe, The best interests of the child: A dialogue between theory and practice, Strasbourg, 2016.

Council of Europe, Age assessment for children in migration, A human rights-based approach, Strasbourg, 2020.

EASO, EASO practical guide on age assessment, 2018.

ECHR, Unaccompanied migrant minors in detention, Factsheet, 2021.

ECHR, Protection of minors, Factsheet, 2022.

ECPAT UK and Missing People, When Harms Remains, 2022.

ECPAT, Outside the frame: Unaccompanied children denied care and protection, 2022.

EPRS, European Parliament, Unaccompanied migrant children in Greece, February 2022

EPRS, European Parliament, Vulnerability of unaccompanied and separated child migrants, April 2021

Eurochild, Save The Children, Terre des hommes, Promoting and Protecting the rights of children in migration through the MFF 2021-2027, 2020.

FRA, Fundamental Rights Agency, Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union - Developments since 2014, 2022.

FRA, Council of Europe, Handbook on European law relating to the rights of the child, 2022.

FRA, Relocating unaccompanied children: Applying good practices to future schemes, Luxembourg, Publications Office, 11 May 2020.

FRA, ECtHR, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Luxembourg, Publications Office, 17 December 2020.

FRA, Guardianship for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking, June 2014.

KIND, Child Circle, Note on Unaccompanied Children Fleeing from Ukraine, March 2022.

IRC, International Rescue Committee, A chance for a better future Supported independent living and the protection of unaccompanied children in Greece, 2021.

Refugee Council, Children in the Asylum System, 2022.

Scissa C., La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici, ASGI, 2022.

Wildin J. Dembour A, Whose best interests? Exploring Unaccompanied Minors' Rights through the Lens of Migration and Asylum Processes (MinAs), 2015.

UK Border Agency, Every Child Matters - Change for Children, 2009.

UNHCR, UNICEF, IRC, The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe, 2017.

UNHCR, 2021 UNHCR BEST INTERESTS PROCEDURE GUIDELINE: assessing and determining the best interest for the child, 2021.

CAPITOLO 2

I progressi e le questioni che l'accoglienza dei minori soli presenta: una visione europea, nazionale e regionale Monitoraggio normativo – Dicembre 2022

A cura di Marianna Lunardini

2.1 INTRODUZIONE

L'Osservatorio minori stranieri non accompagnati (MSNA) del CeSPI ETS si occupa di analizzare la condizione dei minori non accompagnati in Italia, studiando il fenomeno della migrazione minorile con un approccio multidisciplinare che prende in considerazione sia le istituzioni e

sia la società civile, accompagnando e monitorando l'applicazione della Legge 47/2017.

Sicuramente, uno degli aspetti che più colpiscono quando si riflette sulla condizione dei minori stranieri soli in Italia è la caratteristica di una regolamentazione recente,

seppur basata e ancorata a convenzioni internazionali e normative europea e nazionali di lungo corso. Un elemento di innovatività dettato da una maggiore sensibilità verso il fenomeno migratorio, ove si concepisce pertanto che il migrante sia, nel caso dei MSNA, principalmente minore e poi migrante. La costruzione di un dettato normativo che faccia fronte ad una nuova consapevolezza, quella della doppia vulnerabilità della condizione del minore migrante non accompagnato, ha portato a sistematizzare a livello nazionale le differenti regolamentazioni attraverso un unico testo, la Legge 47/2017. La cosiddetta Legge Zampa, dal nome della deputata che ne ha promosso l'approvazione, non conclude il percorso di tutela del minore solo ma è anzi l'inizio di un cammino che ha portato non solo a promuovere l'attuazione della legge in tutto il territorio, ma ha gettato le basi per alcune pratiche migliorative nella presa in carico del minore.

Ci si riferisce ad esempio alla nomina del tutore sociale, sintomo di un'idea in evoluzione della tutela, che prosegue con modalità differenti dopo la maggiore età, e al riconoscimento per il tutore volontario dei rimborsi spese e dei permessi lavorativi, espressione di una maggiore

consapevolezza che le istituzioni hanno del tutore e della sua funzione rispetto al 2017.

Per tali ragioni è importante un monitoraggio dell'attuazione della Legge 47/2017, con una ricerca che indaghi a livello nazionale e regionale le principali norme e gli atti che disciplinano l'accoglienza e l'integrazione dei minori non accompagnati. L'indagine periodica permette di seguire il progressivo sviluppo degli strumenti istituzionali che attuano la Legge Zampa, valutando pertanto sia le eventuali carenze nell'attuazione, sia le necessità modificative del dettato del 2017 alla prova con il fenomeno concreto.

Il monitoraggio, non da ultimo, è attento alle normative e giurisprudenze europee vincolanti nel nostro sistema nazionale e, più in generale, ai cambiamenti all'interno del gruppo minori non accompagnati accolto nel territorio. Com'è noto, ad esempio, la crisi ucraina ha portato ad un profondo cambiamento all'interno del contesto italiano relativo ai MSNA, sia nelle caratteristiche dei minori sia nella loro connotazione di minore solo. Di tale cambiamento non si può non tenere conto nel presente rapporto.

2.2 IL QUADRO EUROPEO: COSA VUOL DIRE ESSERE MINORI SOLI?

In tema di MSNA, le sentenze delle Corti europee nell'autunno del 2022 hanno tutte a che vedere con l'accoglienza dei minori non accompagnati: cosa si intende con la definizione di minore migrante non accompagnato e quale sia in ultimo la sua vulnerabilità. Per una panoramica complessiva della situazione in Europa in questo difficile anno, si rimanda al precedente paper⁹⁷.

Da un lato infatti troviamo minori non accompagnati già sposati o ragazzi e ragazze ormai diciottenni e quindi considerati non più vulnerabili, dall'altro minori non riconosciuti come tali, tutte questioni che le autorità giudiziarie europee si sono trovate a dover dirimere mettendo in luce comportamenti e interpretazioni restrittive degli Stati dell'Unione Europea (UE). Come si leggerà nelle pagine seguenti, le decisioni statali sembrano voler affermare che il minore solo in presenza di alcune condizioni, quali ad esempio un matrimonio precoce, smetta di essere minore non accompagnato, non rientrando più nella possibilità di beneficiare di un maggiore supporto da parte delle autorità. Come se la sua vulnerabilità ed i suoi bisogni di colpo sparissero, palesando in ultimo una visione piuttosto ristretta di cosa significhi essere minore non accompagnato e quindi in ultimo solo.

Mentre, come i giudici europei ribadiscono nelle loro sentenze, la vulnerabilità e la caratteristica di minore età sono fattori sempre presenti e prevalenti, non potendo essere assorbiti da eventuali altri elementi aggiunti: l'esigenza di una famiglia accanto permane anche dopo un matrimonio precoce e sopravvive anche alle lentezze burocratiche. La centralità del superiore interesse del minore è pertanto riaffermata nelle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (EDU) e della Corte di Giustizia UE che sottolineano come tale principio debba essere sempre chiamato in causa ogniquale volta vi sia una decisione che abbia a che fare con un minore e, sebbene non sempre con una portata prevalente, debba avere "*significant weight*"⁹⁸ nelle decisioni prese.

2.2.1 Sposi in tenera età e ricongiungimento familiare: si è comunque minori non accompagnati secondo il diritto UE?

Nell'ambito UE, una recente sentenza della Corte di Giustizia ci porta ad interrogarci nuovamente, o quantomeno con nuovi significati, sul concetto e sulla definizione di minore solo. Difatti, la normativa europea, così come traspunta in nell'ordinamento italiano, definisce il minore non

accompagnato come un minore "non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano"⁹⁹. Seguendo la definizione, vi sono due elementi fondamentali, oltre alla condizione di trovarsi al di fuori del proprio Stato di appartenenza: quello della minore età, inteso secondo la normativa dello Stato di provenienza (solitamente diciott'anni), e quello del non essere in compagnia di genitori o rappresentanti legali.

Se l'immagine che scaturisce dalla lettura della seguente definizione riporta subito alla mente l'immagine di minori abbandonati, vulnerabili, soli e senza alcun riferimento, è necessario considerare la molteplicità e la complessità delle situazioni che possono concretamente presentarsi. Una sentenza della Corte di Giustizia dell'UE porta, proprio in questo senso, un'immagine diversa e altrettanto vera di chi possa essere un minore non accompagnato.

Il caso concerneva la richiesta di ricongiungimento familiare di una donna, dichiaratasi palestinese e madre di una ragazza minore che si trovava in Belgio al momento della richiesta¹⁰⁰. La minorenni era difatti arrivata in Belgio nel 2017 come minore non accompagnata, aveva intrapreso il viaggio dal Libano per ricongiungersi con il marito che aveva sposato a soli quindici anni nel 2016. Arrivata sola nello Stato europeo si era vista non riconoscere il proprio matrimonio, in quanto non conforme alla normativa del Belgio per il fatto che lei era minorenne al tempo. A Bruxelles, le avevano quindi assegnato un tutore legale e le avevano riconosciuto uno status di rifugiata a seguito di una richiesta di protezione internazionale da lei iniziata. Nel 2018, la madre della minorenne aveva fatto domanda di ricongiungimento familiare dal Libano per lei stessa e di protezione umanitaria per i suoi due figli, presso l'Ambasciata del Belgio presente nello Stato libanese. L'anno successivo, nel giugno 2019, la sua richiesta veniva rifiutata dal competente Ministero in quanto, nell'interpretazione delle autorità ministeriali, il riconoscimento in Belgio del diritto al ricongiungimento familiare secondo la Direttiva 2003/86 poteva essere autorizzato solo nei casi di minore non sposato, cosa che invece la minorenne era secondo la legge del suo Paese di provenienza. La madre ha pertanto richiesto l'intervento dell'autorità giudiziaria belga che ha sollevato a sua volta un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE sull'interpretazione corretta della normativa europea. La ricorrente ha sottolineato come non sia richiesto dalla normativa in Belgio e dalla Direttiva 2003/86 che il minore non accompagnato sia non sposato

per accordare la richiesta di ricongiungimento familiare, che anzi, nei casi di minore rifugiato solo, accorda alcune deroghe alle condizioni per autorizzare il ricongiungimento (si veda l'art. 10.3 lett. a della Direttiva 2003/86)¹⁰¹ facilitando quindi il ritrovo di un'unità familiare per il minore solo. In aggiunta a ciò, lo Stato belga non aveva comunque riconosciuto la validità del matrimonio della figlia minorenne, pertanto non poteva far valere la condizione successivamente per il ricongiungimento familiare. Tanto più che se si legge la definizione di minore non accompagnato, data dalla stessa Direttiva europea, non vi è specificata la condizione di celibe o nubile (art. 2 lett. f)¹⁰².

Tuttavia, non può non considerarsi il fattore che la minorenne non accompagnata avesse contratto il matrimonio in giovane età. Difatti, l'Unione Europea e gli Stati membri hanno adottato nelle loro normative una disciplina tale da ostacolare i matrimoni precoci. Se tralasciamo per un attimo la questione dei migranti rifugiati e ci poniamo invece nel tema più generale dei beneficiari della Direttiva in questione, che si applica in generale quando il migrante è titolare di un permesso di soggiorno nello Stato UE, ad esempio per motivi di lavoro, con fondata aspettativa di un rinnovo stabile del titolo, possiamo valutare come vi sia una chiara interdizione al ricongiungimento con i figli del migrante se questi sono sposati.

La Direttiva sul ricongiungimento familiare che si applica quindi a migranti con regolare titolo come su precisato e ai migranti rifugiati, ma non a quelli ancora in attesa di decisione (quindi non ai richiedenti), dispone all'art. 4 la possibilità di un ricongiungimento del minore richiedente al genitore "quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento" e in ogni caso precisa che "I figli minorenni di cui al presente articolo devono avere un'età inferiore a quella in cui si diventa legalmente maggiorenni nello Stato membro interessato e *non devono essere coniugati*."

Tale limitazione è il risultato della scelta di opporsi al fenomeno dei matrimoni precoci, fenomeno che ha colpito 650 milioni di ragazze al mondo secondo le stime delle Nazioni Unite (Unicef - Unfpa, 2020)¹⁰³. Anche in Italia il fenomeno è ben presente secondo i dati forniti dal Servizio analisi della Polizia criminale, che probabilmente non rilevano tutto il fenomeno sommerso: tra agosto 2019 e maggio 2021 sono 24 i matrimoni in cui si è riscontrata una costrizione o induzione, per un terzo si tratta di matrimoni minori con una percentuale significativa del 9% di spose-bambine infraquattordicenni, e per il 59% si tratta di minori di provenienza straniera¹⁰⁴.

Proprio per questa motivazione, ad esempio, in Olanda non si riconoscono i matrimoni precoci. Difatti, se un

richiedente asilo sposato risulta avere meno di 18 anni, viene considerato un minore non accompagnato e viene posto sotto la tutela di Nidos¹⁰⁵ per ordine del tribunale¹⁰⁶. Mentre in altri Paesi, l'atteggiamento verso il fenomeno dei matrimoni di minori è diverso come nel caso della Slovenia, l'articolo 16 del *International Protection Act* prevede che a ciascun minore non accompagnato venga assegnato un tutore legale prima dell'avvio della procedura di protezione internazionale, ad eccezione dei minori sposati e di età superiore ai 15 anni¹⁰⁷.

Come si può notare, in questo dramma dei matrimoni precoci, in cui ci si dovrebbe sempre preoccupare per l'effettiva capacità della minorenni di dare coscientemente il proprio consenso all'unione, l'impossibilità di ricongiungere i minorenni ai propri genitori porta ad una privazione eccessiva della tutela verso il minore che risulta quindi oggetto di un trattamento più restrittivo e discriminante rispetto ai minori non sposati¹⁰⁸. E tuttavia, anche se si volesse considerare l'obbligo degli Stati UE di rispettare il diritto alla vita privata e familiare secondo l'art. 8 CEDU, non può obbligarsi uno Stato membro a riconoscere il matrimonio di una minore quando sia contrario alle norme dello Stato, secondo quanto espresso dalla Corte EDU¹⁰⁹.

In tale incertezza, il giudice nazionale ha richiesto con rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) di rispondere ai seguenti quesiti:

1. Se la Direttiva 2203/86, in particolare l'art. 2, lett. f), letto in combinato disposto con l'art. 10. 3, lett. a) in uno Stato membro, deve essere interpretata nel senso che un minore rifugiato non accompagnato debba essere "celibe/nubile" ai sensi del diritto nazionale per godere del diritto al ricongiungimento familiare con gli ascendenti diretti?
2. In caso affermativo, un minore rifugiato, il cui matrimonio contratto all'estero non sia riconosciuto per motivi di ordine pubblico, può essere considerato un «minore non accompagnato» ai sensi degli articoli 2, lettera f), e 10.3, della Direttiva 2003/86?

La Corte ha portato avanti numerosi argomenti per rispondere negativamente alla prima domanda e, di conseguenza, non rispondere alla seconda. In primo luogo, il fatto che la normativa europea del 2013 si applichi ai ricongiungimenti familiari dei cittadini di Paesi terzi e che, pertanto, quando si tratta in particolari di rifugiati (non richiedenti bensì già riconosciuti), proprio in considerazione della particolare situazione di fragilità, sono previste condizioni più favorevoli per l'esercizio del loro diritto al ricongiungimento familiare. Proprio nel caso **del minore rifugiato solo è necessario, in primo luogo, considerare il fatto che sia un minore non accompagnato e non il fatto che sia sposato** e, seguendo l'opinione dell'Avvocato

Generale, ove si optasse per ostacolare il ricongiungimento con la famiglia ci si troverebbe a privarli della protezione rafforzata della Direttiva spettante ai rifugiati non considerando che *"particular vulnerability of minors is not mitigated as a result of marriage"* (par. 45).

Viene inoltre rilevato nella decisione che, soprattutto nel caso di ragazze minorenni, si dovrebbe utilizzare particolare cautela in quanto il matrimonio potrebbe essere il risultato di più gravi forme di violenza o di costrizione, e pertanto le autorità statali devono valutare lo status di minorenni di un richiedente piuttosto che la condizione di sposa o sposo. Tanto più che lo stato civile di un minore rifugiato non accompagnato può essere spesso difficile da determinare, stante la difficoltà in molti Stati di origine a rilasciare una certificazione o documenti affidabili.

Pertanto, la Corte ha deciso di accordare l'eventuale ricongiungimento richiesto di minori rifugiati non accompagnati con i propri familiari, ascendenti diretti, riconoscendo proprio nella vulnerabilità della condizione un'esigenza di protezione maggiore rispetto alla possibilità, che negli altri casi lo Stato detiene quando non si tratta di rifugiati, di non concedere il ricongiungimento con minori sposati.

2.2.2 Raggiungimento della maggiore età durante il procedimento di ricongiungimento familiare

La Corte europea con una decisione contro la Germania ha ribadito un principio già definito in precedenza in una sentenza contro l'Olanda del 2018¹¹⁰, quello per cui nel caso di un minore rifugiato non accompagnato, richiedente il ricongiungimento familiare, non conta l'età in cui viene processata o decisa la richiesta di ricongiungimento, ma conta l'età in cui viene fatta la richiesta da parte del minore rifugiato. Quindi ove il minore al momento della decisione da parte delle autorità statali sia già divenuto maggiorenne, le autorità devono tenere comunque conto delle eventuali deroghe e facilitazioni che gli spetterebbero ove avesse ancora meno di diciott'anni, in quanto non può pesare sul diritto alla famiglia del minore il fatto che lo Stato UE non abbia proceduto per tempo a decidere sulla richiesta di ricongiungimento fatta dal minore.

La sentenza riguardava due casi riuniti aventi il medesimo problema di fondo. Il primo concerneva tre cittadini siriani che avevano chiesto il rilascio di un visto nazionale ai fini del ricongiungimento familiare con il proprio figlio rifugiato in Germania. Mentre il secondo caso riguardava una minorenni non accompagnata siriana richiedente il rilascio del visto ai fini del ricongiungimento familiare con il padre, rifugiato in Germania. Le loro richieste, proprio per il passaggio alla maggiore età, sono state respinte. La

Corte ha invece richiamato in primo luogo il diritto alla vita privata e familiare e al superiore interesse del minore ed ha precisato che la data da prendere in considerazione per determinare sulla richiesta di ricongiungimento (sia nel caso del ricongiungimento dei genitori al figlio o di un figlio verso il genitore rifugiato) nei casi in cui vi sia un minore, non è la data in cui si decide la concessione o meno del ricongiungimento. Nel primo caso, quando è il genitore che si deve ricongiungere al minore rifugiato, il fatto che tale rifugiato sia ancora minorenne a quella data non costituisce una "condizione" il cui mancato rispetto consente agli Stati membri di respingere tale richiesta. Mentre nel secondo caso, quello inverso, è la data in cui il genitore ha presentato domanda di asilo nello Stato UE. La Corte precisa ad ogni modo che tale richiesta di ricongiungimento familiare deve essere presentata in un termine ragionevole, cioè entro tre mesi dalla data di concessione dello status di rifugiato al genitore¹¹¹.

Vi è inoltre un'interessante precisazione che la Corte fa in questi casi di decisione ormai alla maggiore età sul ricongiungimento familiare con i genitori. La Corte osserva che, in caso di ricongiungimento con un minore che ha raggiunto la maggiore età prima dell'adozione della decisione sulla domanda di ingresso ai fini del ricongiungimento presentato da tale genitore o prima della concessione dello status di rifugiato al genitore, il solo rapporto giuridico di filiazione non è sufficiente per ritenere che vi sia una vera unione familiare e una vera vita "di famiglia" tra il genitore e il figlio interessato. Non si deve intendere ciò come la creazione di un obbligo di convivenza nella stessa abitazione per beneficiare del ricongiungimento familiare. Vi sono altri elementi che possono indicare tale unione: visite occasionali e un contatto regolare possono essere sufficienti elementi per considerare che vi sia alla base la necessità di ricostruire delle relazioni affettive e familiari e per quindi attestare l'esistenza di un'effettiva vita familiare.

2.2.3 Belgio, crisi del sistema di accoglienza nazionale, violazioni dei diritti umani

Come descritto nel precedente approfondimento n.13 dell'Osservatorio¹¹², a cui si rimanda, nel Belgio è attualmente aperta una controversia dinanzi alla Corte EDU in merito alle procedure di accertamento dell'età che sono considerate da molti in violazione dei diritti del minore e delle convenzioni internazionali rilevanti fra cui, in primo luogo, la Convenzione per i diritti del fanciullo (New York, 1989). Le procedure comportano un esame medico e radiografie delle ossa che molto spesso sono erronee nella

determinazione dell'età della persona, in quanto presentano un sistema di valutazioni scientifiche non calibrato sulla singola persona e sul suo percorso evolutivo.

Partendo da questa considerazione si aggiunge a tale problema, a dire il vero non solo concernente il Belgio ma anche altri Paesi UE (e in alcuni casi anche l'Italia), la questione di una crisi più generale che lo Stato belga si sta trovando a dover gestire: **la mancanza di accoglienza dei migranti in strutture idonee che ha portato moltissimi richiedenti protezione a vivere per strada**. Da più di un anno Bruxelles si è vista condannata da numerose corti interne e adesso anche dalla Corte EDU, per le misure provvisorie si precisa, a offrire condizioni materiali di accoglienza dignitose ai migranti richiedenti asilo, sia in strutture sia in hotel, proprio al fine di evitare che questi siano all'addiaccio benché legittimati a ricevere accoglienza secondo le normative europee.

Sarebbero oltre 5.000 i casi presentati e di questi il 90% è ritenuto fondato palesando un comportamento illegittimo dall'organo belga competente per l'accoglienza (Fedasil), secondo quanto espresso autorità giudiziarie nazionali, il *Tribunal du travail francophone de Bruxelles*¹¹³. Tutto ciò se si considera il solo 2022: migliaia di volte il governo belga è stato condannato per non aver rispettato la legge e per aver lasciato i richiedenti asilo per strada, senza alcun riparo, assistenza sanitaria o sostegno materiale. Ed ora **la Corte EDU ha ordinato misure provvisorie contro il Belgio per non aver offerto condizioni materiali di accoglienza a ben 149 richiedenti asilo in applicazione della Rule 39**¹¹⁴. La Corte di Strasburgo, decidendo in via provvisoria vista l'urgenza dell'oggetto della richiesta, ha ordinato al governo belga di rispettare e applicare le decisioni dei tribunali nazionali a cui finora non ha dato seguito.

La crisi del sistema in Belgio, che le autorità giustificano dichiarando un'incapacità a gestire i numeri così alti dovuti anche alla crisi ucraina, è dovuta in realtà a decisioni di più lungo corso, che vanno dalla chiusura di molte strutture di accoglienza nel passato, alla decisione di sospendere le decisioni sulle richieste dopo la crisi afghana dell'anno scorso¹¹⁵. Il peggioramento delle condizioni di accoglienza ha tuttavia portato al fatto che non solo adulti, ma anche minori con famiglie e minori non accompagnati siano rimasti senza un tetto, secondo quanto riportato dalla stampa nazionale, da difensori legali¹¹⁶ e da molte ONG che prestano aiuto a tali persone¹¹⁷. Tuttavia, è utile forse richiamarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, in una serie di casi simili in Francia, ha deciso in merito alla violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di trattamenti inumani degradanti e tortura) per le condizioni a cui sono stati sottoposti i richiedenti asilo, obbligati per quasi un anno a dormire in condizioni durissime e senza un giaciglio per le

strade del Paese. Difatti, nel caso N.H. e altri c. Francia¹¹⁸, la Corte ha osservato che i ricorrenti avevano diritto al sostegno materiale e finanziario ai sensi del diritto interno, a condizione che fossero stati autorizzati a risiedere in Francia come richiedenti asilo registrati. La registrazione delle loro richieste e il riconoscimento delle forme di protezione hanno avuto tempi molto lunghi, in un caso 229 giorni dall'arrivo in Francia. La Corte, benché avesse riconosciuto le difficoltà del sistema di accoglienza francese a gestire gli alti numeri, ha ritenuto che non potesse essere giustificata la condizione a cui in ultimo sono stati assoggettati i migranti. Ma questo, non solo perché non sono stati concessi supporto materiale e assistenza (una dimora e forme di sostegno materiale), ma poiché a questa mancanza del sistema si è aggiunta l'incuria con cui per molto tempo lo Stato francese ha ignorato le richieste dei migranti stessi. Quindi per avervi violazione dell'art. 3 devono esserci entrambe le condizioni per la Corte, tanto che ad uno dei migranti non è stato riconosciuto il trattamento disumano e degradante poiché, seppure abbia vissuto per due mesi in una tenda gentilmente concessagli da privati, ha potuto ottenere un responso dalle autorità francesi in tempi ritenuti ragionevoli (63 giorni per il *Temporary Allowance*)¹¹⁹.

Tornando al Belgio, caso per molti versi simile in quanto le autorità nazionali preposte non stanno adempiendo alle decisioni dei giudici nazionali, si ripete di nuovo la difficoltà dei sistemi di accoglienza nazionali a gestire i momenti di flusso maggiore, sebbene difficilmente si potrebbero ritenere questi inaspettati. In questa difficile condizione di privazione dei più basilari servizi di assistenza, non solo l'accoglienza ma si pensi anche a servizi sanitari e aiuti di

sopravvivenza (pasti regolari e vestiti per l'inverno), si hanno conseguenze anche per l'identificazione dei MSNA e l'accertamento dell'età dei minori. Difatti, nei casi di dubbio, l'Agenzia Fedasil richiede al *Guardianship Service*, istituto pubblico che si occupa della tutela dei MSNA e parte del *Federal Public Service Justice*, di eseguire esami medici nelle modalità già precedentemente descritte. Si tratta quindi di varie tipologie di esami con radiografie dei denti, della clavicola e del polso. Ebbene, recentemente, il *Guardianship Service* si è dichiarato **impossibilitato ad eseguire tali esami in quanto le condizioni di privazione a cui sono sottoposti gli individui di cui si dubita l'età avrebbero debilitato troppo la persona** per poter realizzare tali esami. Pertanto, il Servizio richiede che il Fedasil fornisca ai rifugiati assistenza medica prima che vengano somministrati tali test¹²⁰.

Mentre si attende una decisione del Governo per un ampliamento dei posti di accoglienza, alcuni autori¹²¹ si sono chiesti se il Belgio possa ancora essere considerato uno Stato sicuro per eventuali trasferimenti di migranti secondo il regime di Dublino, partendo dalla definizione della CGUE la quale chiarisce che un trasferimento non dovrebbe essere accordato quando lo Stato ricevente presenti una chiara *"indifference"* che porti la persona *"in a situation of extreme material poverty that does not allow him to meet his most basic needs, such as, inter alia, food, personal hygiene and a place to live, and that undermines his physical or mental health or puts him in a state of degradation incompatible with human dignity"*¹²².

2.3 L'ITALIA E I MINORI NON ACCOMPAGNATI: L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 47/17 A 5 ANNI DI DISTANZA

L'approvazione all'inizio del 2022 del V Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza¹²³ ha evidenziato i bisogni e le necessità che l'infanzia presenta nel suo complesso, bisogni a cui le istituzioni sono chiamate a rispondere con modalità diverse a seconda degli specifici bisogni. Nell'analisi delle questioni legate all'infanzia, i minori non accompagnati emergono come un gruppo, evidentemente per numeri minoritario rispetto al totale, ma particolarmente vulnerabile per le sue caratteristiche.

Proprio all'interno del Piano, viene stabilito un programma di azione e di intervento fatto di azioni concrete che migliorino la condizione della minore età, troppo spesso e precocemente segnata da difficoltà economiche, povertà educative e disuguaglianze discriminanti¹²⁴.

L'azione 22 è fra queste rivolta proprio ai minori non accompagnati ed è volta a promuovere **"L'attuazione della normativa sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Legge n. 47 del 2017)"** che proprio in termini di realizzazione ha mancato, e parzialmente ancora oggi, di importanti decreti attuativi fondamentali per la sua realizzazione. Riconoscendo che la Legge 47/17 esplicita principi internazionali per la tutela dei minori richiamati anche dagli Obiettivi di sviluppo sostenibile, dalla Strategia dell'Unione europea sui diritti delle persone di minore età (2021-2024) e dalla Garanzia europea per l'infanzia¹²⁵, nel 2022 si è evidenziato **l'impegno istituzionale per attuare la legge fornendo alcuni strumenti di normativa secondaria indispensabili per la realizzazione della legge**

stessa. Ci si riferisce al decreto per le modifiche del DPR 394/1999, secondo l'art. 22 L. 47/17, al decreto di attuazione della legge di bilancio del 2020 per il sostegno della tutela volontaria, alla realizzazione di un monitoraggio della procedura di accertamento dell'età.

Segnali positivi, dopo eccessive attese¹²⁶, che rendono possibile a tutti gli effetti realizzare il dettato normativo e sviluppare maggiore uniformità per l'applicazione della legge, all'interno del territorio nazionale. Seguono tuttavia alcuni importanti atti secondari che, ancora ad oggi, non hanno visto la definitiva approvazione da parte delle autorità nazionali. Il primo riguarda il decreto che regola la procedura da seguire nel corso del primo colloquio¹²⁷, per regolare le modalità di svolgimento del colloquio che il minore non accompagnato deve effettuare al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza, mentre il secondo riguarda l'adozione delle necessarie modifiche al DPCM 535/99. Nello specifico per quest'ultimo si modificherebbe il DPCM 9 dicembre 1999, n. 535, recante il Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, d.lgs. 286/1998. Il Comitato per i Ministri è difatti stato abolito dalla legge 135 del 2012 e le sue funzioni sono state svolte dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tuttavia, il testo normativo del DPCM non è stato mai modificato e necessita di un aggiornamento per un corretto funzionamento degli organi istituzionali.

Proprio partendo dal V Piano nazionale, rileva sottolineare come siano stati individuati degli interventi per il raggiungimento dell'obiettivo sotteso all'azione 22:

1. "Adeguamento alla legge n. 47 del 2017 del DPR 394/99 e del DPCM 535/99, e adozione del DPCM ex art. 5, comma 1, della legge n. 47/2017 sul colloquio;
3. approvare una legge sull'apolidia, volta a migliorare le procedure di determinazione dell'apolidia in conformità con gli standard internazionali;
4. gruppo di lavoro per adeguamento normativo, ricognizione e monitoraggio dell'effettivo rispetto della normativa;
5. linee guida sul superiore interesse;
6. promozione di progetti di inserimento socio-lavorativo per MSNA e giovani adulti ex MSNA; monitoraggio applicazione del protocollo su accertamento dell'età;
7. monitoraggio delle situazioni di limitazione della libertà di movimento dei minorenni dovute a "erronea" e/o tardiva registrazione/ accertamento dell'età;
8. monitoraggio e miglioramento dell'applicazione del Regolamento di Dublino, individuazione e contrasto

delle cause che inducono i minorenni a rendersi irreperibili esponendoli al rischio di abusi e violenze;

9. monitoraggio dell'utilizzo della cartella sociale ex legge n. 47 del 2017, art. 9 e definizione di standard operativi uniformi per la sua compilazione;
10. monitoraggio della presenza di apolidi tra MSNA, e predisposizione di adeguati meccanismi di identificazione."

Per tali auspicati interventi in alcuni casi si sono già avviate e realizzate alcune azioni per migliorare l'accoglienza e l'integrazione dei minori soli, come nei casi di attuazione dei decreti mancanti, del monitoraggio sull'accertamento dell'età o sulla tutela volontaria¹²⁸, di progetti di inserimento lavorativo realizzati dalle istituzioni¹²⁹, in altri invece è necessario rafforzare tali processi, come per la presenza di minori apolidi fra i MSNA¹³⁰, la limitazione della libertà dovuta ai ritardi o al mancato accertamento dell'età o per quanto concerne l'uniformazione della cartella sociale.

2.3.1 Il Decreto per le modifiche del DPR 394/1999: finalmente l'approvazione

A metà del mese di settembre 2022, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un documento che introduce le modifiche necessarie al DPR 394/1999, dando finalmente attuazione all'art. 22 della Legge 47/17. Poiché il documento apporterà modifiche ad un d.p.r. dovrà essere approvato sempre con decreto del Presidente della Repubblica¹³¹.

L'importanza del nuovo regolamento consiste nell'adeguare la normativa secondaria alla legge ordinaria approvata nel 2017, apportando quindi i necessari cambiamenti per quanto riguarda la disciplina dei permessi di soggiorno per i minori e della conversione dei permessi nel passaggio alla maggiore età. Difatti, la Legge Zampa prevede all'art.10 il principio generale di non-respingimento dei minori soli in ingresso alla frontiera (sono previste infatti eccezioni solo nei casi estremamente gravi) e il conseguente rilascio di un permesso o per minore età o per motivi familiari. La tipologia di permesso per minore età è forse la più frequente nella casistica, difatti il permesso per minore età può essere richiesto per il solo fatto di trovarsi come minorenni nel territorio italiano e senza alcuna figura genitoriale, o sostitutiva, al fianco. **Ad oggi con il DPR si conferma che la durata di tale permesso è fino alla maggiore età** e non più fino all'espletamento delle indagini familiari. Proprio per quanto espresso, la richiesta del permesso di soggiorno per minore età può essere fatta nelle fasi immediatamente successive al suo arrivo in quanto, secondo l'art. 10, non è necessario sia stato già nominato un tutore volontario.

Per quanto riguarda invece per il permesso di soggiorno per motivi familiari, può essere rilasciato al MSNA infraquattordicenne, affidato anche ex art. 9, c. 4, L. 184/1893 o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano convivente, o al minore ultraquattordicenne, affidato anche ex art. 9, c. 4, L. 184/1893 o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano convivente o alla tutela di uno straniero regolarmente soggiornante.

Secondo alcuni, il permesso per minore età deve essere considerato come una categoria residuale, da rilasciare quindi qualora non possa essere rilasciato altro titolo di soggiorno (per motivi familiari o per richiesta di protezione internazionale)¹³². Sicuramente il nuovo regolamento porta ad una semplificazione della normativa finora vigente, necessaria per un'opera di chiarimento in merito ai permessi di soggiorno e alla loro conversione. L'art. 28 viene difatti modificato abolendo la precedente versione che prevedeva la tipologia di permesso per integrazione sociale e civile del minore che era rilasciato ai sensi dell'art. 32, co. 1-bis e 1-ter del Testo unico delle disposizioni in materia di immigrazione ai minori ammessi a partecipare ad un progetto sociale e civile per un periodo di almeno due anni.

La nuova formulazione del regolamento sembra recepire il parere reso dal Consiglio di Stato relativo al precedente testo proposto, parere in cui l'autorità giudiziaria, in funzione consultiva, ha evidenziato che era necessario da parte della fonte secondaria seguire la fonte primaria, nella parte in cui si differenzia il permesso per motivi familiari per gli infraquattordicenni dai minori ultraquattordicenni, seguendo l'art. 10.1, lett. b, L. 47/17. Pertanto, solo nel caso del minore ultraquattordicenne sarà possibile rilasciare un permesso di soggiorno per motivi familiari qualora il minore sia sottoposto alla tutela di uno straniero con regolare titolo di soggiorno, mentre nei casi del minore infraquattordicenne sarà necessario richiedere il permesso per minore età, essendo difatti possibile quello per motivi familiari solo ove vi sia tutela di un cittadino o cittadina italiana.

Il permesso di soggiorno per minore età deve essere rilasciato anche senza la contestuale presentazione dei documenti da parte del minore solo, molto spesso impossibilitato a produrre documenti per le difficoltà legate al viaggio avuto o per le condizioni del Paese di provenienza. Proprio grazie alle modifiche apportate si chiarisce quanto fino ad ora oggetto di prassi o di pratiche dettate da circolari ministeriali¹³³. La Questura, pertanto, dovrà ora attestarsi ad una normativa secondaria, vincolante, per la quale anche se il minore è privo di passaporto o altro documento equipollente, si impone il rilascio del permesso per minore età. Solo al momento della conversione quando il minore sarà maggiorenne, sarà richiesta l'esibizione di un

documento attestante l'identità della persona a meno che non vi siano anche in questo senso delle evoluzioni normative o delle prassi che agevolino chi è impossibilitato ad ottenere un passaporto.

In tema di conversione del permesso, il regolamento dispone ancora su un tema importante relativo **alla conversione del permesso nei casi di minori richiedenti la protezione internazionale**, i quali, a seguito di un diniego, non erano legittimati a richiedere la conversione del permesso per studio, lavoro, esigenze sanitarie o attesa occupazione. Il minore, una volta ricevuto il diniego, avrà pertanto 30 giorni di tempo per effettuare la richiesta, calcolati "dalla scadenza del termine per l'impugnazione del diniego della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale ovvero entro trenta giorni dalla notifica del decreto non impugnabile con cui l'autorità giudiziaria nega la sospensione del provvedimento impugnato, ovvero entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto di rigetto del ricorso".

Inoltre, il decreto approvato chiarisce che i permessi rilasciati al MSNA permettono al minore di lavorare in maniera subordinata o autonoma e di svolgere attività lavorative di tipo formativo, nel rispetto della normativa vigente in tema di lavoro minorile.

L'approvazione di tale decreto è, come si evince da quanto scritto, estremamente importante per i MSNA, in quanto delucida e semplifica gli iter giuridici che concernono il minore dai primi giorni di arrivo, rendendo più sicuro anche il passaggio alla maggiore età, vista la possibilità di convertire i permessi dei richiedenti asilo in minore età, ove non fossero approvati. Proprio su questo punto sarà forse necessario monitorare che le autorità di pubblica sicurezza preposte si conformino al dettato legislativo, garantendo quindi su tutto il territorio nazionale uniformità nell'applicazione.

2.3.2 Il Decreto per il sostegno alla tutela volontaria

Nella legge di bilancio 2020 è stata approvata una disposizione a sostegno dei tutori volontari per MSNA che permette la concessione di rimborsi ai tutori per le spese vive affrontate da questi e per il rimborso ai datori di lavoro del 50% del costo dei permessi, accordati ai dipendenti per lo svolgimento di interventi o prestazioni a favore dei minori.

In particolare, in quest'ultimo caso, le prestazioni che necessitano del disimpegno dal lavoro dovranno essere avallate dal Tribunale per i minorenni competente, mentre per quanto riguarda i rimborsi si tratta di spese necessarie per le attività che il tutore compie per l'interesse del minore,

come le spese di viaggio per adempiere alle varie incombenze amministrative. Si pensi ad esempio ai casi in cui sia necessario rivolgersi ad ambasciate o consolati dislocati in centri urbani lontani dalla residenza del tutore, ipotesi che prevedeva in precedenza l'esborso di cifre da parte del tutore e che dal gennaio 2020 è invece coperta dalla disposizione normativa.

Tuttavia, per far sì che tale norma potesse concretamente realizzarsi, la norma stessa prevedeva un decreto di attuazione che solo nell'agosto del 2022 è stato pubblicato¹³⁴, a seguito dell'approvazione da parte del Ministero dell'Interno e di quello dell'Economia e delle Finanze. La Legge di bilancio 2020 prevede quindi che un milione di euro annui siano messi a disposizione per queste misure di sostegno al tutore volontario di minore solo, rendendo concreto quello che da lungo tempo molte associazioni di tutori e singoli avevano richiesto a gran voce.

Per quanto riguarda i permessi di lavoro, l'art. 2 del decreto dispone che, per le ore di assenza del tutore volontario, sarà rimborsato al datore di lavoro privato il 50% della retribuzione pagata per un ammontare massimo di 60 ore annue fruibili. La richiesta di permesso dovrà essere presentata al datore di lavoro, corredata dal nulla osta del Tribunale per i minorenni competente, che "valuta la necessità dell'intervento o della prestazione a favore del minore". Invece, per quanto riguarda il rimborso delle spese dovute a viaggi, queste devono essere sostenute dal tutore volontario per gli adempimenti connessi con l'ufficio della tutela volontaria e devono essere oggetto di richiesta motivata e documentata dal tutore.

In aggiunta a ciò, viene prevista la possibilità che i Tribunali per i minorenni approvino un'indennità (commisurata all'effettivo bisogno e per un massimo di € 900) nei casi in cui la tutela sia particolarmente gravosa per il tutore e complessa nella realizzazione, pur aggiungendo che non sarà possibile richiederla nei casi in cui il minore sia stato assegnato a tre mesi dalla maggiore età¹³⁵. Tale eccezione esclude quindi molti dei minori che arrivano in Italia in prossimità della maggiore età e rende più necessario assicurarsi che le tutele siano nominate secondo le tempistiche definite dalla Legge 47/17 (e quindi entro 10 giorni dall'arrivo del minore non accompagnato). Ricordiamo infatti che secondo i dati del Ministero del Lavoro¹³⁶, il 43,9% dei minori arriva all'età di 17 anni, comportando pertanto in molti casi l'urgenza di facilitare il prima possibile al minore un percorso virtuoso di integrazione. Si pensi ad esempio all'iscrizione a corsi di formazione, educativi o tirocini professionalizzanti. Ad ogni modo, è possibile richiedere l'indennità riconosciuta in casi straordinari al momento della "cessazione dell'ufficio", secondo l'art. 4 co. 1, comportando pertanto un rimborso successivo allo svolgimento

dell'attività, previa approvazione del giudice delegato dal Presidente del Tribunale specializzato.

Il decreto porta inoltre a riflettere sull'evoluzione che la figura del tutore volontario sta avendo dalla prima legge che, a livello nazionale, ha creato la tutela dei minori non accompagnati da privati cittadini. Se infatti il tutore volontario è stato sin dagli inizi considerato come simbolo di una "genitorialità sociale"¹³⁷ ed espressione di un'idea di volontariato privo di seconde finalità, è pur vero che subito dopo l'approvazione della Legge 47, **le associazioni e gli stessi tutori volontari hanno chiesto a gran voce un supporto maggiore**, almeno per le ore di permesso non retribuito prese e per le spese vive affrontate in totale autonomia dai tutori¹³⁸.

Si pensi al contenzioso conclusosi nel 2018, con la sentenza della Corte Costituzionale che chiariva la costituzionalità del dettato normativo, in quanto la tutela volontaria non ha a che vedere con l'attività lavorativa o professionale e le azioni del tutore rispondono ad adempimento di "un dovere sociale di alto valore morale". Secondo i giudici, solo nei rari casi di un patrimonio da gestire, su cui far ricadere la richiesta di indennità, poteva essere chiesto un rimborso delle spese, accomunando pertanto la tutela del minore straniero con la tutela del Codice civile. La chiusura delle motivazioni è inoltre un punto chiave rispetto alla natura e ai principi con cui si è considerata l'istituzione della tutela volontaria. I giudici infatti hanno espresso che "la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta"¹³⁹. Ebbene da tale iniziale idea di tutore, a distanza di anni è possibile valutare una progressiva consapevolezza istituzionale della necessità di supportare una figura che svolge sì una funzione privata (di concreto supporto al minore), ma anche una funzione di utilità pubblica, che permette al sistema di accoglienza ed integrazione italiano di funzionare e di essere considerato giustamente una buona pratica a livello europeo. Sicuramente l'aver ascoltato le associazioni dei tutori ed il monitoraggio dell'AGIA, nel quale si è evidenziata la difficoltà anche della sostenibilità dell'attività, ha portato all'approvazione di un decreto quantomai necessario per sostenere l'accoglienza di un gruppo vulnerabile come i minori soli, senza ricadere in pericolose procedure di infrazione della Commissione UE già in passato sperimentate.

Se consideriamo la tutela volontaria come forma di volontariato possiamo, ad ogni modo, valutare l'art. 379 c.c. che prevede solo in casi specifici e, previa valutazione del patrimonio, un'indennità al tutore¹⁴⁰. Tuttavia, la questione dei rimborsi spese e dei permessi retribuiti ritorna anche nei casi delle tutele per così dire ordinarie, che prevedono anch'esse un rimborso delle spese sostenute per viaggi o

trasferite e che comportano il riconoscimento dei permessi di lavoro retribuiti. Sembra, pertanto, più che giusto un equo trattamento anche per i tutori volontari di minori stranieri non accompagnati.

Il decreto dell'agosto 2022 comporta un'uniformità di azione a livello nazionale per il sostegno ai tutori e pertanto, come norma gerarchicamente superiore, sarà considerato come preminente rispetto a eventuali fonti subordinate. È tuttavia possibile ritenere che ove disposizioni regionali o di disciplina lavoristica prevedano un sostegno maggiormente esteso, a maggiore beneficio del tutore, tali disposizioni potranno applicarsi nella regione specifica o nel caso specifico. In passato, infatti, ci sono state disposizioni accluse in contratti collettivi o normative regionali che hanno definito clausole e condizioni per il supporto ai tutori. Basti fare l'esempio della Regione Puglia che proprio nell'anno 2021, in ragione della mancata adozione di un decreto attuativo della legge di bilancio 2020, aveva previsto una copertura per il proprio territorio.

Difatti, l'art. 4 della L.R. 10/2021 aveva disposto che "La Regione Puglia, nel rispetto della vigente normativa statale e nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 882 e 883, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 - legge di stabilità 2020), provvede al rimborso, nei limiti delle disponibilità finanziarie assegnate, degli oneri sostenuti per la stipulazione di polizze assicurative contratte in favore di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, di cui alla legge 7 aprile 2017, n. 47, in ragione della loro funzione." La polizza assicurativa per i rischi connessi alle attività di tutela prevede un rimborso massimo di 200 € per tutela per un massimo di tre tutele per tutore e, con determinazione dirigenziale n. 695 del 15.07.2022, è stato prorogato al 6 settembre 2022 il termine di scadenza per la presentazione delle domande di rimborso della polizza¹⁴¹.

Prevedendo una spesa di bilancio pari a 80.000 euro per il solo esercizio finanziario 2021, la legge regionale non sembra comportare una sovrapposizione in questo caso con la normativa nazionale che prevede al massimo un'indennità equa straordinaria in condizioni di oggettiva e comprovata difficoltà e onerosità della tutela stessa. Visto che l'erogazione dei rimborsi e delle indennità a livello nazionale è stata assegnata ai Prefetti, sarà ad ogni modo possibile per tali organi calibrare l'azione a seconda o meno di eventuali strumenti aggiuntivi regionali o locali. In ogni caso, in tema di politiche sociali, vi è competenza regionale tutelata dalla Costituzione che permette a queste di disporre normative di sostegno ai tutori volontari, con rispetto delle competenze di queste da parte dello Stato.

Pertanto, la competenza dello Stato rimane nel settore della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», lasciando quindi ampio margine alle regioni per poter definire disposizioni che assistano i tutori volontari.

2.3.3 La salute dei MSNA e il Sistema Sanitario Nazionale

Sebbene dal gennaio 2017 sia stato approvato un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui si è prevista l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) per tutti i MSNA, e nell'aprile del 2017 la Legge 47/17 abbia disciplinato l'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN dei MSNA in attesa del rilascio del permesso di soggiorno, le pratiche regionali e locali sono sempre state disomogenee portando a ritardi e spesso violazioni delle disposizioni. Difatti, uno dei problemi maggiormente riscontrati era la mancata iscrizione o il forte ritardo nell'ottenere a tale diritto da parte delle autorità. Com'è noto, la Legge Zampa aveva previsto che l'iscrizione al SSN fosse richiesta dall'esercente la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza, tuttavia molto spesso il sistema trovava degli ostacoli nel rilascio al minore del codice fiscale da parte dell'Agenzia dell'Entrate, passo necessario per l'iscrizione al SSN e il rilascio della tessera sanitaria.

Pertanto, la Circolare approvata dal Ministero della Salute nell'agosto 2022¹⁴² ha chiarito la disciplina non solo per i minori stranieri non accompagnati ma anche per i minori migranti regolari o irregolari presenti nel territorio, disponendo che "tutti i minori, regolari, irregolari e minori non accompagnati, hanno diritto al pediatra di libera scelta o al medico di medicina generale, quali soggetti destinatari delle più ampie misure di tutela in relazione alla loro naturale vulnerabilità". Per ciò che concerne il codice fiscale, l'Agenzia delle Entrate ha adottato la Risoluzione n. 25, che **agevola la richiesta del codice fiscale permettendo che la ASL possa direttamente attivare la procedura presso l'Agenzia come soggetto terzo**. Sebbene le prassi regionali siano negli anni diversificate, tale possibilità, secondo il Ministero, potrebbe portare ad una maggiore uniformità, in quanto le ASL adotterebbero procedimenti standardizzati e iter burocratici semplificati per richiedere il codice fiscale.

Il pericolo di una mancata iscrizione al SSN è quello di vedere il minore assegnato ad un codice STP, di norma riservato agli stranieri presenti temporaneamente sul territorio, codice che non permette di accedere ad un pediatra o ad un medico di base ma che presuppone il ricorso alle strutture pubbliche come i consultori. Sicuramente la

Circolare è un importante passo in avanti per una maggiore garanzia della salute dei minori stranieri e potrebbe portare progressivamente ad un'armonizzazione delle prassi finora mancante. Tuttavia, a tale scopo, sarà necessario sostenere le ASL competenti affinché siano in grado e adeguatamente informate della procedura.

2.3.4 Le differenti procedure di accertamento dell'età nel territorio nazionale

Proprio pensando all'importanza delle strutture sanitarie locali nell'attuare le disposizioni normative a tutela dei minori, è importante valutare a distanza di tempo l'attuazione del protocollo Stato - Regioni per le procedure di accertamento dell'età, nei casi in cui non sia certo il dato per un minore straniero non accompagnato sprovvisto di documenti al momento dell'ingresso.

Difatti, a seguito dell'approvazione della Legge 47/17, si è reso necessario un accordo con cui il Governo, le Regioni e le Province autonome concordassero una procedura unificata da adottare ai fini della determinazione dell'età dei minori soli. Tale procedura è stata quindi approvata nel luglio 2020, nel corso di una Conferenza unificata, ed ha portato alla definizione di un Protocollo multidisciplinare che prevede tre fasi di realizzazione dell'accertamento ed un approccio olistico a tutela della vulnerabilità del minore stesso¹⁴³.

Il protocollo dispone che la procedura di accertamento sia richiesta dal Tribunale per i minorenni ed effettuata presso strutture pubbliche da team multidisciplinari appositamente formati, previa messa a conoscenza del procedimento al minore e al tutore. L'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) ha realizzato il primo monitoraggio nazionale per valutare l'attuazione della procedura descritta nel protocollo, a distanza di due anni dall'approvazione dello stesso¹⁴⁴.

I risultati mostrano una situazione piuttosto variegata a livello territoriale: delle aziende sanitarie contattate in tutta Italia, un totale di 118, alcune non hanno conoscenza del documento, mentre altre utilizzano un protocollo diverso o non svolgono la procedura di accertamento dell'età che viene invece svolta da altri enti (centri ospedalieri o enti universitari, ad esempio, in virtù di accordi con le prefetture precedenti al protocollo). Un buon numero ad ogni modo ha partecipato al monitoraggio compilando il questionario, 102 aziende sanitarie, **65 delle quali non hanno istituito un team multidisciplinare** all'interno del proprio organico. Più della metà dei rispondenti al questionario.

In particolare, le regioni che hanno evidenziato una buona presenza nelle aziende sanitarie di un'équipe multidisciplinare sono Sardegna, Lazio, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano. In particolare nel Lazio ogni azienda ha costituito un team. In 9 Regioni è presente una situazione differenziata a seconda delle aziende sanitarie considerate. Sicilia, Calabria, Puglia, Liguria ed un numero fin troppo alto di regioni non presentano ad oggi ancora nessuna azienda con un team su modello di quanto indicato dalla conferenza unificata. Molte delle 65 aziende sanitarie hanno confermato una volontà già avviata di costituire un team secondo le modalità descritte dal protocollo (come Toscana ed Emilia Romagna), mentre altre hanno palesato la presenza di norme o protocolli diversi (come il Piemonte) o di convenzioni con enti terzi (aziende ospedaliere, policlinici universitari, IRCCS¹⁴⁵).

Certo, è possibile ipotizzare varie motivazioni per spiegare la bassa percentuale di aziende sanitarie allineatesi al protocollo. Come ipotizzato da INMP, la pandemia ha rallentato notevolmente i processi di uniformazione al documento nazionale ma, in aggiunta a ciò, in alcuni territori l'assenza di un bisogno dovuto alla presenza esigua di minori soli ha probabilmente portato a ritardare l'adempimento da parte delle aziende sanitarie. Resta tuttavia il fatto che in altri territori, la non conoscenza del protocollo dichiarata dalle stesse strutture, possa far presumere uno scarso impegno delle istituzioni nel diffonderlo il più possibile.

Anche la composizione dei team multidisciplinari, ove non si segua il protocollo del 2020, presenta notevoli elementi problematici. La Legge 47/17 dispone solo l'esigenza di una multidisciplinarietà che non viene definita, ma che tuttavia richiama evidentemente a quanto è ritenuto dalla comunità scientifica e dalle Organizzazioni Internazionali (come il Comitato ONU per i diritti del fanciullo). Tuttavia, prima del Protocollo si sono create delle prassi che hanno portato molte aziende sanitarie ad inserire nel team figure quali medici legali, radiologi, odontoiatri (si vedano le pratiche attuate nella Regione Piemonte) che considerano aspetti fisici spesso non oggettivi¹⁴⁶. Come evidenziato dal monitoraggio dell'INMP, nei casi in cui si utilizza un protocollo multidisciplinare diverso da quello adottato in Conferenza Unificata, in molti casi "la procedura è guidata dal medico legale e prevede sempre esami strumentali, essenzialmente Rx del polso ed esami ortopantomamici"¹⁴⁷.

Per quanto riguarda la presenza del mediatore culturale è strutturata e stabile nel 41% delle aziende mentre è chiamata nel 14% dei casi, ove sia utilizzato il Protocollo del luglio 2020. Nelle 8 aziende che non lo seguono, i due terzi ha dichiarato di aver inserito il mediatore strutturalmente. Fra gli elementi di debolezza rispetto all'attuazione

del Protocollo, oltre alla mancata conoscenza ed applicazione di questo in alcuni territori, vi è da rilevare anche **la prassi maggioritaria di non notificare il risultato al minore o al tutore della procedura stessa**. Tale pratica non è conforme al dettato normativo del 2017 e comporta una violazione dei diritti del minore. Come chiarito dal report di INMP, solo 14 team comunicano sempre l'esito al minore, mentre 19 team notificano al Tribunale dei minori, numeri molto minoritari rispetto al totale delle aziende sanitarie presenti sul territorio (pari a circa il 10%). Anche i tempi di espletamento della procedura non rispettano la Legge 47/17, che prevede 10 giorni di tempo massimo dall'invio della richiesta: l'80% delle aziende dichiara di svolgere la procedura entro 20 giorni, di cui il 48% entro i 10 giorni come la normativa dispone.

Un elemento controverso è, inoltre, la sostenibilità della procedura all'interno delle aziende, benché circa il 75% circa delle aziende in linea con il Protocollo dichiara che utilizza personale interno e che il quantitativo delle richieste è gestibile, non può non essere rilevato che vi è un restante 25% che di conseguenza dichiara di necessitare di maggiore supporto per realizzare la procedura nelle modalità e con le risorse richieste dalla legge e dal Protocollo. Se da un lato la formazione del personale sembra essere la chiave per una migliore riuscita delle procedure all'interno delle aziende, dall'altro sembra anche poco conosciuto il Protocollo in tutte le sue potenzialità, visto che risulta essere inutilizzato il sistema di valorizzazione della prestazione, con le spese a carico di uno specifico fondo disponibile presso il Ministero dell'Interno.

In ultimo, risulta molto interessante il dato a livello nazionale, seppur parziale poiché relativo a sole 21 aziende che hanno costituito un team multidisciplinare, della quantità di richieste e di procedure effettuate. Difatti, dall'approvazione del Protocollo le richieste di determinazione sono state 846 e le valutazioni effettuate 687, i minori riconosciuti tali sono stati 398 ed in 76 casi l'accertamento ha avuto un esito incerto. L'INMP chiarisce che "la discrepanza tra richieste e valutazioni effettuate è molto alta nei territori dove sono presenti hotspot, come Trapani e Taranto, dove spesso la richiesta di determinazione dell'età è effettuata immediatamente all'arrivo nel centro, ma dove, considerato il superiore interesse del minore che prevale su altre condizioni, se i migranti si dichiarano minori vengono trasferiti in centri ad essi dedicati anche se l'accertamento non è stata ancora effettuato"¹⁴⁸.

Il numero relativamente contenuto rispetto al totale degli ingressi dei minori non accompagnati nel territorio italiano (negli ultimi due anni le presenze registrate mensilmente hanno variato dai 6.000 MSNA fino ai circa 18.000 dell'ottobre 2022) porta a ritenere che le aziende sanitarie

possano effettivamente gestire il carico di richieste, tuttavia due questioni devono essere considerate.

In primo luogo, **le differenze regionali rispetto agli ingressi**. Vi sono infatti regioni dove non vi è un ingresso o una presenza forte di minori, mentre altre sono maggiormente e costantemente esposte al fenomeno (si pensi a Sicilia, Puglia, Calabria, Lombardia, Friuli - Venezia Giulia ed Emilia Romagna). Tale aspetto rappresenta da un lato un impedimento all'uniformità nel territorio rispetto all'attuazione del Protocollo, con regioni maggiormente incentivate, e dall'altra **l'esigenza più urgente di formare il proprio personale per l'applicazione e per valutare l'effettiva sostenibilità delle procedure di accertamento**. Rispetto alle regioni di confine, è inoltre doveroso sottolineare come la procedura per la determinazione dell'età debba svolgersi in un luogo adeguato a tutela del minore e che non possa pertanto prendersi in considerazione la realizzazione nella prossimità del confine in cui viene identificato il minore (come avvenuto in precedenza in alcuni casi nel Friuli - Venezia Giulia) o all'interno dell'hotspot, prassi da evitare in quanto sarebbe necessario trasferire la persona presunta minore in un centro per minori fino all'espletamento della procedura, nei 10 giorni stabiliti per legge.

Proprio la necessità di rafforzare la formazione degli operatori sanitari e non solo sembra essere la chiave per ottenere una maggiore tutela dei minori non accompagnati ed evitare che molti di loro non siano riconosciuti come tali e finiscano in centri per adulti e, nel peggiore dei casi, nei centri per il rimpatrio. In ultimo, è fondamentale incentivare le regioni e le aziende sanitarie nell'adozione del Protocollo, passo indispensabile per una tutela uniforme del minore solo in tutto il territorio.

2.3.5 Ricongiungimenti familiari e procedure italiane

In Italia, spesso ci si è preoccupati giustamente del problema dei minori scomparsi, intendendo la questione dei minori che vengono segnalati e identificati in un territorio, entrando quindi nel sistema di accoglienza, e che poi successivamente fuoriescono da tale circuito scomparendo dal centro che li ha accolti. Tale fenomeno non è solo italiano, ma ha valenza europea sebbene difficile da quantificare. Alcune ricerche hanno indicato che dal 2018 al 2020 sono scomparsi 18.000 minori di cui la stragrande maggioranza MSNA¹⁴⁹. Ad esempio, nel 2019 (secondo lo studio del European Network Migration - EMN) in Grecia sono scomparsi 1.340 minori soli (di cui 366 ritrovati successivamente), mentre in Italia sono risultati non rintracciabili ben 2.676, indicando così la forte rilevanza del problema nel nostro Stato¹⁵⁰.

La connessione della questione dei minori scomparsi con il tema del ricongiungimento familiare spiega, in alcuni casi, parte di questo fenomeno, certo ben più complesso. Com'è noto, si deve constatare la difficoltà connaturata ad espletare in toto una procedura di ricongiungimento familiare secondo il Regolamento di Dublino, confermata dalla presenza di un numero molto esiguo di minori che perseguono tale via. Con la consapevolezza che il tema del ricongiungimento familiare è una questione europea, lo stesso EMN ha indicato come positive le decisioni di due Stati membri di adottare nuovi protocolli e linee guida per fornire un supporto agli operatori nell'attuazione della procedura Dublino per i MSNA, estendendone in taluni casi la possibilità per il ricongiungimento familiare ai minori non accompagnati viventi con un familiare (come nel caso spagnolo)¹⁵¹.

In Italia, dove il problema è importante per il sistema di accoglienza ed integrazione, si è consapevoli della volontà di molti minori di transitare per il Paese cercando di ricongiungersi con familiari in altri Stati membri¹⁵². Tuttavia, i rischi dei minori in viaggio per l'Europa possono essere sintetizzati nel pericolo di sfruttamento, nella possibilità di tratta e nei rischi di maltrattamenti e lesioni che purtroppo possono colpire persone così vulnerabili. Per rafforzare la

possibilità di un ricongiungimento formale e protetto, UNHCR e CIDAS hanno sviluppato delle Linee guida per il ricongiungimento, al fine di agevolare gli operatori e professionisti nell'individuazione e determinazione dell'interesse del minore alla propria unità familiare e per agevolare l'espletamento della procedura stessa, chiarendo i passi necessari e la documentazione adatta ai MSNA richiedenti protezione internazionale¹⁵³.

Pur nella comprensione che la questione dei ricongiungimenti familiari pone dinanzi agli Stati membri la necessità di un maggiore dialogo, è certo che qualora ci siano procedure farraginose, lente e ove ci sia l'incapacità degli operatori e delle autorità nazionali a porsi in dialogo con i minori (per spiegare quanto avviene e i tempi di attesa), il rischio – potremmo affermare la prassi – è quello dei movimenti secondari e di dichiarazioni non veritiere da parte del minore che si dichiara maggiorenne con l'idea di poter così sfuggire più facilmente alle maglie della rete di accoglienza nazionale¹⁵⁴. Il rischio chiaramente è accentuato in presenza di ingressi massicci e qualora vi siano adulti accompagnatori che instradino il minore a dichiarare cose non veritiere, con possibili rimandi a finalità dolose verso gli stessi minori.

2.4 LA PROSPETTIVA REGIONALE

2.4.1 Nel 2022 il raddoppio delle presenze in quasi tutte le Regioni

Il fenomeno della migrazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia ha visto degli aspetti di estremo interesse dovuti in parte alla migrazione ucraina che, sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi, ha avuto un impatto sul sistema di accoglienza dei minori soli declinato in ogni regione secondo differenze strutturali e sociali.

L'esigenza di creare un sistema di accoglienza con una capienza tale da permettere l'accoglienza anche nei flussi maggiori, tema già ricordato nei casi francesi e belgi citati in precedenza, è in realtà una questione che nel corso di questi ultimi anni ha colpito anche l'Italia, incapace in molti casi di accogliere i minori non accompagnati in arrivo e i migranti in generale se non con strutture straordinarie. Basti pensare al ricorso in numerosi casi, e in modalità a volte sistematiche, ai centri straordinari di accoglienza (CAS) con impoverimento dei percorsi di integrazione e delle tutele dei migranti. Il sistema stesso è quindi stato recentemente messo alla prova nel corso di varie crisi, non da ultimo

quella afghana e quella ucraina che hanno rimesso in questione la capacità di gestire forti flussi di ingresso.

Al giugno 2022 (ultima rilevazione dati ufficiale), è possibile riscontrare un numero di progetti SAI per minori soli pari a 235 per un totale di 6.634 posti. L'anno precedente, nel 2021, i dati a settembre 2021 evidenziavano un totale di posti simili, pari a 6.692 ivi compresi i posti finanziati con fondi FAMI, destinati questi a concludersi progressivamente come progettualità e prolungati anche in ragione della pandemia¹⁵⁵. Per apprezzare a pieno la concreta realizzazione, in tutto il territorio, di un'accoglienza a caratura nazionale, ma poi enucleata regionalmente e localmente, risulta interessante una visione più dettagliata dei posti del sistema SAI per regione e dei minori presenti

La presenza dei minori non accompagnati, come si vede, nel corso di un anno è pressoché raddoppiata, passando da poco più di 10.000 a quasi 18.000 presenze, in ogni Regione raddoppiate o triplicate ad eccezione di alcune costanti come la Sicilia, con poco più di 3.000 MSNA, la Campania e la Puglia, quest'ultima quasi in calo rispetto all'anno precedente.

Sicuramente l'incidenza dei minori ucraini ha determinato un forte aumento, basti vedere la progressione delle presenze da marzo in poi sostanzialmente. Fino a febbraio, infatti, le cifre si attestavano a 11.201 minori in costante ma lento aumento. Da marzo 2022 invece si sono iniziati a registrare gli ingressi dei minori ucraini considerati come non accompagnati. Com'è noto, la decisione della Federazione Russa di intervenire militarmente nella regione del Donbass ucraino è della fine di febbraio 2022.

Come si potrà notare dalle tabelle, la percentuale è cresciuta fino a luglio, tornando ad ottobre ai medesimi livelli di aprile, circa il 27%: segnale che v'è stata una crescita di minori ucraini ma che, al tempo stesso, il numero dei MSNA a prescindere dagli ucraini sia aumentato, quindi c'è stato un aumento anche di altre nazionalità, non solo quella ucraina. Vi è difatti un progressivo aumento anche di altre presenze, come quelle nordafricane con gli egiziani e tunisini in forte crescita, specie i primi che sono numericamente vicini al numero degli ucraini (4.439 nell'ottobre 2022).

Tabella 1 - Comparazione posti SAI e MSNA presenti

Regione	Posti SAI (giugno 2022)	MSNA presenti (ottobre 2022)	MSNA PRESENTI (Ottobre 2021)
Abruzzo	166	439	107
Basilicata	273	252	162
Calabria	372	1.840	732
Campania	821	888	717
Emilia – Romagna	588	1.747	825
Friuli – Venezia Giulia	0	960	1.026
Lazio	89	969	325
Liguria	231	793	313
Lombardia	674	2.895	1.064
Marche	163	422	196
Molise	128	157	82
Piemonte	194	851	313
Puglia	699	525	849
Sardegna	44	165	57
Sicilia	1716	3.980	3.029
Toscana	325	840	447
Trentino – Alto Adige	17	165	97
Umbria	57	157	46
Valle D'Aosta	0	15	4
Veneto	77	796	299
Totale	6634	18.876	10.317

Fonte: Rete Sai e MLPS

Il sistema di accoglienza ha quindi sviluppato, nel corso di quest'anno, due modalità diverse relative a due migrazioni nella sostanza differenti. Quella degli ucraini rappresentata da una componente più giovane e femminile con un percorso scolastico ben avviato, e quella dei minori provenienti dall'Africa, dai Balcani e dall'Asia centrale, con una forte presenza di diciassettenni maschi ed in alcuni casi con livelli di istruzione più bassi, mentre in altri con

buoni livelli di istruzione precedenti. Soprattutto in questa ripartizione gioca un elemento di profonda diversità la presenza o meno di familiari o accompagnatori, tali da differenziare il minore dai casi di ingresso come minore non accompagnato e riconducendolo piuttosto nella definizione di minore separato, quindi con genitori assenti ma potenzialmente con familiari al seguito.

La maggior parte dei minori ucraini rientra difatti piuttosto nella definizione di minori separati¹⁵⁶ e non tanto in quella di minori non accompagnati, poiché infatti sono minori che arrivano insieme ai propri familiari (non genitori) o ad esempio con i gestori degli istituti e orfanotrofi presso cui si trovavano in Ucraina. Tuttavia, la legge italiana non distingue fra minore separato e minore non accompagnato, facendo rientrare nella definizione di minore straniero non accompagnato tutti coloro che arrivano senza i propri genitori o senza rappresentanti legali a farne le veci. Si ricordi ad esempio del caso del minore albanese arrivato in Italia e con un fratello residente nel territorio nazionale, considerato comunque minore straniero non accompagnato dalla Corte di Cassazione nel 2018¹⁵⁷.

Tabella 2 - Presenza dei minori ucraini non accompagnati

Mese 2022	MSNA Ucraini	In percentuale su tot. MSNA
Marzo	1.419	11,9%
Aprile	3.906	27,9%
Maggio	5.122	35,2%
Giugno	5.392	34,6%
Luglio	5.577	33,9%
Agosto	5.420	30,7%
Settembre	5.280	28,1%
Ottobre	5.153	27,3%

Fonte: MLPS

Inoltre, anche per le misure di accoglienza, i minori ucraini si differenziano dal resto dei minori soli in quanto per la maggior parte sono stati accolti al di fuori dei centri di accoglienza SAI, ma da familiari o amici già presenti sul territorio o da famiglie residenti anche in ragione della grande ondata di solidarietà che in Italia si è avuta. Ad esempio, a metà aprile, dei 1.764 minori stranieri non accompagnati ucraini, 1.332 sono stati accolti in famiglia, secondo le dichiarazioni dell'allora Ministra dell'Interno¹⁵⁸.

Ad ogni modo, nei momenti iniziali e visto il forte arrivo sin dai primi mesi, con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 876 del 13 marzo 2022, è stato nominato un Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza dei minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina. Il Commissario ha, già nel maggio 2022, adottato un "Piano minori per minori stranieri non accompagnati" oltre a delle procedure operative in caso di scomparsa per rendere più efficiente la pronta ricerca dei minori.

In aggiunta a ciò, si è deciso a livello nazionale per il contributo ai singoli Enti locali, in virtù dell'art. 31 bis del D.L. 21/2022, convertito in L. 51/22, ai fini del rimborso delle spese sostenute per i minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina nelle strutture autorizzate o accreditate ovvero per gli oneri connessi all'affidamento familiare di questi¹⁵⁹.

2.4.2 Tutori volontari per minori ucraini e riconoscimento dei rapporti affettivi fra diverse interpretazioni

Proprio per quanto riguarda la rappresentanza legale, l'Italia è uno degli Stati che definisce tale istituto come fondamentale, attribuendo un ruolo al tutore non solo nella procedura di asilo (come invece molti Stati UE fanno), ma in ogni procedimento che possibilmente può avere come soggetto il minore¹⁶⁰. Difatti, viene nominato nell'immediato dell'identificazione del minore come dispone la Legge 47/17 a prescindere che vi sia o meno una richiesta di protezione internazionale. Anche l'UE identifica nel tutore un sostegno importante al minore, che si presuppone avere una capacità limitata nell'espletamento delle procedure giuridiche e amministrative che lo riguardano. La Direttiva 2013/33/UE e la 2013/32/UE richiedono che sia nominato il prima possibile il tutore per il corretto svolgimento della procedura di richiesta d'asilo e lo definiscono come "la persona o l'organizzazione designata dagli organismi competenti per assistere e rappresentare il minore non accompagnato nelle procedure previste dalla presente direttiva, allo scopo di garantirne l'interesse superiore ed esercitare la capacità di agire per suo conto, ove necessario"¹⁶¹. Si evidenzia piuttosto chiaramente come tale figura sia importante non solo per il benessere del minore, funzione comunque riconosciutagli, ma anche per un supporto nelle intricate questioni procedurali giuridiche e burocratiche che concernono la sua vita e il suo futuro. Difatti, l'Agenzia UE per i diritti fondamentali ha posto l'esigenza di focalizzare l'attenzione non sulla definizione del tutore stesso, ma piuttosto sul mandato che è chiamato a svolgere. Quest'ultimo è ricondotto a tre aree principali: assicurare il superiore interesse del minore, proteggere il benessere del ragazzo, esercitare la rappresentanza legale, completando la capacità di agire limitata per la minore età¹⁶².

La questione si è posta per i singoli Tribunali per i Minorenni (TM) nel riconoscere o meno i provvedimenti di affidamento adottati dalle autorità ucraine con cui i minori venivano affidati ai responsabili degli orfanotrofi, a seguito degli arrivi in gruppo con numerosi minori dall'Ucraina. Nella Provincia autonoma di Bolzano, nell'aprile 2022, il Pubblico Ministero del Tribunale per i

Minorenni aveva deciso di non riconoscere i provvedimenti adottati dalle autorità ucraine con cui i minori erano stati affidati ad una signora, responsabile dell'orfanotrofio di tipo familiare, arrivata in Italia con un gruppo di sette minori e due suoi figli. La signora arrecava con sé, inoltre, le lettere del Consolato ucraino e del Ministero della Giustizia dell'Ucraina a conferma della propria funzione di tutrice. Il Pubblico Ministero, agendo a tutela dei minori, ha disposto infatti per la preventiva separazione dei minori dalla signora, disponendo il collocamento di questi come MSNA in un centro secondo quanto disposto dalla Legge 47/17 e dall'art. 19 D.Lgs 142/2015. Il problema affrontato dal Pubblico Ministero riguardava aspetti di diritto internazionale, nello specifico l'applicazione della Convenzione dell'Aja del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, a cui l'Italia è vincolata dal gennaio del 2016. Secondo alcuni invece l'Italia, essendo Stato di temporanea presenza dei minori sarebbe tenuto al riconoscimento delle leggi ucraine sulla protezione dell'infanzia, le quali dispongono che il o la responsabile dell'orfanotrofio riveste anche la funzione di tutore o tutrice per i minori ivi accolti.

Tabella 3 - Tutori iscritti nei TM in Lombardia per residenza del tutore.	
TM MILANO Province afferenti	Tutori iscritti per Provincia
Milano	176
Como	23
Varese	23
Monza e Brianza	21
Pavia	9
Lecco	8
Lodi	3
Sondrio	2
TM BRESCIA Province afferenti	Tutori iscritti per Provincia
Brescia	49
Bergamo	28
Cremona	12
Mantova	7
Fonte: Dichiarazioni Garante Infanzia Lombardia, novembre 2022	

L'art. 23 della Convenzione dell'Aja del 1996 stabilisce che "le misure adottate dalle autorità di uno Stato contraente sono riconosciute di pieno diritto negli altri Stati contraenti." Mentre l'art. 43 della convenzione chiarisce

che "i documenti trasmessi o rilasciati in applicazione della convenzione sono esentati dall'obbligo di legalizzazione o di ogni analoga formalità"¹⁶³. Il Tribunale per i Minorenni di Bolzano, proprio su tali premesse e constatato il rapporto affettivo, non ha riconosciuto la disposizione del Procuratore, ma ha piuttosto deciso per il riconoscimento della responsabile come tutrice e per l'inutilità di una nomina del tutore volontario secondo Legge 47/17¹⁶⁴.

Tuttavia, per quanto riguarda la nomina del tutore in realtà nel corso di questi mesi, i Tribunali per i Minorenni hanno proceduto con le nomine del tutore volontario italiano secondo la Legge 47/17, pur riconoscendo i legami affettivi e la normativa ucraina in riferimento agli affidamenti ai responsabili degli istituti e cercando quindi di non separare i nuclei. Difatti, è pur vero che se si riflette sulla normativa italiana e sulle 3 funzioni che l'Agenzia FRA dell'UE riconosce al tutore è necessario, per l'interesse stesso del minore, una persona che sappia districarsi fra l'amministrazione italiana per questioni sanitarie, scolastiche e giuridiche. Come chiarito dalla Presidente del TM di Brescia, nel suo ruolo anche di Presidente dell'AIMMF¹⁶⁵, l'apertura di una procedura presso il TM e la nomina di un tutore volontario, che rappresenti sul territorio italiano il minore solo, garantisce il minore da possibili sparizioni o fenomeni criminali. Inoltre il tutore, previo controllo da parte dei servizi e delle forze dell'ordine, può essere scelto fra i familiari o amici al quale i genitori hanno affidato il figlio, purché si tratti di persona residente in Italia¹⁶⁶. Richiamandosi pertanto alle disposizioni in caso di guerra della Convenzione Aja citata (artt. 5¹⁶⁷ e 6¹⁶⁸), disposizioni che prevedono la possibilità di applicare la normativa del Paese di accoglienza, la Presidente sostiene la nomina del tutore volontario anche nei casi di arrivo dei minori con responsabili delle strutture in Ucraina, con una funzione non sostitutiva ma di ulteriore supporto. Tuttavia il problema si crea quando si considera l'incremento in generale dei MSNA, raddoppiati come si diceva in un anno e non solo a causa del conflitto ucraino, con la sostanziale stasi rispetto all'ampliamento delle liste dei tutori volontari. Problema concreto e grave in alcuni territori specifici, dove il numero dei tutori già in precedenza non era sufficiente.

Per far fronte alla questione, in **Lombardia**, nel territorio del **Distretto di Corte di Appello di Brescia, ma anche di Milano**, in assenza di un numero sufficiente di tutori volontari adeguatamente formati al compito, si è ricorsi a figure di rappresentanza legale con formazione giuridica come quelle degli avvocati, in alcuni casi anche specializzati in diritto minorile e familiare. La stessa Presidente del TM di Brescia ha cercato la collaborazione dei Consigli dell'Ordine degli avvocati, affinché reperissero fra i loro iscritti possibili collaboratori volontari. Mentre in altri territori è stata assegnata la funzione di tutore ai Sindaci o a

differenti servizi pubblici¹⁶⁹. Recentemente la Garante dell'infanzia regionale in Lombardia ha pubblicato un bando per promuovere le iscrizioni ai corsi di formazione per tutori volontari, auspicando che dai 267 tutori attualmente iscritti presso le liste nel TM di Milano e 96 nel TM di Brescia si arrivi agli ideali 1.500 necessari¹⁷⁰.

Risulta quindi evidente che in molte Regioni si prospetta, come emerge dai dati citati, il tema della tutela volontaria e della necessità di sostenere e diffondere l'importanza di formare nuovi tutori, di modo da poter garantire i diritti dei minori in arrivo e rispettare al tempo stesso la normativa che prevede un massimo di tre tutele attive per ogni persona.

2.4.3 La tutela dei percorsi scolastici per i minori non accompagnati: differenze regionali

L'art. 14 della Legge 47/17 dispone che il minore solo debba avere accesso all'istruzione scolastica e che sia pertanto prontamente iscritto in un percorso formativo: le istituzioni accreditate dalle Regioni devono poter concretizzare il diritto allo studio dei MSNA attraverso la conclusione di convenzioni che promuovano programmi di apprendistato e progetti specifici per il minore, facilitati nell'inserimento dalla presenza di mediatori culturali. Come evidenziato da alcuni autori, il diritto allo studio non si ferma arrivata la maggiore età e dovrebbe pertanto poter continuare fino alla conclusione del percorso scolastico e formativo, in modo che il minore possa in seguito trarre il massimo vantaggio dallo studio effettuato, per il suo futuro e per le possibilità lavorative che potrà e vorrà trovare¹⁷¹.

Quindi il diritto allo studio si pone a tutela della continuità della formazione dei minori che divenuti maggiorenni stiano proseguendo il percorso formativo iniziato. Tuttavia, guardando i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, emerge un dato costante ed interessante che riguarda il proseguimento dei percorsi formativi fra minore e maggiore età. Il rapporto semestrale del giugno 2022 (l'ultimo disponibile) evidenzia i dati dei pareri richiesti alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione presso il MLPS, passaggio importante per la conversione di un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo ai MSNA al compimento della maggiore età (art. 32, comma 1-bis, D.Lgs. n. 286/1998)¹⁷². A livello territoriale, il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Lazio sono le Regioni rispetto alle quali viene rilasciato il numero maggiore di pareri: 291 nella prima, 201 nella seconda, 145 nella terza, 144 nella quarta. Le restanti

Regioni, ad eccezione di Campania con 82 pareri e Veneto con 80, prevedono dei numeri molto bassi, come Sicilia con 3 pareri richiesti e Puglia con 8 pareri.

Il dato può essere spiegato da varie motivazioni che attengono alla richiesta di prosieguo amministrativo (che non richiede parere della D.G.), alla difficoltà di ottenere i documenti per esperire la procedura di conversione (l'ottenimento di un passaporto ad esempio), al trasferimento del minore verso altre Regioni o altri Stati e non da ultimo la possibilità che sia difficile attivare percorsi di formazione o lavorativi in quel territorio. Tuttavia, risulta in generale basso il numero a livello nazionale di pareri emessi pari a 1.178, dato che porta a riflettere più diffusamente sulla difficoltà di sostenere i minori non accompagnati nel passaggio alla maggiore età in tutto il territorio. Già in molte progettualità regionali emerge tale consapevolezza come ad esempio in Sicilia, con il progetto di Empowerment Sicilia¹⁷³ ma anche in altre Regioni, ivi compresa la Puglia¹⁷⁴, e su tutto il territorio¹⁷⁵. Proprio il percorso formativo risulta essere nel 92,5% dei casi quello scelto dai minori non accompagnati al compimento della maggiore età, come emerge dai dati del MLPS, difatti solo il 7.5% dei pareri emessi ha riguardato ex minori stranieri che hanno realizzato un percorso di inserimento socio-lavorativo¹⁷⁶. Segnale che i minori stranieri al momento della maggiore età non hanno terminato la formazione necessaria per un inserimento nel mondo del lavoro, come del resto la maggior parte dei minori in Italia a prescindere dalla nazionalità.

La costruzione di un percorso scolastico positivo inizia dai primi momenti di permanenza in cui il minore deve avere i mezzi per apprendere l'italiano, per poter successivamente iniziare una formazione all'interno degli istituti o più spesso dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA). In alcune regioni, come la Sicilia, la distanza dei CPIA dai centri di accoglienza, i trasferimenti dei minori verso altri territori, la formazione non specializzata dei CPIA per un'utenza così giovane e speciale sembrano essere degli ostacoli a tale processo di integrazione scolastica, come evidenziato da alcune ricerche¹⁷⁷.

Proprio il diritto all'istruzione sembra essere la chiave per l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati. Questa sembra essere la strada promossa dal **Comune di Torino** e da Intersos e UNHCR con un progetto pilota che aiuta i minori stranieri desiderosi di formarsi **ad accedere a permessi studio per un percorso di istruzione** in Italia creando quindi modalità sicure ai giovani studiosi¹⁷⁸. I partecipanti al progetto sono minori di età compresa tra i 16 e i 17 anni, originari di Darfur, Sudan, e rifugiati in Niger ma con un doloroso passato di sfruttamento e abusi in Libia. Con una borsa di studio della

durata di 12 mesi, i minori, ospitati da famiglie del Comune, hanno usufruito di un visto di ingresso per studio, concretizzando una “possibilità prevista dalla legge ma mai utilizzata in precedenza per i minori rifugiati, al fine di conseguire il diploma di scuola media e proseguire poi con la scuola secondaria di secondo grado o professionale addestramento”.

Anche in merito alla crisi ucraina, le Regioni e gli Enti locali si sono adoperati per favorire l'accoglienza scolastica e la continuità dei percorsi formativi. Sin da aprile 2022, il Ministero per l'Istruzione (MIUR) aveva chiarito che, al tempo, erano stati accolti “17.657 studenti ucraini accolti nelle scuole del sistema nazionale di istruzione. [...] Il 45% degli studenti profughi frequenta le **scuole di Lombardia (22%), Emilia-Romagna (12%) e Campania (11%)**”. Il Ministero nel marzo 2022¹⁷⁹ ha definito le linee guida per l'accoglienza e ha stanziato un fondo apposito di un milione di euro per mediatori culturali e corsi di alfabetizzazione, mentre gli istituti hanno ricevuto per ogni alunno un contributo apposito. La priorità di dare accesso all'istruzione e di bilanciare tale esigenza con la capienza scolastica ha portato il MIUR a replicare alcune prassi dovute alla pandemia¹⁸⁰, chiarendo che in “tutti i casi nei quali un rifiuto comporterebbe la negazione del diritto all'istruzione”, vista la fase emergenziale, si deve cercare di “assicurare l'inserimento scolastico dei profughi”¹⁸¹. Inoltre, proprio al fine di agevolare la conclusione dell'anno scolastico da parte del minore ucraino, che nella maggior parte dei casi aveva già attivo un percorso nel suo Paese, viene precisato che “la frequenza di almeno tre quarti del monte ore annuale personalizzato - comprensivo delle attività oggetto di formale valutazione intermedia e finale da parte del consiglio di classe - richiesta ai fini della validità dell'anno scolastico, si considera decorrere dal momento dell'iscrizione dello studente ucraino nella scuola italiana di accoglienza”¹⁸².

A **Milano**, nel maggio 2022, per facilitare il più possibile l'ingresso dei minori nei percorsi scolastici, si è promosso un Vademecum rivolto alle Istituzioni scolastiche della Città metropolitana di Milano, che chiarisce le fasi e gli attori coinvolti per l'accoglienza nelle scuole e l'integrazione dei minori ucraini¹⁸³. A **Pavia**, proprio per agevolare l'iscrizione scolastica, è stato messo online un formulario da compilare che ha permesso di trasmettere le richieste alle scuole che accoglieranno i bambini secondo la disponibilità dei posti¹⁸⁴.

A tale importante mobilitazione iniziale ha fatto seguito, anche nell'estate, un piano per facilitare l'inclusione dei minori migranti nei percorsi scolastici, con particolare riferimento ai minori ucraini, il cosiddetto “Piano Estate Minori Stranieri 2022”¹⁸⁵. Il Ministero ha infatti pubblicato l'avviso per l'individuazione delle istituzioni scolastiche per la

realizzazione di percorsi didattico/educativi destinati ad alunni provenienti da contesti migratori, con particolare riferimento agli alunni provenienti dall'Ucraina, nella fascia 0-14 anni, da svolgersi nel periodo estivo per l'apprendimento dell'italiano e per percorsi ludici e creativi.

Proprio il forte slancio che nella scuola si è subito palesato e concretizzato per favorire il minore straniero nella realizzazione del diritto allo studio, slancio che ha preso spunto dall'emergenza ucraina numericamente molto rilevante e che ha portato in poco tempo un forte numero di minori dentro gli istituti scolastici, porta a riflettere in senso più generale sulla necessità di rafforzare gli strumenti a disposizione del sistema scolastico per la presa in carico dell'utenza di minori stranieri. Come sottolineato da alcuni dirigenti scolastici, a prescindere dall'emergenza ucraina, la scuola italiana avrebbe bisogno di un ampliamento del personale adibito all'insegnamento per gli stranieri, soprattutto di mediatori culturali fissi e di insegnanti qualificati di L2, con percorsi formativi che permettano al minore straniero non accompagnato di evitare i CPIA e che favoriscano l'ingresso in istituti scolastici a favore di una maggiore integrazione¹⁸⁶.

2.5 CONCLUSIONI

La disamina dell'accoglienza dei minori non accompagnati nei tre livelli di analisi, europeo, nazionale e regionale, evidenzia alcuni elementi di estremo interesse per l'analisi del fenomeno. Alla luce di quanto rilevato, emergono dei temi che si riversano in ognuno dei tre livelli e che **concernono la considerazione di chi sia un minore straniero non accompagnato, la tutela della vita privata e familiare, la capacità di un sistema nazionale e regionale nel poter o meno accogliere forti flussi di ingresso e gli strumenti messi a disposizione per la sua integrazione**.

Le recenti sentenze dell'Unione Europea, richiamandosi in principio al doveroso rispetto del diritto alla famiglia sancito dalla CEDU, sembrano evidenziare come proprio per i minori rifugiati non accompagnati vi sia un'attenzione verso un'applicazione della normativa europea e nazionale il più possibile in linea con principi e diritti umani delineati nelle convenzioni internazionali. Un'idea, pertanto, che in astratto sembra portare i MSNA a beneficiare di trattamenti più a favore dei loro diritti proprio in virtù della maggiore vulnerabilità, rispetto ad altre tipologie di minori migranti, ma che è nel concreto in molti casi non realizzata per via di visioni restrittive sulla definizione di MSNA e dei suoi bisogni. **Proprio l'attività delle Corti europee ha**

agevolato un rafforzamento delle garanzie del minore straniero non accompagnato, mirando ad un allineamento con gli standard internazionali di tutela dei diritti umani e ad una valorizzazione del supremo interesse seppur non precisando troppo come bilanciare tale principio (precisando di dargli un peso *significativo*). Benché vi sia una Direttiva UE vincolante per gli Stati sulle condizioni di accoglienza (Direttiva 2013/33/EU), gli Stati membri hanno ampia discrezionalità per scegliere il modo più adeguato per fornire condizioni materiali di accoglienza tali da garantire la tutela della dignità dei richiedenti asilo. Risulta pertanto fondamentale che all'interno dell'UE vi sia una revisione della normativa in tema di accoglienza tale da armonizzare e rafforzare i sistemi di accoglienza nazionali. Infatti, l'UE e gli Stati membri devono ancora realizzare una struttura e una capacità di accoglienza effettiva che riesca a far fronte alle diverse sfaccettature del fenomeno, non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi, senza che si debba ricorrere forzatamente alle Corti europee per porre rimedio alle storture del sistema (si veda ad esempio i 149 ricorsi ex Rule 39 alla Corte EDU nei riguardi del Belgio).

Questo passaggio verso una strutturazione maggiore rimane un elemento che ogni crisi, da quella pandemica in

poi, riporta all'attenzione dei singoli Paesi non da ultimo l'Italia, la quale ha recentemente deciso per l'ampliamento dei fondi per il SAI e per il supporto alle singole famiglie affidatarie e all'accoglienza messa in campo dai Comuni.

Proprio l'Italia ha in quest'anno, com'è stato evidenziato, rilanciato l'attuazione della legge Zampa, con delle misure che potremmo definire fondamentali per la sostenibilità della stessa legge: supporto ai tutori, decreti attuativi, monitoraggio dei procedimenti e fondi aggiuntivi all'accoglienza. Ciò che rimane aperto nella sfera nazionale e regionale è la concretizzazione di quanto sino ad ora disposto, si pensi al sostegno ai tutori e alla conversione del permesso di soggiorno, ed il proseguimento con la regolamentazione di quanto ancora mancante, partendo proprio dai decreti non ancora approvati¹⁸⁷.

In tale seconda fase, **la possibilità di trarre beneficio ed esperienza dall'accoglienza dei minori ucraini non accompagnati**, pur con le dovute differenze, è forse un buon inizio per cercare di proseguire nello slancio di solidarietà e nelle risorse messe a disposizione integrando in maniera più strutturata l'idea della migrazione minorile nel panorama italiano e in tutto il territorio.

CAPITOLO 3

Minorenni Stranieri Non Accompagnati - La legge 47/2017: un sistema di analisi e azione

A cura di Pippo Costella, Andreina Bochicchio, Claudia Ruta, Francesca La Civita (Defence for Children Italia - Child Rights Helpdesk) e Daniele Frigeri, Sebastiano Ceschi, Marianna Lunardini, Irene Carbone, Rosangela Cossidente (CeSPI)

PREFAZIONE (a cura di Sandra Zampa)

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.

3.1 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 minorenne 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 minorenne (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 minorenne 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 minorenne 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.

3.1.1 Il *rapid assessment* sulla legge 47/2017 come metodo di analisi e azione

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.

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.

Presa in carico istituzionale

Il secondo indicatore concentra l'attenzione sui processi attraverso i quali ogni minorenni 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.

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

Prassi di ascolto e partecipazione attiva del minorenni 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.

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.

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 minorenni, 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.

Sviluppo istruzione e formazione

Considerando il diritto all'istruzione e alla formazione come diritto fondamentale allo sviluppo di cui ogni minorenni 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.

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 minorenni.

Transizione all'età adulta

Il compimento della maggiore età, le misure messe in atto per l'accompagnamento del minorenni a questa "scaienza" 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 minorenni.

3.1.2 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 sistematicamente 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.

3.1.3 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 hotspot 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.

3.1.4 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.

3.1.5 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.

3.1.6 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 "sistematicità" 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 evidenzia 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.

3.2 RAPID ASSESSMENT REGIONE SICILIA

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 nazionale¹⁸⁸. 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, poiché 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.

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.

3.2.1 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 Trapani¹⁸⁹. 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.

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.

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.

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.

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

Rete dell'accoglienza siciliana									
PALERMO	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA	ENNA	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI	MESSINA	
Palermo 200	Agrigento 20	Libero 21 Consorzio Comunale di Caltanissetta	Catania 157		Chiara- 22 monte Gulfi	Canicattini 37 Bagni	Marsala 92	Fonda- 15 chelli Fontina	
Partinico 54	Cammarata 12	Mazzerino 32	Acireale 49		Comiso 87	Pachino 26	Mazara 20 del Vallo	Messina 37	
Trabia 14	Palma di Montechiaro 20	Milena 14	Caltagirone 67		Vittoria 24		Petrusino 20	Milazzo 9	
	Raffadali 40	Montedoro 14	Mascalucia 12		Libero 15 Consorzio Comunale di Ragusa			Pace del Mela 9	
	Sciacca 20	Niscemi 15	Mirabella 15 Imbaccari						
			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.

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.

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 dedicato 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.

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.

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 minorenne 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 minorenne, di una mediazione culturale, spesso ridotta alla funzione di semplice interpretariato, comportano l'impossibilità di un ascolto adeguato della persona minorenne 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 minorenne, insieme alle sue istanze, al centro del proprio mandato, così come indicato dalla Legge n. 47/2017.

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.

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.

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.

Nonostante i tentativi è stato impossibile rilevare una mappatura precisa capace di indicare la localizzazione e l'elenco aggiornato delle strutture SAI, FAMl 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.

3.2.2 Presa in carico

Sebbene la cartella sociale risulti essere uno strumento del quale si avvalgono la maggior parte delle comunità sin dall'ingresso della persona minorenne 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 minorenne 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.

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.

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.

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 minorenne, comportando sovente rischi di ri-traumatizzazione del disagio, che genera una condizione di anomia o mancanza di regole, all'interno della quale la persona minorenne 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.

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 esser seguita dal personale psicologico della struttura, si richiede al Servizio centrale un trasferimento verso un SAI per minorenni dedicato alle problematiche di salute mentale.

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.

3.2.3 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.

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.

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.

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 minorenne da loro rappresentata.

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.

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.

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).

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.

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 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 minorenne.

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 minorenne, 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.

3.2.4 Prassi di ascolto e partecipazione attiva del minorenni nei procedimenti che lo riguardano

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

Il Tribunale per i Minorenni di Messina dispone l'udienza con la persona minorenne 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 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 minorenne: 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 minorenne 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 minorenne 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 minorenne. 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.

3.2.5 Colloquio di identificazione e indagini familiari

In molti casi il colloquio di identificazione avviene direttamente in seconda accoglienza, soprattutto laddove la persona minorenne 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.

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 minorenne e l'intera équipe. Ugualmente, anche il numero di colloqui che intercorrono tra la persona minorenne e il tutore diverge enormemente a seconda di come si intende esercitare tale ruolo ed essere presenti nella vita della persona minorenne. 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.

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 minorenne che decide di proseguire autonomamente il proprio viaggio per raggiungere i familiari in altri paesi dell'Unione Europea.

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.

3.2.6 Accertamento dell'età

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.

Il mancato utilizzo di un tale strumento desta tuttavia preoccupazione nei casi in cui persone evidentemente minorenne 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.

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.

Si sono verificati casi di persone dichiaratesi minorenne 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.

3.2.7 Sviluppo: istruzione e formazione

Le persone minorenne 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 minorenne straniere non accompagnate è demandata ai vari CPIA presenti su tutto il territorio.

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 Malspina, dell'Ucciardone e Pagliarelli. Il 90% delle iscrizioni al CPIA sono di persone recentemente arrivate in Italia o di stranieri residenti da lungo termine.

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.

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.

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"¹⁹⁰, 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.

3.2.8 Salute

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'UN-HCR. 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.

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.

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.

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.

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 minorenni.

3.2.9 Transizione all'età adulta

Il prosieguo 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 prosiegui amministrativi.

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

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 particolare modo nei casi in cui le Autorità Consolari dei paesi esteri non rilasciano in Italia e in Europa tale documento, né 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 minorenne. 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 minorenne 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.

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.

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 titolaria 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.

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.

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.

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.

Conclusioni

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 evidenzii 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.

3.3 RAPID ASSESSMENT REGIONE PUGLIA

Introduzione

A gennaio 2022, i posti del Sistema Accoglienza e Integrazione¹⁹¹ dedicati ai minorenni stranieri non accompagnati, considerati anche quelli finanziati con fondi FAMI¹⁹², 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 2021¹⁹³ e rappresenta il 3% delle presenze a livello nazionale¹⁹⁴. La regione è infatti 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 MSNA¹⁹⁵, 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 attivi¹⁹⁶.

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 esistenti¹⁹⁷.

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 leccese¹⁹⁸. 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)¹⁹⁹.

3.3.1 Accoglienza - tipologie di accoglienza qualificata istituzionale, affidi e forme alternative

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 normalizzata²⁰⁰. 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-quarantena²⁰¹, 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.

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 CARA²⁰² 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 diversificati²⁰³.

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 strutture²⁰⁴. 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.

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.

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 servizio²⁰⁵. 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.

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 prevenire. 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, minorenni, 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.

Si segnala a questo riguardo l'impegno del Tribunale dei Minorenni di Taranto, già prima del 2017, attraverso il progetto "Ti prendo in affido", 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 minorenne 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.

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'iniziativa²⁰⁶. Gli operatori del settore auspicano che il progetto si estenda oltre la Città Metropolitana di Bari, attraverso un effetto moltiplicatore.

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"²⁰⁷,

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.

3.3.2 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.

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 Lecce²⁰⁸; 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.

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 trattenimento 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 capitoli 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.

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 "parcheeggiati", abbandonati a loro stessi e di operatori che si limiterebbero ad esercitare una pura funzione di controllo.

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 minore non sempre il tutore risulta coinvolto adeguatamente, in molti casi per la mancanza di un'effettiva volontà partecipativa da parte dello stesso tutore.

3.3.3 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)²⁰⁹. Una prassi che quindi si è sovrapposta alla nuova Legge nazionale, portando un bagaglio di esperienze di attori e tutori nel dettato normativo²¹⁰.

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.

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.

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.

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)²¹¹, 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 accompagnati²¹².

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 rilevazione²¹³. 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.

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 minorenne. 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 minorenne un tutore con un'esperienza specifica.

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 minorenne 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.

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 tutori²¹⁴.

3.3.4 Prassi di ascolto e partecipazione attiva del minorenne nei procedimenti che lo riguardano

Per quanto riguarda l'ascolto, in Puglia, ove si è riscontrata fra gli intervistati sensibilità al tema, l'ascolto della persona minorenne 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 restandosi 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.

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".

Parallelamente, sul territorio operano altre reti formali e informali di mediatori, che collaborano con le Commissioni Territoriali, con i centri di accoglienza, alcune ASL²¹⁵ 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.

3.3.5 Colloquio di identificazione e indagini familiari

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 minorenni solo.

Viene quindi richiesto, secondo quanto appreso dagli intervistati, solo in casi specifici, determinati anche dalle indicazioni del minorenni 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 minorenni, attraverso i documenti in suo possesso e il racconto della sua vita nel Paese di origine.

3.3.6 Accertamento dell'età

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.

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.

L'approccio procedurale della Commissione GIADA²¹⁶ 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 minimo²¹⁷. 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).

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.

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 minorenne 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*"²¹⁸. La prospettiva dei possibili peggioramenti degli stati psicologici del minorenne 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 minorenne (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 minorenne.

3.3.7 Sviluppo: istruzione e formazione

In tema di istruzione e formazione, l'iscrizione del minorenne 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.

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 quindienni), le barriere linguistiche²¹⁹, 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 elevata²²⁰.

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 minorenne 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.

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.

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.

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.

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'avviamento professionale per assistente familiare, assistente bagnante, pizzaiolo o panettiere, ma non è chiaro quanti minorenni riescano effettivamente a usufruirne.

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)²²¹.

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.

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 Lecce²²², 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)²²³. 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.

3.3.8 Salute

Al netto delle criticità tuttora esistenti a livello territoriale, il modello pugliese di presa in carico psico-socio-sanitaria definito dalle Linee guida regionali²²⁴ – 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.

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).²²⁵

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 risultati²²⁶, 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.

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 équipe di I livello, dell'area sanitaria e sociale (équipe integrate multidisciplinari per il maltrattamento e la violenza nei confronti dei minorenni), delle équipe 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 inter-personale 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 inter-culturali, 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.

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 psichiatriche²²⁷.

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.

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 SIMM²²⁸), che gli interlocutori intervistati auspicano possa promuovere lo scambio di buone prassi e favorire un'interlocuzione più diretta con la regione per quanto riguarda i bisogni specifici dei MSNA.

3.3.9 Transizione all'età adulta

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.

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 Puglia²²⁹. 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 segnalato²³⁰.

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 riferimento²³¹ 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.

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 età²³².

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.

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 contrappasso 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 affido 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.

3.4 RAPID ASSESSMENT REGIONE LIGURIA

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 nazionale²³³. Rispetto all'anno precedente, in cui i minorenni stranieri erano 202²³⁴, 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 scoperte²³⁵. 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 superiore²³⁶.

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.

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. 47/2017²³⁷.

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.

3.4.1 Accoglienza - tipologie di accoglienza qualificata istituzionale, affidi e forme alternative

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)²³⁸. 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);
- 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.

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.

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 Jobel²³⁹. 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 Integrazione²⁴⁰.

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 sicurezza²⁴¹. 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 Roccia" 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.

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 abitate 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: a seconda del Comune che ha in carico la persona minorenne 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 ciascuna minorenne, 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 minorenne. Uniformare progettualità e bisogni non sarebbe rispondente al superiore interesse di ogni singola persona minorenne che deve invece poter contare su una progettualità specifica.

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'inedoneità 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 minorenne 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 minorenne e restare invisibile agli occhi di un sistema di accoglienza rappresenta certamente una criticità importante che incide fortemente sulle prospettive future di ogni persona minorenne, 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 minorenne in un luogo sicuro e adeguato, l'affidamento familiare per i minorenni stranieri non accompagnati è una tipologia di istituto praticamente inutilizzato, sebbene dovrebbe essere preferito rispetto al collocamento in una struttura di accoglienza²⁴². 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 minorenne nel proprio contesto familiare e sociale al punto da far sentire il minorenne parte integrante dello stesso.

3.4.2 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.

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.

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.

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.

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 minorenne, 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 minorenne 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 minorenne.

3.4.3 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 sconcertanti 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”*²⁴³.

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.

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.

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 confluiscano, 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 attivi²⁴⁴.

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, ...) ²⁴⁵; 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 adozione²⁴⁶ 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.

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 neomaggioranni 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.

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 neomaggioranni 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 neomaggioranno si trova ancora a dover affrontare diverse sfide prima di diventare realmente autonomo.

3.4.4 Prassi di ascolto e partecipazione attiva del minorenne nei procedimenti che lo riguardano

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.

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.

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.

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.

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.

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 équipe 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.

3.4.5 Colloquio di identificazione e indagini familiari

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 adottata per espressa disposizione normativa²⁴⁷, 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.

Con riferimento alle indagini familiari, tutti gli attori intervistati hanno riferito che tale procedura, volta ad un ri-congiungimento 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.

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 minorenne, ma piuttosto di valutare un suo possibile rimpatrio.

3.4.6 Accertamento dell'età

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 2020²⁴⁸ 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 minorenne 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.

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 basi 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 biologica²⁴⁹. 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 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.

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.

3.4.7 Sviluppo: istruzione e formazione

L'istruzione dei minorenni stranieri non accompagnati è fondamentalmente 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.

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 minorenne 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.

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 beneficiare di simili percorsi²⁵⁰. 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.

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.

3.4.8 Salute

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 regioni²⁵¹.

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.

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.

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.

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 etno-psichiatria 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 minorenni. 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"²⁵² proprio per cercare di migliorare le dinamiche dell'accoglienza.

3.4.9 Transizione all'età adulta

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.

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 parte²⁵³, 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.

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 173/2020²⁵⁴ 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 gravano 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 minorenne 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.

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 minorenne, ma altro è utilizzare tale valutazione come pretesto per non riconoscere la misura.

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.

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.

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.

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 minorenne. 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.

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 mentoring²⁵⁵. 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.

La necessità di questo tipo di supporto e di accompagnamento dei neomaggiorenni 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

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 trattamento²⁵⁶, 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.

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 questo differenzi molto le possibilità e le prospettive future di ogni persona minorenne 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 minorenne verso l'autonomia. Il tutore ad esempio può "fare la differenza" e rendersi portavoce delle esigenze del minorenne; può dare concretezza al principio di ascolto e partecipazione attiva del minorenne 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 minorenne 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.

3.5 RAPID ASSESSMENT REGIONE MARCHE

Introduzione

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 accoglienza²⁵⁷ 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 educative²⁵⁸ 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)

riconguibili a diversi enti gestori, la cui natura giuridica, come vedremo a seguire, è varia e articolata.

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.

3.5.1 Accoglienza - tipologie di accoglienza qualificata istituzionale, affidi e forme alternative

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 province.

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.

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.

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 difficile 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.

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.

La figura del mediatore linguistico culturale non rispetta, 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.

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 affido omo culturale che extra familiare. Nel 2021 è stato altresì lanciato un nuovo progetto FAMI volto alla sensibilizzazione della cittadinanza su tale tema.

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.

3.5.2 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.

Anche nella regione Marche, la presa in carico del minorenne 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 minorenne. Anche l'accompagnamento del minorenne 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 minorenne straniero, spesso, come già precisato, collocato in comunità di tipo ibrido con a carico diverse tipologie di minorenni.

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 minorenne 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.

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 l'evidente difficoltà a far fronte in modo sostenibile ai costi di figure professionali quali i mediatori culturali o gli psicologi.

Anche la stesura della documentazione interna riguardante il progetto personalizzato del minorenne 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.

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 minorenne 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 minorenne e quello formulato per un neomaggiorenne 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 omogeneizzarne 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.

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.

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 minorenne 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.

3.5.3 Tutela volontaria

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).

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.

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.

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.

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.

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.

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 minorenni 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 minorenni non viene poi comunicata al tutore ed al minorenni stesso, né alla struttura di appartenenza; situazione questa che rallenta l'efficacia stessa dell'istituto della tutela volontaria.

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 minorenni.

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.

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 minorenni.

3.5.4 Prassi di ascolto e partecipazione attiva del minorenni 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.

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 minorenne. Pertanto la scelta se far restare o meno il minorenne in struttura al compimento della maggiore età viene decisa sulla base della sola documentazione presentata dai Servizi Sociali di riferimento.

Sebbene la Legge 47 ribadisca come un primo colloquio tra il minorenne, 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 minorenne in accoglienza, più sulla base delle disponibilità del professionista che sulle esigenze del minorenne stesso. Anche lo stesso colloquio con il Giudice Onorario, quando avviene, non viene mai fissato prima di 2-3 mesi dopo l'entrata del minorenne in accoglienza. Inoltre, la priorità di tali momenti di ascolto viene elargita maggiormente ai minorenni che provengono dal circuito penale.²⁵⁹ Anche in questo caso, dipende molto dall'approccio del singolo giudice se approfondire o meno alcune questioni segnalate che riguardano il minorenne.

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.

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.

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.

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.

3.5.5 Colloquio di identificazione e indagini familiari

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.

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 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.

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 minorenne 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 minorenne una serie di indicazioni generali. Solo successivamente, in un lasso di tempo che può variare da 1 a 3 mesi, il minorenne, 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 minorenni 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 minorenni e l'équipe multidisciplinare oppure tra il minorenni ed il tutore, ma dipende dai tempi delle comunità, dalle peculiarità dei singoli casi e dalla disponibilità degli educatori.

Nelle Marche, la conduzione di indagini familiari resta una prassi poco diffusa. L'équipe, dopo aver ascoltato la storia del minorenni 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 minorenni. 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 minorenni, 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.

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 minorenni sia davvero non accompagnato e che non venga mandato in comunità dalle stesse famiglie che sembrano spesso aver programmato per il minorenni 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.

3.5.6 Accertamento dell'età

Nelle Marche le prassi per l'accertamento dell'età dei minorenni stranieri non accompagnati sono state inquadrate, 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, nelle regioni 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 minorenni 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 stakeholder²⁶⁰.

A queste direttive regionali si affianca, nel 2017, la Legge n. 47/2017, che dispone l'accertamento dell'età di un presunto minorenni 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 Disuguaglianze nella Salute aveva chiesto ad ogni struttura di identificare un'assistente sociale ed un pediatra come riferimento di quella struttura ed area geografica.

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 équipe 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.

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 minore, 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.

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.

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.

3.5.7 Sviluppo: istruzione e formazione

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 minore alla sua entrata. Una delle problematiche principali riguarda le tempistiche del progetto del minore 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 minore 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.

Per gli inserimenti in tirocini formativi, le comunità del territorio marchigiano svolgono un ruolo ponte e di contatto tra il minore e le aziende locali. L'analisi della compatibilità tra attitudine del minore 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 minore e lo monitorano nel tempo per non creare tirocini che decadano in situazioni frustranti per il minore 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 sembrano 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.

3.5.8 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.

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 province 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'Agenzia 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.

3.5.9 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.

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 neomaggioresni devono riuscire ad acquisire una autonomia lavorativa e ad organizzarsi con connazionali o parenti per una sistemazione definitiva. Nei casi in cui i neomaggioresni, 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.

Riguardo al tema del prosieguo 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 minorenne straniero, l'assistente sociale incarna quasi la normativa vigente ed in questa relazione, spesso, trapela il messaggio che il prosieguo in accoglienza vada "meritato". Nelle Marche non è chiaro su che canoni il prosieguo 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 prosieguo, il minorenne ed il tutore vengono informati. La possibilità di restare in accoglienza da maggiorenni non sembra essere un'informazione o possibilità che viene data al minorenne al momento dell'ingresso nella struttura di accoglienza, ma viene ragionata in itinere, in équipe. Solitamente, il minorenne viene informato della possibilità di prosieguo solo quando questa è stata prima accettata.

Le dinamiche relative al prosieguo amministrativo sono anche spesso vincolate ad una logica di rendicontazione dei progetti di accoglienza. Circa i costi dell'accoglienza, un minorenne in prosieguo peserebbe meno sulle comunità poiché lavora. Ciò nonostante, appare spesso difficile dover spiegare al minorenne 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 prosieguo 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 prosieguo. 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.

Se in precedenza la richiesta del prosieguo 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 prosieguo 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 minorenne/neomaggiorenne che ottiene il prosieguo deve comunque convertire il PdS per attesa occupazione o per motivi di studio o lavoro.

Il minorenne 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 accoglienza²⁶¹.

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.

Una prima, importante riflessione, va fatta sull'esigenza manifestata dai coordinatori dei diversi progetti di accoglienza e dai membri delle équipe 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 neomaggioresi 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 rimangano 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 minorenne 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.

3.6 IN EVIDENZA

3.6.1 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 minorenne 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 minorenne 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 minorenne 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 rinviene 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, comma due, della Legge 47 individua come misura di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo l'affidamento ai servizi sociali non oltre il compimento del ventunesimo anno di età; il cosiddetto prosieguo amministrativo. A tale misura consegue nella prassi il rilascio di un PdS per affidamento.

Al di fuori di tale ipotesi, l'articolo 32 del Decreto Legislativo 286 del 1998 prevede la possibilità di convertire, al raggiungimento della maggiore età, il proprio permesso di soggiorno per minore età in PdS per studio, lavoro subordinato o autonomo o attesa occupazione qualora il minorenni si trovi nel territorio dello Stato da almeno tre anni e sia entrato in un percorso di integrazione da almeno due anni. Qualora non ricorrano tali presupposti è necessario il rilascio del parere positivo della DG Immigrazione.

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 (requisito primario per procedere alla conversione), 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.

3.6.2 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 minorenne, 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 minorenne 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 minorenne, bensì danneggiano il minorenne 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 minorenne 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 minorenne 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 minorenne, 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 minorenne verso l'integrazione e l'autonomia.

3.6.3 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 intermediatori 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 sopprimere 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.

3.6.4 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 insediata 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 rappresentino 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 pari tese 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.

3.6.5 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 minorenne ancora in via di formazione. I principi che compongono un processo a misura di minore sono quattro:

1. 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 minorenne, quale l'ambiente familiare, le problematiche personali, il percorso educativo passato e in atto.

2. 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.
3. 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.
4. 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'irrelevanza 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.

3.6.6 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 minorenne 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 minorenne, 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 minorenne 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 minorenne.

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

3.6.7 Prosieguo 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 prosieguito 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.

3.6.8 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 minorenne 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 minorenne 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 minore 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 minore 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 minore 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.

La formazione degli operatori, tutti e non del solo mediatore culturale, che nelle diverse fasi dell'accoglienza e con i propri ruoli si interfacciano con la persona minorenni straniera assume dunque un ruolo cruciale. È fondamentale che gli operatori siano in grado di costruire un rapporto di fiducia e di rispetto e comprensione reciproci con il minore. Solo garantendo la partecipazione del minore è possibile, tra l'altro, realizzare il rispetto del principio dell'interesse superiore del minore.

Dall'analisi realizzata è emersa in particolare la mancanza di un contesto terzo in cui le persone minorenni siano libere di esprimere il proprio disagio. Garantire la loro partecipazione implica anche che le stesse siano messe nella condizione di comunicare eventuali malesseri o preoccupazioni senza pregiudizi e senza il timore che questo possa avere ripercussioni sul loro processo di integrazione.

Il Tribunale per i Minorenni o il Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza potrebbero rappresentare dei

luoghi idonei in tal senso laddove operatori, adeguatamente formati a tal fine, potrebbero dare il giusto spazio alle opinioni ed alla voce dei minorenni stranieri non accompagnati.

3.6.9 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 minore.

Ciò viene assicurato mediante una valutazione dell'età in fasi incremental: 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 disomogenea 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.

3.7 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 minorenne, 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 minorenne - 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 minorenne 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 minorenne 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 minorenne, 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 la 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.

CAPITOLO 4

I Minori Stranieri Non Accompagnati: gli aspetti psicologici, emotivi e relazionali

A cura di Fabrizio Brauzzi e Valeria Sodano

4.1 INTRODUZIONE

La Legge n. 47/2017 definisce il minore straniero non accompagnato (MSNA) come il "minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione Europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano"²⁶²

Negli ultimi anni si registra **un trend di arrivi di MSNA in crescita** con un aumento delle presenze sul territorio italiano del 73,5% al 31/12/2021 rispetto al 31/12/2020 e del 102,9% rispetto al 31/12/2019²⁶³. Dall'ultimo Rapporto di

approfondimento semestrale al 30/06/2022 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si nota un ulteriore incremento²⁶⁴ ancora più rilevante (+99,9% di aumento delle presenze rispetto al 30/06/2021 e +210,9% rispetto al 30/06/2019). Questo elevato aumento è in larga parte attribuibile allo scoppio del conflitto in Ucraina e al conseguente ingresso in Italia di profughi provenienti da questo Paese. I minori di nazionalità ucraina rappresentano, infatti, il 34,6% del totale dei MSNA. Il Rapporto rileva un incremento delle presenze anche per le altre nazionalità presenti sia nel 2021 e sia nel 2022 (in particolare di minori provenienti dall'Egitto e dall'Albania).

Distribuzione per genere

GENERE	MSNA	
	v.a.	v.%
MASCHILE	12.497	80,1
FEMMINILE	3.098	19,9
TOTALE	15.595	100



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Distribuzione per fasce di età



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

La Legge n. 47/2017 è la prima in Europa che disciplina il sistema di protezione dei/delle MSNA: riaffermando il divieto di respingimento per cui tutti hanno il diritto a rimanere in Italia, ma soprattutto riconoscendo il diritto ad essere accolti all'interno di un sistema di accoglienza che sia realmente tale, capillare ed omogeneo su tutto il territorio nazionale, oltre che sostenibile²⁶⁵. L'ordinamento italiano individua nei minori stranieri non accompagnati una categoria di persone ad alta vulnerabilità: trattandosi di minori giunti in Italia senza genitori o altri adulti di riferimento che possano assicurarne l'assistenza e la rappresentanza legale, sono da considerarsi vulnerabili tra i vulnerabili²⁶⁶. Per tale condizione vengono loro riconosciuti uguali diritti e tutele al pari dei minori di cittadinanza italiana o comunitaria²⁶⁷, sulla base di un principio di eguaglianza nel trattamento esplicitato nella norma. La condizione di vulnerabilità di questi ragazzi è estremamente complessa e caratterizzata da esiti non sempre positivi: ciò non solo per il peso del vissuto migratorio, che li espone nella maggior parte dei casi a rischi estremi e a condizioni di deprivazione fisica

e psichica, ma anche perché permangono nella loro condizione di fragilità in quanto minori, stranieri, e soprattutto soli²⁶⁸.

I MSNA hanno diritto alla protezione e all'assistenza, ma sono anche soggetti al **diritto/dovere dell'istruzione** e della formazione scolastica, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dalla regolarità del loro soggiorno²⁶⁹. La tutela di questo diritto per i MSNA è presente nell'art. 14 della Legge 47 del 2017, secondo cui i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico e ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti a parità di condizione con i minori italiani, in materia di diritto all'istruzione, diritto del lavoro, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. La legge, inoltre, garantisce che i MSNA iscritti a scuola abbiano il diritto di proseguire nel percorso scolastico allorché raggiungono la maggiore età, fino al completamento e al conseguimento di un titolo, prevedendo il rilascio del permesso di soggiorno per studio (Art. 13).

Ad ulteriore supporto nel processo di integrazione, la norma introduce la figura del **Tutore volontario**, a protezione dell'interesse del minore, con l'istituzione presso ogni Tribunale per i minorenni di un albo dei tutori volontari (Art. 11): il tutore riveste un ruolo fondamentale nell'instaurare con il MSNA il necessario raccordo con le istituzioni preposte all'attuazione del programma di tutela; rappresenta una sorta di anello di congiunzione del minore straniero col territorio e la nuova realtà sociale²⁷⁰. La normativa internazionale di carattere primario è contenuta dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC), approvata a New York nel 1989 e del diritto internazionale pattizio che ha dato origine alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU). La Convenzione ONU prevede un'ampia serie di diritti a tutela dei minori, tra cui il diritto alla salute, all'istruzione, alla famiglia e alla protezione dallo sfruttamento che gli Stati partner si sono impegnati ad introdurre nei rispettivi ordinamenti e che devono essere applicati senza alcuna preclusione²⁷¹. Il **"Best Interest of the child" (BI)** rappresenta il principio informatore di tutta la normativa a tutela del minore, garantendo che in tutte le decisioni che lo riguardano si debba tenere in considerazione il "superiore interesse del minore", soggetto debole di ogni relazione e quindi maggiormente meritevole di tutela²⁷². Secondo quanto disposto dall'art. 3 comma 1 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC), il Superiore Interesse del Minore deve essere "una considerazione preminente", con riferimento ad ogni decisione che lo riguardi²⁷³. La CRC non fornisce una definizione di Superiore Interesse del Minore, ma ne favorisce un'applicazione dinamica, attraverso una sua adeguata valutazione, al fine di garantire il generale "benessere"²⁷⁴ del minore, con un approccio attento alla salvaguardia dei suoi diritti. Il raggiungimento e il mantenimento del superiore interesse quale considerazione preminente si esplica concretamente nell'ambito di queste linee guida attraverso lo svolgimento di una preliminare valutazione di ogni specifica necessità di cui il minore è portatore, la scelta delle azioni opportune da intraprendere, nonché l'adozione delle modalità più idonee di svolgimento di tali azioni, così da "accompagnare" il minore verso il raggiungimento del suo benessere alla luce dei suoi particolari bisogni e diritti²⁷⁵.

L'evoluzione del diritto positivo, grazie al graduale processo di espansione dei principi contenuti nella Carta dei diritti dell'infanzia, ha consentito a questo particolare target di **oltrepassare la linea di confine tra l'essere "oggetto passivo destinatario di cure" a "soggetto proattivo" coinvolto nel processo decisionale che lo riguarda**²⁷⁶. Il diritto all'ascolto e alla partecipazione è, infatti, uno dei quattro principi cardine della Convenzione di New York (cfr. art. 12), la cui trasposizione nell'ordinamento

italiano è ravvisabile nelle previsioni contenute negli artt. 15 e 16 della L. n. 47/2017. Ciò ha rappresentato un importante passo avanti nel sistema di tutele destinato a questo tipo di persone, poiché la possibilità dell'ascolto e il riconoscimento del peso che le opinioni espresse dal minore possano avere sui processi decisionali che lo riguardano, hanno contribuito ad evidenziare punti di forza e criticità delle azioni messe in campo²⁷⁷. Il diritto all'ascolto del minore volto ad intercettare le richieste e i concreti bisogni dei minori stranieri e tradurli in diritti, è reso effettivo dalla presenza costante, in ogni fase del percorso, del **mediatore culturale**, professionista chiamato a svolgere una indispensabile funzione di supporto e intermediazione²⁷⁸.

La possibilità dell'**ascolto e il riconoscimento del peso che le opinioni espresse dal minore**, possono avere sui processi decisionali che lo riguardano, hanno contribuito a mettere in primo piano la persona e ricondotto le azioni messe in campo dai diversi soggetti socioeducativi al principio cardine del **"Best Interest"**. Il BI è dunque un filo conduttore che guida tutte le azioni che vengono intraprese dai soggetti chiamati a favorire il processo di crescita e di autonomia del MSNA. Sin dal primo colloquio è centrale la raccolta di informazioni attraverso l'ascolto del minore per ricavare elementi utili alla sua protezione al fine di orientare prontamente l'intervento verso il percorso amministrativo più idoneo nel suo Superiore Interesse. I diversi attori, che intervengono in tutte le fasi dell'accoglienza nei diversi ambiti socioeducativi, cercano di bilanciare gli elementi della vita dei minori, di integrare i loro diritti e doveri, e di guidarli verso un'autonomia, verso la maggiore età guidati dal filo conduttore del "Best Interest".

La determinazione del Superiore Interesse del minore, consiste in un "percorso" il cui punto di arrivo è la scelta di una soluzione "duratura".

"Una soluzione è definita come duratura nel caso in cui sia a lungo termine e sostenibile. Dovrà assicurare che il minore non accompagnato o separato sia in grado di svilupparsi nell'età adulta in un ambiente che soddisfi le sue esigenze e i suoi diritti come definiti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (CDI) e che non metta il minore a rischio di persecuzione o di danno. In base al principio dell'interesse superiore, dal momento che la soluzione duratura avrà un impatto fondamentale sullo sviluppo a lungo termine del minore in età adulta, tale soluzione sarà necessariamente subordinata alla determinazione dell'interesse superiore (BI), supportata dalle più stringenti garanzie procedurali" (UNHCR/UNICEF, 2014, p. 43).

Le tutele riconosciute al minore comprendono anche il suo **accompagnamento verso la maggiore età e l'integrazione di lungo periodo** (art.13), e hanno lo scopo di fornire un supporto prolungato al soggetto, divenuto

maggiormente, al fine di non compromettere il buon esito di un percorso di inserimento proficuamente avviato. Le misure constatano in una agevolazione nel rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio, nell'accesso al lavoro, nella prosecuzione di progetti di integrazione gestiti da enti, e nell'affidamento del soggetto ai servizi sociali, che potranno seguirlo, non oltre il compimento del ventunesimo anno di età, al fine di rafforzare il processo di autonomizzazione²⁷⁹. Si delinea quindi, un modello di accoglienza "integrata" volto alla **costruzione di percorsi individuali di inserimento** (scolastico, lavorativo, ...) prevenendo anche soluzioni di lungo periodo, oltre il compimento della maggiore età²⁸⁰.

La misura realizzata è coerente con le indicazioni impartite sul piano europeo che troviamo nel "Piano di azione sui minori non accompagnati (2010-2014)" adottato dalla Commissione europea, nel quale si sottolinea la necessità di ricercare soluzioni durature per i minori stranieri non accompagnati e di sostenerli nel percorso di integrazione sociale. La Comunicazione della Commissione europea "La protezione dei minori migranti" dell'aprile 2017, pone l'accento sull'integrazione tempestiva dei minori e sulla necessità di supportare questi ultimi nella transizione verso l'età adulta e nell'uscita dal contesto assistenziale.

Anche il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027²⁸¹, adottato dalla Commissione europea nel novembre 2020, conferma la particolare **importanza che riveste il passaggio all'età adulta** per i minori stranieri non accompagnati, i quali spesso dopo i 18 anni non possono più usufruire delle misure di accoglienza e sostegno. Una soluzione efficace, secondo quanto indicato nel citato Piano, potrebbe essere quella di "prepararli in anticipo a tale transizione, aiutandoli a raggiungere buoni risultati scolastici, includendoli nell'istruzione e nella formazione professionali e nella garanzia per i giovani e fornendo loro formazione e tutoraggio"²⁸².

Il 25 gennaio 2022, il Presidente della Repubblica ha firmato il decreto di adozione del 5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, già approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il 21 maggio 2021. Il Piano contiene azioni che si integrano con i diritti e le strategie internazionali ed europee per i minori di età ed in particolare con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, con gli Obiettivi ONU di sviluppo sostenibile - Agenda 2030, con la Strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori 2021-2024²⁸³ e la Child Guarantee europea²⁸⁴, promuove azioni innovative e di rafforzamento a favore dei minori e contiene interventi specifici dedicati alla protezione dei minori stranieri non accompagnati e al

rafforzamento delle azioni volte all'accompagnamento dei medesimi nel difficile passaggio verso l'età adulta²⁸⁵.

Nel precedente report, pubblicato nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sui MSNA (Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA)²⁸⁶, abbiamo indagato come all'interno del sistema scolastico italiano, in particolare dei CPIA (scuola frequentata dalla maggior parte dei MSNA che non riescono ad accedere agli istituti di scuola secondaria di primo e di secondo grado), come i docenti e i dirigenti cerchino di mediare tra una istituzione sostanzialmente rigida e le difficoltà dei ragazzi: da quelle didattiche, a quelle linguistiche, alle fragilità emotive. Ma il lavoro di ricerca mostra anche come la rete degli attori nei vari ambiti socioeducativi, collabori per dare risposta ai loro bisogni e nel supportarli nelle criticità che si trovano ad affrontare. Dall'indagine emergeva un grande impegno da parte di tutti i nodi della rete intervistati (CPIA, case-famiglia, centri di aggregazione, tutori), che operano in maniera integrata supportandosi reciprocamente. Al tempo stesso abbiamo rilevato l'assenza di una regia che guida le azioni della rete con una visione complessiva e proiettata verso l'autonomia del singolo ragazzo, con un progetto individualizzato, basato sulla condivisione di una visione comune che preveda il superamento delle criticità legate al passaggio alla maggiore età. I servizi, inoltre, risultano legati a bandi temporanei e non ad una verifica della loro efficacia socioeducativa, finalizzata ad una loro continuità.

L'istituzione scolastica si trova a mediare con fatica tra la sua rigida organizzazione e i bisogni diversificati dei ragazzi che hanno anche a disposizione poco tempo (in maggioranza circa un anno, prima del compimento della maggiore età) per raggiungere obiettivi didattici e di conoscenza della lingua. Tutti gli interventi hanno come fine l'integrazione con la nuova società in cui vivono, ma, nella realtà dei CPIA, i ragazzi, di fatto, frequentano contesti caratterizzati dalla presenza predominante di stranieri, sono rare le esperienze condivise con coetanei italiani. Rimangono perciò molto legati ai loro connazionali, con conseguente difficoltà di socializzazione e integrazione.

L'attuale approfondimento intende apportare un contributo all'esplorazione del complesso tema del "Best Interest of the Child"²⁸⁷, indagando come l'opportunità di accedere a un percorso d'istruzione che risponda alle specificità del singolo minore straniero, alle sue aspettative ed esigenze. Ma lo studio intende anche fornire un quadro di come le diverse iniziative a supporto di questo percorso, vengono accolte dal minore. Inoltre, si è osservata la complessità della rete e le diverse figure che ruotano intorno ai ragazzi (educatori, docenti, tutori, psicologi, assistenti sociali, ecc), per verificare come questa pluralità di figure e

interventi vengano vissuti dai minori e quali di queste figure vengano assunte come punto di riferimento.

Per svolgere la ricerca si è scelto di ascoltare i ragazzi, il loro punto di vista e i loro vissuti. **Abbiamo voluto dare centralità alle loro parole** in quanto persone con diritto all'autodeterminazione, persone che valgono, con opinioni che devono essere accolte ed ascoltate. Il focus è stato posto sulla dimensione personale dei minori. Sono state effettuate interviste semi strutturate mirate ad approfondire

differenti dimensioni sia psicologiche che pratiche come la loro storia, la relazione con le famiglie di origine, le relazioni attuali con i pari, con gli insegnanti, con gli educatori, con i tutori e le prospettive esistenziali.

L'obiettivo è quello di rilevare se le iniziative messe in campo dai diversi attori della rete socioeducativa-assistenziale, vengono accolte positivamente dai minori stranieri e ricondurle a buone prassi, al fine di rafforzare il filo conduttore del BI che guida le azioni dei diversi attori.

4.2 METODOLOGIA DELLA RICERCA

4.2.1 Le finalità

La finalità della presente ricerca è primariamente quella dell'ascolto del minore. L'obiettivo è di conoscere e approfondire diverse tematiche che li riguardano a partire dalla loro storia, i rapporti con la famiglia di origine, il loro grado di istruzione, fino alla loro opinione e alla loro partecipazione alle attività messe in campo dal sistema di accoglienza ed educativo. Le opinioni dei ragazzi vengono accolte e ricondotte alla ricerca di buone prassi adottate dal sistema o eventualmente da integrare.

4.2.2 Le complessità

Il compito è stato arduo: le norme sulla tutela della *privacy* e i necessari passaggi burocratici, hanno reso complesso l'accesso diretto ai ragazzi. Tuttavia, grazie alla collaborazione e al notevole impegno profuso in particolare dal CPIA 3 di Roma, dalla sua Dirigente Adalgisa Maurizio e dalla sua Referente Patrizia D'Antonio, e dalla casa-famiglia "Il Tetto" di Roma, siamo riusciti a svolgere le interviste, nel rispetto delle previsioni normative. Questa collaborazione è stata entusiasmante, in quanto gli operatori hanno condiviso profondamente la metodologia della ricerca o, per meglio dire, di questa *Action Research*, che consiste nell'approfondire un determinato fenomeno per poter meglio intervenire su di esso. Inoltre, proprio come vuole la metodologia dell'*Action Research*, sono nate delle azioni volte ricercare strategie per migliorare il sistema. Per esempio, poiché per la realizzazione delle interviste, è stato necessario coinvolgere i tutori, al fine di ottenere le specifiche autorizzazioni, l'occasione ha permesso di fluidificare la collaborazione tra scuola e tutori, ma anche di ricercare strategie per migliorare questa collaborazione tanto necessaria per il benessere dei ragazzi. Si sta infatti ragionando su possibili linee di azione per consolidare il rapporto tra la scuola e chi fa le veci dei genitori.

4.2.3 La metodologia qualitativa

La presente ricerca ha una natura qualitativa ed esplorativa. Pertanto, è stata effettuata la scelta metodologica di utilizzare, come strumento di rilevazione, l'Intervista semi-strutturata, la quale, come è noto, è un'intervista qualitativa. Nello specifico, l'intervista è caratterizzata da una serie di domande predefinite, scelte per delineare il profilo del fenomeno oggetto della ricerca, ma consente sia all'intervistato che all'intervistatore di "esplorare" il fenomeno in frangenti e in elementi non previsti inizialmente.

Sono stati raccolti dati qualitativi, le informazioni che provano a descrivere un argomento più che misurarlo: si tratta di impressioni, opinioni e punti di vista. Un'indagine qualitativa è meno strutturata e mira ad esplorare in profondità l'argomento in questione, per raccogliere informazioni relative alle motivazioni, al pensiero e agli atteggiamenti delle persone. Questo approccio metodologico permette una comprensione profonda della fenomenologia oggetto della ricerca.

4.2.4 La struttura del campione

Come è noto, la ricerca qualitativa non implica la necessità di campioni ampi, in quanto non è mirata ad osservare la distribuzione statistica rispetto a variabili quantitative, ma piuttosto ad approfondire la ricchezza dell'esperienza individuale, del vissuto soggettivo.

Sono stati individuati differenti tipologie di MSNA, corrispondenti alle varie fasi del percorso di accoglienza e integrazione di questi ragazzi:

- minorenni inseriti nel circuito di accoglienza e frequentanti i centri per l'istruzione (CPIA): 10 soggetti
- neomaggiorenni ancora inseriti nel circuito di accoglienza: 2 soggetti

- neomaggiorenni usciti dal circuito di accoglienza: 3 soggetti

La scelta di intervistare MSNA appartenenti a diverse fasi del percorso di accoglienza ed anche dopo il termine dello stesso, ha lo scopo di indagare sia lo stato bio-psico-sociale dei minori, sia di approfondire il delicato passaggio alla maggiore età. Infatti, questi ragazzi giungono perlopiù nel territorio nazionale quando sono prossimi al compimento dei 18 anni, e, come è noto, dopo questa età il sistema di accoglienza interrompe bruscamente le proprie attività. Pertanto, i tempi di alfabetizzazione, istruzione e inserimento socio-lavorativo sono estremamente limitati. Il passaggio è critico ed i rischi rilevati sono elevati. È venuto quindi naturale estendere la ricerca, abbracciando il fenomeno anche nei suoi esiti e sviluppi.

Le nazionalità di provenienza degli intervistati sono variegate, ciò al fine di effettuare un'indagine di tipo transculturale, anche per valutare eventuali specificità dei singoli gruppi migratori.

La difficoltà nel reperire le autorizzazioni dei Tutori e delle case-famiglia, nonché la collaborazione da parte degli istituti scolastici, ha influito notevolmente sulla numerosità del campione. Inoltre, per dialogare con noi, i ragazzi dovevano aver raggiunto almeno un livello A1/A2 di conoscenza della lingua italiana e ovviamente dovevano esprimere il loro consenso volontariamente. I ragazzi che hanno partecipato sono pertanto già in una posizione di apertura verso un percorso di integrazione. Il campione intervistato, non si pone quindi come rappresentativo di tutti i minori

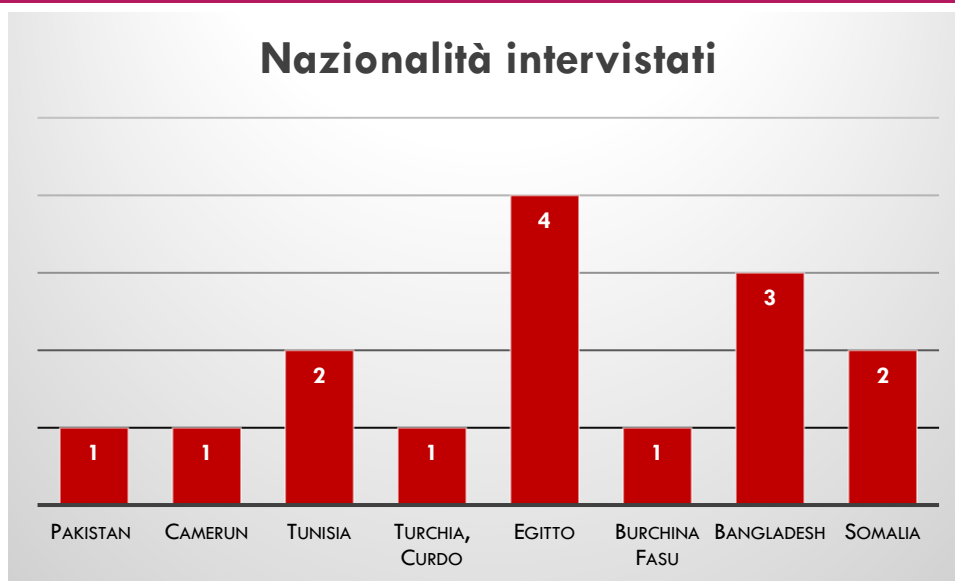
stranieri non accompagnati presenti in Italia, ma è una finestra aperta su un mondo variegato e complesso.

4.2.4 Il questionario e l'intervista semi-strutturata per i minori

La costruzione dell'intervista per i minori ha implicato un lavoro preparatorio complesso e articolato, per la sua definizione. Un percorso che ha visto l'integrazione di diverse professionalità interne al team di ricerca del CeSPI, in quanto è nostro interesse analizzare un profilo a tutto tondo del fenomeno, al fine di individuare strategie di intervento multidimensionali. Si sono pertanto utilizzate: la professionalità dell'economista, per poter rilevare le variabili economiche sia a livello di caratterizzazione del fenomeno che per gli aspetti di intervento, la competenza sociologica, ovviamente fondamentale in questo ambito; la competenza psicologica, per approfondire gli aspetti soggettivi del vissuto e gli effetti psicopatologici; la competenza logopedica, per decodificare difficoltà e fabbisogno nel percorso scolastico e di apprendimento.

Il questionario ha costituito la base e la struttura per la realizzazione dell'intervista semi-strutturata, quest'ultima infatti ha permesso di approfondire più accuratamente i differenti vissuti dei minori che difficilmente avrebbero potuto essere indagati mediante un questionario a risposte chiuse. I differenti temi indagati sono descritti nello specifico capitolo di questo report. Le risposte sono state aggregate secondo specifiche categorie e rappresentate graficamente.

Nazionalità degli intervistati



Metodologia di analisi delle Interviste semi-strutturate

Rispetto alle possibili metodologie di analisi delle Interviste semi-strutturate, è stata scelta quella del Grounded Theory Methodology (GTM). Essa prevede la destrutturazione, la comparazione, la concettualizzazione e infine la ricodificazione dei contenuti dell'intervista. Questa metodologia adotta un procedimento induttivo, a differenza del modello ipotetico-deduttivo del metodo scientifico, che è particolarmente utile quando non si è interessati a verificare un'ipotesi, ma si ha la necessità di esplorare un fenomeno ed ottenere informazioni non previste a priori.

La GTM prevede 4 fasi di analisi:

1. Fase di codificazione: identificare delle ancore che consentano di raccogliere i punti chiave delle interviste.
2. Fase di concettualizzazione: riunire codici con contenuti simili che consentano di raggrupparli in concetti più ampi.
3. Fase di categorizzazione: aggregare gruppi di concetti simili per generare una teoria.
4. Fase di teorizzazione: utilizzare le categorie ottenute per descrivere in dettaglio l'argomento della ricerca.

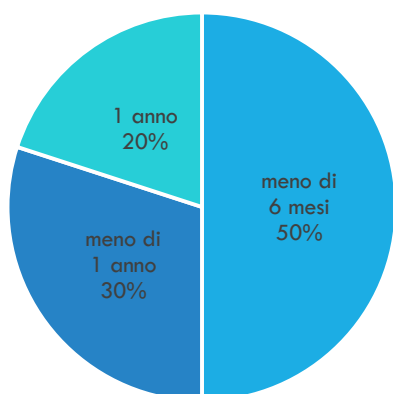
4.3 ANALISI DELLE INTERVISTE

4.3.1 I ragazzi

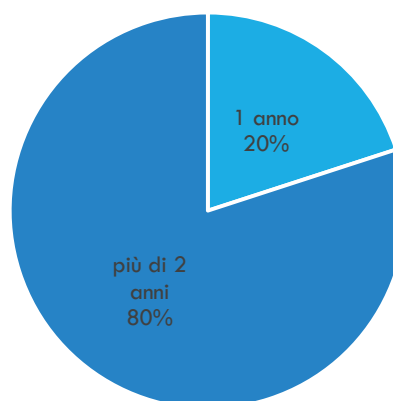
I ragazzi intervistati per questa ricerca sono 10 MSNA, con una età compresa tra i 16 e 17 anni e 5 neomaggiorrenni con una età compresa tra i 18 e i 20 anni.

Provengono da diversi Paesi: Burkina Faso, Pakistan, Camerun, Tunisia, Somalia, Turchia (etnia curda), Somalia, Egitto, Tunisia, Afghanistan, Bangladesh.

Distribuzione degli intervistati per tempo di permanenza



Distribuzione degli intervistati tra minorenni e neomaggiorrenni



La maggior parte dei **minorenni** intervistati sono arrivati in Italia **da meno di un anno**, mentre i **neomaggiorrenni** sono in Italia **da più di due anni**.

I **minori** alloggiano principalmente in **strutture di seconda accoglienza** per MSNA. Vivono in "casa famiglia" con altri minori di altre nazionalità raramente con connazionali.

Una parte dei neo-maggiorrenni risiede ancora nelle case famiglie per minorenni in quanto in attesa di una definizione giuridica del loro permesso di soggiorno, mentre un'altra parte è uscita dal circuito dei centri di accoglienza

e risiede in appartamento con altri connazionali o presso parenti.

Nelle strutture mediamente alloggiano un numero contenuto di minori (circa dieci), questo contribuisce a creare un clima familiare: i ragazzi affermano di avere buoni rapporti con gli altri conviventi e spesso hanno stretto, con uno o due un rapporto privilegiato di confidenza, condividendo anche l'esperienza scolastica o le uscite. I ragazzi arrivati da poco in Italia e con una scarsa conoscenza della lingua, spesso trovano un appoggio e un aiuto in un altro ragazzo che vive nella loro stessa casa-famiglia. Inoltre, gli operatori della struttura diventano un

punto di riferimento, sono delle figure adulte positive a cui si rivolgono per diverse problematiche (dalle pratiche giuridiche iniziali, al supporto nello studio, fino al percorso professionalizzante).

Fuori dalla scuola tendono a **frequentare** maggiormente coetanei **connazionali** con cui escono e si ritrovano nel tempo libero. Quando non hanno lezione sono soliti ritrovarsi con i loro connazionali in punti strategici di Roma come il Colosseo o la Stazione Termini. Passano il tempo tra loro esplorando la città, come i ragazzi italiani.

Anche i ragazzi maggiorenni continuano ad avere amicizie prevalentemente con i loro connazionali adulti.

Nessuno frequenta Italiani. Sia per una difficoltà comunicativa, dovuta ad una scarsa conoscenza della lingua italiana, che per una mancanza di occasioni di conoscenza. Un ragazzo del Bangladesh maggiorenne ci dice *“io non conosco italiano perché non sono andato a scuola con italiani”*.

Qualcuno fatica a trovare delle amicizie. Un ragazzo turco, di etnia curda, ci racconta che non esce con i ragazzi arabi *“il problema in Italia è che ci sono persone arabe che bevono e mi trattano male e dicono parolacce, e non va bene. Io vado solo dal parrucchiere, non esco”*. Preferisce passare il tempo libero nel negozio di parrucchiere di suo cugino dove sta facendo praticantato, mentre frequenta la scuola.

Un altro ragazzo tunisino ci racconta che preferisce passare il tempo nella casa-famiglia, non ha amici. È molto timido e fatica a raccontarsi, ha due grandi occhi scuri che tiene sempre bassi.

Quasi tutti frequentano o hanno frequentato centri socio educativi come “Civico Zero”. In questi centri seguono lezioni di italiano una volta alla settimana. Non esprimono interesse verso le altre attività ricreative offerte. Fanno riferimento a loro anche per la stesura del curriculum vitae e percorsi professionalizzanti.

Un ragazzo del Camerun avrebbe voluto frequentare una scuola di calcio, ma non è stato possibile. La casa-famiglia non poteva pagarla, per questo ha chiesto al Comune che ha dato parere negativo. Gioca a calcio nel cortile della casa-famiglia con gli altri ragazzi.

Nessuno pratica attività sportiva strutturata. Alcune case-famiglia mettono a disposizione dei ragazzi una palestra, in molti dicono di frequentarla, ma non esprimono interessi specifici verso le attività sportive. Probabilmente il fatto di non aver mai praticato prima un'attività sportiva, fa sì che non sentano un interesse specifico.

4.3.2 La loro storia

Quando cominciamo a chiedere della loro **famiglia di origine**, molti si illuminano e si percepisce il forte legame che ancora hanno con la loro famiglia e la loro terra. Tutti vivevano in famiglia, la maggioranza con entrambi i genitori e numerosi fratelli e sorelle. Nella maggior parte dei casi loro erano i più grandi. Un ragazzo curdo ha il fratello maggiore già in Italia, dove lavora come pizzaiolo.

Un ragazzo somalo ha perso il padre in guerra quando aveva 7 anni, un altro del Burkina Faso ha perso la madre quando aveva 14 anni, per un problema cardiaco, mentre uno del Bangladesh ha perso entrambi i genitori: il padre da piccolo, mentre la madre da un anno quando era già in Italia. Non gli è stato possibile rientrare per condividere il dolore con i suoi fratelli e darle l'ultimo saluto, il pensiero della perdita è molto vivo e preferisce non parlarne.

La realtà da dove provengono è difficile, complicata e dura. Hanno **un'infanzia segnata dalla guerra, dalla povertà e dal dolore**.

I genitori nella maggior parte dei casi hanno spinto i figli ad emigrare in Europa, e loro si sono trovati d'accordo. **Nessuno aveva dei progetti nel proprio Paese.** Il progetto migratorio è assente, la decisione viene presa dalle famiglie per dare ai loro figli un'opportunità. La meta del viaggio non è nello specifico l'Italia, ma uno dei Paesi europei in generale, in quanto Paesi non in guerra, e con una condizione socioeconomica migliore.

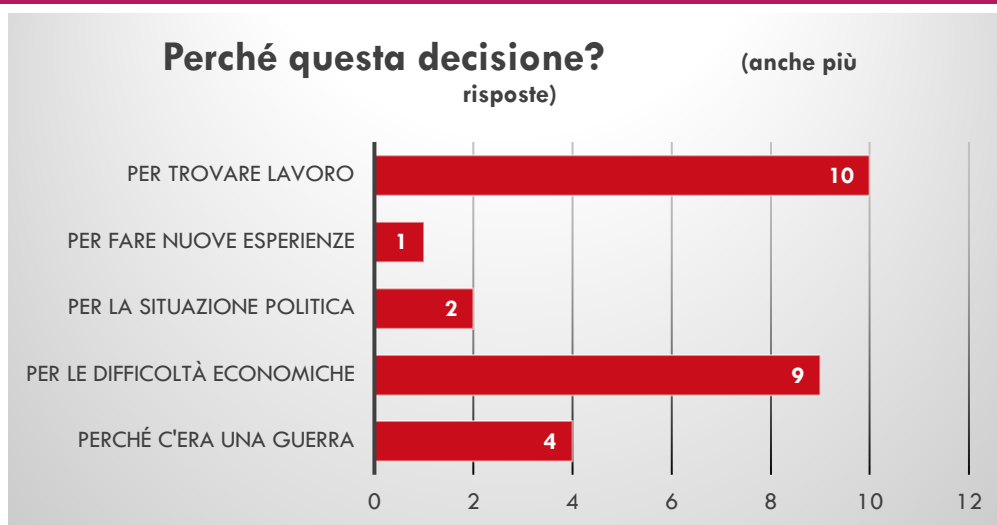
Un ragazzo somalo ha raccontato un difficile periodo che ha vissuto come **bambino-soldato**. **È stato costretto a imbracciare un fucile**, poi è finito in prigione. In quel momento ha capito che l'unica alternativa per lui era scappare, scappare lontano, in Europa, in un territorio senza guerra. Così appena è riuscito, è scappato, senza nemmeno tornare a salutare la madre. È riuscito a risentirla tre anni dopo, lei pensava fosse morto e credeva che la telefonata fosse uno scherzo.

Due ragazzi hanno deciso da soli di scappare, da realtà sociali e familiari complesse e rigide. Per il padre, infatti, dovevano sposarsi a 15 anni, dovevano lasciare la scuola e rispettare le tradizioni. Loro erano contrari, ma non potevano ribellarsi a determinate regole rimanendo in quel contesto; pertanto, da soli, a 15 anni, hanno deciso di affrontare *“il viaggio”* per crearsi un futuro diverso, per darsi un'altra possibilità.

I ragazzi del Bangladesh sono scappati dalla povertà. Nel loro Paese, ci raccontano, *“se nasci povero, rimani povero”*. È difficile anche lavorare perché per farlo è necessario pagare. Per essere assunti e poter lavorare si deve prima pagare circa 10-15000 euro. Loro, lasciata scuola

dopo solo 5 anni, sono andati a lavorare nelle risaie per aiutare le famiglie; *"un lavoro da povero"*.

Motivazioni della migrazione negli intervistati



Tutti hanno deciso di partire per scappare da una realtà complessa di guerra e di povertà, per cercare una speranza, un lavoro in un Paese più ricco, senza guerra. Mediamente al momento della partenza avevano tra i 14 e i 15 anni. Il viaggio è durato dai 6 mesi ai 2 anni.

I ragazzi che avevano l'appoggio della famiglia hanno ricevuto anche un sostegno economico per affrontare una prima parte del viaggio o tutto. Un ragazzo egiziano è arrivato in Libia con l'aereo pagato dal padre. Un altro di etnia curda, proveniente dalla Turchia, ha fatto la tratta balcanica da Istanbul, rinchiuso in un camion per sei giorni; il viaggio nel camion è stato pagato dallo zio 6.000 euro.

Per tutti, a prescindere dall'appoggio della famiglia o meno, il viaggio è stato rischioso, lungo ed emotivamente complesso. Ascoltare i loro racconti è stato emozionante e commovente, una realtà per noi molto lontana, una sofferenza sconosciuta.

Il ragazzo somalo, partito a 15 anni perché costretto a fare il bambino-soldato da quando aveva 13 anni, è scappato a piedi da solo attraverso l'Etiopia, il Sudan e il deserto del Sahara, fino alla Libia. Qualcuno che poteva pagare riusciva a fare dei tratti su un'auto o una corriera, mentre lui, insieme ad altre persone conosciute nel viaggio, lo ha fatto tutto a piedi. Una volta al giorno gli portavano qualcosa da mangiare e da bere. In Libia a Tripoli, è stato rinchiuso in una prigione, malmenato e riportato con altri somali nel deserto. Ha ricominciato a camminare nel deserto fino a che una Jeep lo ha portato in un ospedale. Le sue condizioni erano drammatiche era in coma. È stato trasportato in aereo a Roma all'ospedale Bambino Gesù,

dove ha trascorso quattro mesi in coma. Fortunatamente sono riusciti a salvarlo, ma purtroppo è rimasto emiplegico.

Il viaggio attraverso il deserto è descritto, da chi lo ha fatto, come un'esperienza veramente dura. Il caldo afoso del giorno e il freddo della notte, senza acqua e cibo e senza il modo di procurarselo, senza alberi e senza vita. Arrivati in Libia il viaggio non è finito, devono trovare il modo per imbarcarsi, devono affrontare l'ultima parte ancora più pericolosa del deserto.

Un ragazzo del Camerun scappato a quattordici anni senza l'appoggio della famiglia, per pagarsi il viaggio ha lavorato un anno in Algeria come muratore e cameriere. Arrivato in Libia gli hanno preso tutti i soldi senza però farlo imbarcare. Così è tornato in Algeria e ha ricominciato a lavorare. Ha lavorato come muratore da un signore che poi l'ha aiutato a prendere la barca, ha pagato 1.500 euro.

Anche il viaggio attraverso i Balcani è altrettanto pericoloso. Il clima è molto freddo ed è difficile trovare vestiti adatti. Aspettano l'inverno per fare la tratta perché ci sono meno controlli rispetto all'estate, proprio per il freddo. Inoltre, ci sono diversi posti di blocco con guardie armate. Il ragazzo pachistano racconta un lungo viaggio durato un anno e mezzo attraverso diversi Paesi: Iran, Turchia, Grecia, Romania, Paesi Balcanici, Austria e Italia. Passare i posti di blocco ai diversi confini è molto pericoloso, spesso i poliziotti picchiano i profughi che provano a passare il confine e gli tolgono tutto, anche i vestiti. Dopo diversi tentativi in cui è stato respinto e malmenato, specialmente in Grecia e Romania, è riuscito a passare pagando. È stato aiutato dalla famiglia con cui è rimasto in contatto per tutto il tempo.

Anche i ragazzi del Bangladesh hanno fatto la rotta Balcanica attraverso l'Iran, la Grecia, la Serbia, la Bosnia, la Croazia e la Slovenia. Ci raccontano di un vero e proprio **business lungo la tratta**. Dall'Iran alla Grecia un ragazzo ha pagato 3.000 euro che gli sono stati dati dal padre. Una volta arrivato in Grecia ha lavorato in nero per un anno, come venditore ambulante ai semafori, ad Atene. Il lavoro glielo avevano procurato gli stessi trafficanti. Ha pagato altri 3.000 euro per uscire dalla Grecia, insieme ad altre trenta persone. Il viaggio è costato in totale 7.000 euro, ci dice però che in pochi anni è arrivato a costare anche 15.000-20.000 euro. Durante il viaggio ha fatto gruppo con gli altri migranti, il sostegno e l'appoggio trovati gli hanno fatto sentire meno la precarietà della situazione. Inoltre, il fatto stesso di affidarsi a trafficanti e pagare, assume un valore protettivo contro la violenza della polizia e dei controlli al confine. Ci dice che il viaggio non è stato duro perché lui è nato in Bangladesh, è nato povero e tutto è duro sin da quando era piccolo. Un'altro ragazzo del Bangladesh ha pagato 10.000 euro per tutto il viaggio, è stato aiutato dal fratello perché il padre era morto quando lui era piccolo. Anche lui ci racconta di un viaggio organizzato nei vari attraversamenti di confine dai trafficanti. Ha fatto una parte a piedi e una parte in macchina. Al confine con la Croazia ha incontrato dei controlli molto duri: è stato respinto tre volte e malmenato, porta ancora i segni sul braccio sinistro, che non ha una mobilità ridotta.

Il viaggio è sicuramente un momento chiave, un momento complesso, pieno di sofferenza, violenze, maltrattamenti. Si possono comunque ritrovare nei loro racconti anche esperienze utili fatte durante questo periodo. Innanzitutto, tutti sono partiti da soli e hanno trovato nel percorso un gruppo di persone con cui condividere l'esperienza e hanno stretto anche amicizie intime. Spesso hanno lavorato per pagarsi le spese del viaggio. Hanno quindi imparato diversi mestieri, dal muratore al cameriere. Il ragazzo pakistano nel viaggio ha imparato l'Inglese. Parlava solamente Pashto e per poter comunicare con gli altri profughi incontrati in viaggio, ma anche per cavarsela nei diversi Paesi che ha attraversato, ha imparato la lingua inglese.

Arrivati in Italia qualcuno ha transitato in centri di prima accoglienza, mentre altri si sono diretti in autonomia a Roma dove sono stati fermati dalle forze dell'ordine. Due ragazzi volontariamente si sono rivolti ai carabinieri sapendo che potevano aiutarli a trovare alloggio e protezione.

Nei centri di prima accoglienza hanno transitato dai 15 ai 30 giorni. Da Lampedusa sono stati mandati in strutture di seconda accoglienza in Sicilia. Nella fase di pandemia da Covid-19, prima di essere trasferiti nei centri, hanno

fatto un periodo di quarantena variabile di circa un mese in strutture dedicate o sulla nave quarantena in Sicilia. Questo periodo di stallo è stato difficile da comprendere e da accettare, raccontano che non capivano perché dovevano stare rinchiusi e non potevano fare niente. Sulla nave non mancavano episodi di aggressività di chi voleva scendere, poi con il passare dei giorni hanno cominciato a capire che c'era una pandemia e che c'erano delle regole straordinarie.

Tre ragazzi erano stati collocati in centri di seconda accoglienza in Sicilia, ma dopo alcuni mesi sono scappati e sono venuti a Roma. Dicono che non volevano rimanere lì perché c'erano poche prospettive lavorative, volevano andare più a nord possibile. Una volta arrivati a Roma uno è stato fermato a Termini, mentre altri due spontaneamente si sono consegnati ai carabinieri per essere ricollocati in strutture di accoglienza.

4.3.3 La famiglia di origine

Tutti mantengono dei contatti con la loro famiglia d'origine. Parlano con i genitori regolarmente più volte a settimana, attraverso il cellulare e WhatsApp. Il ragazzo del Camerun ci mostra fiero le foto dei suoi 7 fratelli e sorelle, rimasti lì con il padre. Lui è scappato perché c'era una guerra civile interna tra due popolazioni vicine. Il padre non lavorava e voleva aiutare i suoi fratelli e sorelle.

La maggior parte di loro non vorrebbe che venisse consultata la loro famiglia per le decisioni sulla loro vita in Italia. Alcuni perché sono in contrasto con le idee dei genitori, altri perché non vogliono farli preoccupare. Ci raccontano che tendono a non raccontargli i problemi che possono incontrare quotidianamente. Un ragazzo neomaggiorenne del Bangladesh che non lavora, ha difficoltà a contattare il fratello, si vergogna della sua situazione al momento e si sente in colpa perché il fratello lo ha aiutato economicamente per il viaggio. Qualcuno invece mantiene un buon rapporto con i propri genitori e vorrebbe che venissero chiamati, informati.

4.3.4 Il percorso di accoglienza

In Italia, di fronte ad una difficoltà, un problema, i giovani migranti **fanno riferimento principalmente agli amici e agli educatori della casa-famiglia.** Dai loro racconti gli operatori della casa-famiglia diventano il loro punto di riferimento, assumono un ruolo simile a quello genitoriale. Si rivolgono a loro per essere aiutati nei compiti, per cercare il lavoro, per avere indicazioni sulle regole italiane, per ricevere spiegazioni sui vari passi necessari per i documenti e il permesso di soggiorno.

I ragazzi neomaggiorenni usciti dal circuito di accoglienza sono visibilmente in difficoltà. Non hanno punti di riferimento, non sanno a chi chiedere aiuto per l'alloggio o

il lavoro. Anche la fiducia verso il futuro si trasforma in preoccupazione e ansia. Tendono a tenersi dentro i problemi o si confidano con i loro connazionali.

Figure di riferimento per i MSNA intervistati



Il Tutore rimane una figura percepita come ancora poco presente nella loro vita. Solo alcuni dei ragazzi intervistati hanno un tutore (quelli in Italia da più tempo) e fanno riferimento a lui in particolare per le questioni legali legate al permesso di soggiorno, per il passaggio alla maggiore età. Un ragazzo che era stato prima in Sicilia racconta che all'inizio il Tutore gli era stato molto vicino, anche per spiegargli la cultura italiana e le regole che doveva rispettare. In generale chi ha un Tutore lo sente poco, solo al bisogno. I ragazzi che sono scappati dalla Sicilia hanno ancora il tutore in quella regione anche se non lo sentono mai, e sperano che gliene venga assegnato uno a Roma, visto l'avvicinarsi della maggiore età.

Il tempo medio di assegnazione del Tutore è di circa sei mesi; quindi, gli educatori della casa-famiglia assumono per molto tempo il ruolo di tutore temporaneo. Queste tempistiche lunghe diventano problematiche quando un minore arriva a 17 anni e, dopo pochi mesi, diventa maggiorenne. Anche l'inserimento nel CPIA, che avviene in tempi brevissimi dal loro inserimento in casa-famiglia, viene richiesto dagli operatori della casa-famiglia in qualità di Tutore temporaneo. Anche per la scuola, l'operatore del centro di accoglienza/casa famiglia rimane il referente principale nel caso di comunicazioni o problematiche. Tutti fattori che non facilitano un pieno inserimento del ruolo del Tutore nella vita dei ragazzi intervistati. Qualche Tutore, una volta ricevuto l'incarico, prende contatti con la scuola

e richiede di essere informato e interpellato alla pari dell'operatore della casa-famiglia.

Una volta **arrivati in Italia tutti affermano di essersi sentiti felici**, felici di essere ancora vivi, di avercela fatta, di non essere morti come altri loro sfortunati compagni di viaggio. Invece la difficoltà maggiore che hanno trovato è stata quella di **non riuscire a comunicare** o capire la nostra lingua, ma anche di non riuscire a capire le regole a cui dovevano attenersi.

Le regole dell'accoglienza in Italia gli sono state spiegate principalmente dagli educatori dei centri di seconda accoglienza. Qualcuno ha ricevuto informazioni anche nei centri di prima accoglienza, al momento dell'identificazione e della raccolta delle informazioni. Però solo con il passare del tempo, e con la mediazione degli educatori, sono riusciti a capire bene cosa potessero o non potessero fare. La lingua utilizzata è stata principalmente l'inglese, anche perché molti di loro lo capiscono e lo parlano bene. In altri casi è stato utilizzato come supporto un traduttore sul computer oppure altri minori residenti nella struttura che hanno fatto da traduttori, conoscendo già un poco di italiano. Al ragazzo senegalese ricoverato al Bambino Gesù gli educatori della casa-famiglia che lo avrebbe poi accolto, hanno portato un foglio scritto nella sua lingua che spiegava il progetto di accoglienza.

In cosa ti aiuta il tutore?



4.3.5 La scuola

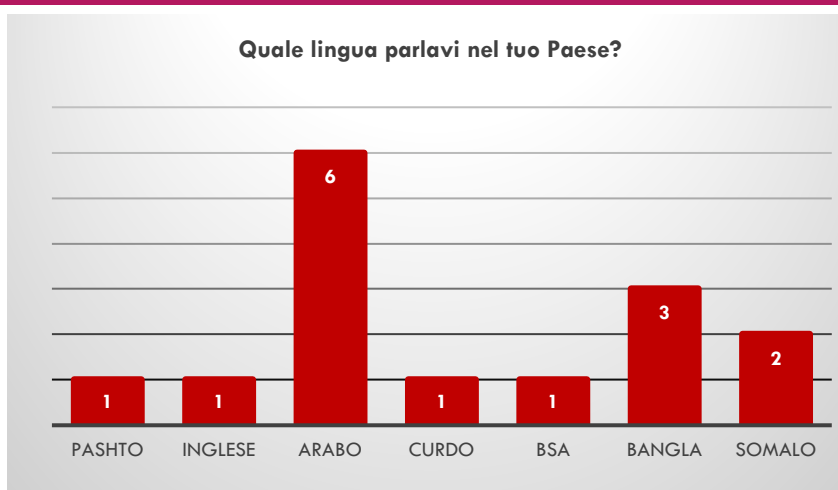
Il percorso scolastico affrontato dai ragazzi nel loro Paese di origine è durato mediamente dai 5 agli 8 anni.

Un solo ragazzo non è mai andato a scuola, il ragazzo pakistano che viveva in un piccolo villaggio nella provincia di Peshawar insieme ai genitori e ad un fratello più piccolo. La scuola non era nel suo villaggio, ma in uno vicino, solo che non poteva andarci perché la zona era occupata dai Talebani che non permettevano ai bambini di andare a

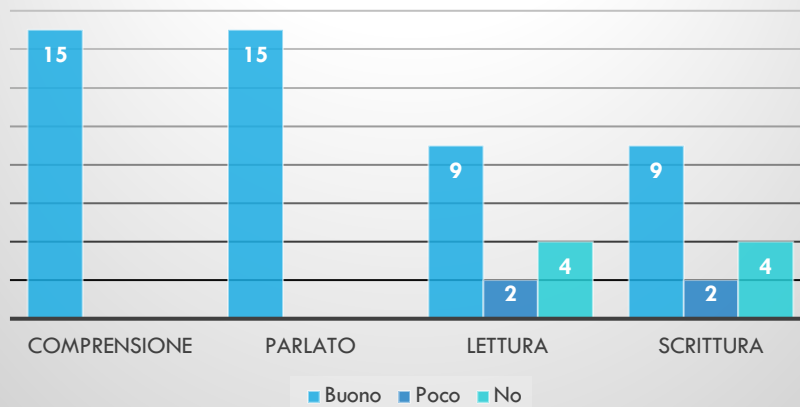
scuola. Il padre sa leggere e scrivere la lingua Pashto, mentre la madre no.

La maggioranza dei ragazzi parla più di una lingua. Oltre alla lingua madre le lingue più conosciute e studiate a scuola sono Arabo, Inglese e Francese. Chi è andato a scuola sa leggere e scrivere almeno due lingue. Hanno frequentato qualche anno di scuola nella maggior parte tra i 6 e 12 anni di età. Hanno imparato a leggere e scrivere due lingue, la seconda ad un livello più basso nella maggior parte dei casi a causa dei pochi anni di scuola frequentati.

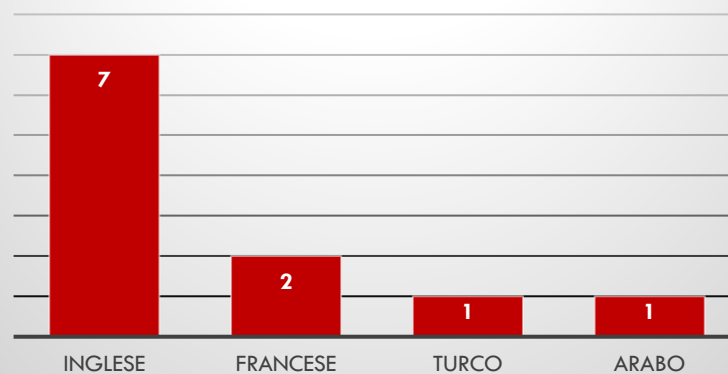
Quale lingua parlavi nel tuo Paese?



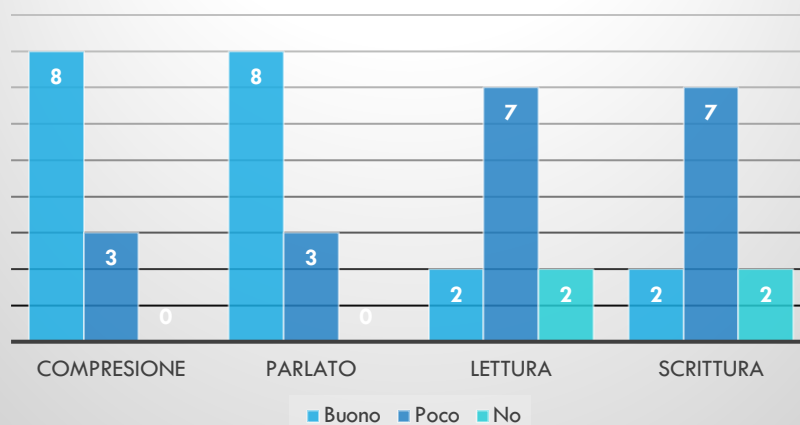
Quale livello hai raggiunto?



Indica un'altra lingua che conosci



Indica il livello raggiunto



Hanno abbandonato gli studi chi per lavorare, chi per emigrare, chi perché le famiglie avevano altri progetti come farli sposare, e chi perché viveva in un Paese in guerra dove non era più possibile studiare. I ragazzi del Bangladesh ci raccontano che il secondo ciclo di scuola (dopo i primi 5) è a pagamento, ed essendo le loro famiglie povere sono andati a lavorare.

I ragazzi minorenni attualmente frequentano il CPIA, dove sono stati inseriti immediatamente dopo il loro arrivo al centro di seconda accoglienza. Appena arrivati vengono inseriti nel **corso di alfabetizzazione** (Italiano livello A1), successivamente vengono iscritti al corso di A2 e poi al Primo Periodo Primo Livello per conseguire l'esame di Stato ed ottenere il diploma conclusivo del primo ciclo di istruzione.

La difficoltà più grande che hanno percepito al loro arrivo era l'**impossibilità di comunicare** con gli altri, a causa del fatto che non conoscevano la lingua italiana. Tutti riconoscono quindi l'importanza di questo periodo dedicato all'apprendimento della lingua italiana, perché senza la sua conoscenza non potrebbero lavorare. Alcuni mostrano comunque insofferenza nel non poter lavorare da subito, magari in parallelo agli studi.

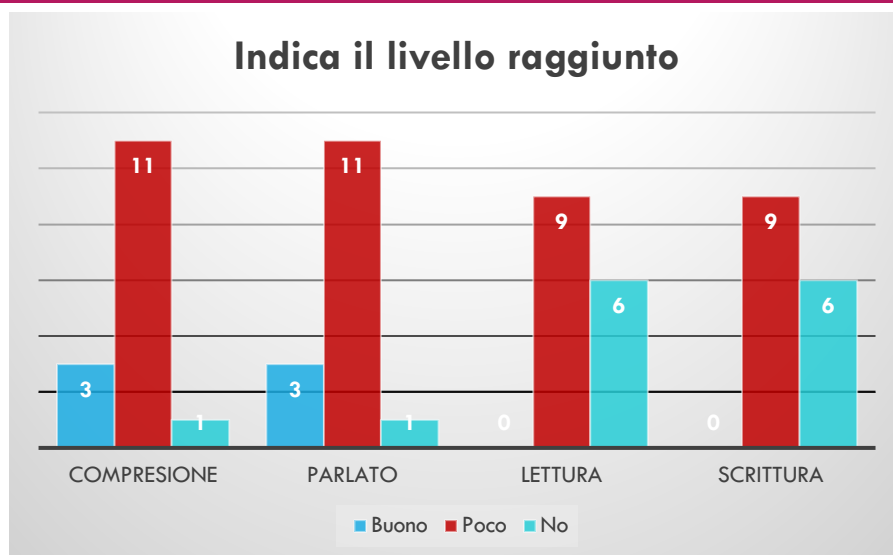
Frequentano la scuola 3 volte a settimana, per 2 ore. Tutti vanno anche nei Centri educativi e aggregativi come Civico Zero, un pomeriggio a settimana per fare lezione di italiano.

Dopo qualche mese dal loro arrivo raggiungono un **livello di conoscenza della lingua italiana sufficiente per sostenere un semplice colloquio**, e quindi anche per relazionarsi e integrarsi nella società italiana.

I ragazzi analfabeti e inseriti nel corso di pre-alfabetizzazione ovviamente hanno maggiori difficoltà. Con loro è stato necessario semplificare il più possibile la formulazione delle domande, sono stati inseriti esempi, oppure le domande sono state tradotte in inglese. Da parte loro però formulare una risposta con una frase complessa completa di subordinate che veicolava correttamente le loro sensazioni, non è stato semplice. Per questo a volte si limitavano a rispondere "bene" o semplicemente "sì o no".

L'apprendimento della lingua scritta richiede più tempo. I ragazzi neomaggiorenni anche se in Italia da più di 2 anni, continuano ad avere difficoltà specialmente nella scrittura (ortografia, costruzione della frase), mentre nella lettura migliorano più velocemente.

Padronanza dell'italiano negli intervistati



La loro esperienza all'interno del CPIA è positiva. Si trovano bene, sia con le insegnanti che con i compagni. Riferiscono una grande disponibilità dei docenti, cercano di spiegare in modo semplice, li aiutano se sono in difficoltà e a volte utilizzano l'inglese per veicolare un concetto più difficile. Con i compagni qualcuno riferisce che non ha problemi, ma non ha stretto amicizia, non gli interessa, in quanto pensa abbiano interessi diversi.

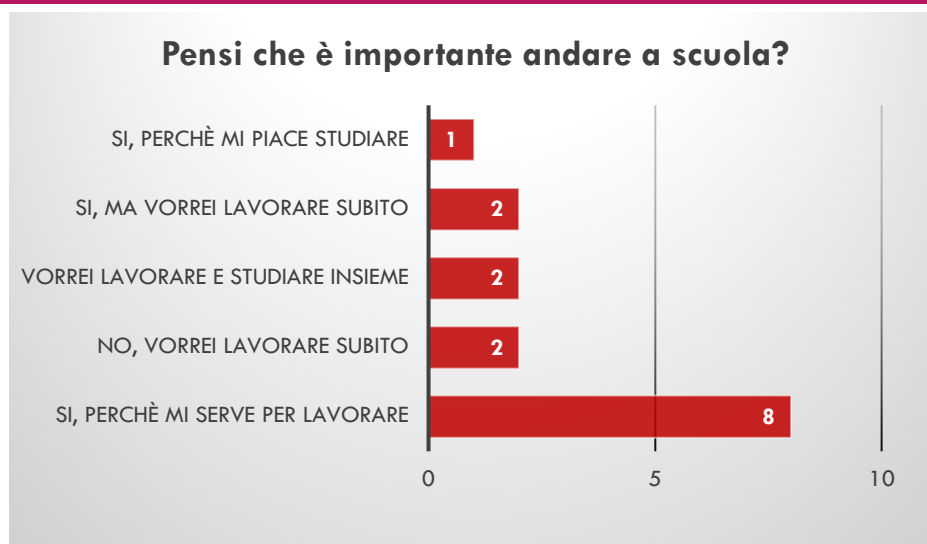
Un ragazzo del Camerun, per studiare, traduceva a casa i concetti più difficili in francese con il traduttore del telefono. Affrontare il corso di Primo periodo/Primo livello per alcuni è più ostico, meno hanno studiato da piccoli nel loro Paese e più fanno fatica. La materia per loro più complicata è matematica, mentre quella più apprezzata è storia. Gli piacerebbe poter fare anche informatica a scuola, non conoscono il computer e si rendono conto che ormai

fa parte della nostra società e del mondo del lavoro. Chi ha vissuto il **periodo del lockdown** si è trovato a confrontarsi direttamente con il computer, non sapendo nemmeno come si accendeva. In quel periodo come ci hanno raccontato anche i docenti intervistati nella precedente ricerca²⁸⁸, c'è stato bisogno di un affiancamento da parte degli

educatori delle case-famiglia e si è registrato un alto numero di abbandoni scolastici.

Nei compiti a casa cercano aiuto specialmente negli **educatori/volontari delle case-famiglia**, ma anche da ragazzi conviventi con un livello di istruzione più alto e una maggiore conoscenza della lingua italiana.

Importanza attribuita alla scolarizzazione dagli intervistati



La maggior parte di loro riconosce l'importanza del percorso scolastico che stanno facendo, specialmente perché imparano la lingua italiana che gli serve per lavorare. Faticano a riconoscere l'importanza di un percorso di studio lungo necessario per trovare un lavoro migliore e sfuggire allo sfruttamento.

Le loro famiglie riconoscono l'importanza dello studio e vorrebbero che continuassero. Pensano che sia un'opportunità che non avevano nel loro Paese e che li possa aiutare a trovare un lavoro migliore.

4.3.6 Le aspettative future

Vedono il loro futuro con preoccupazione, ma anche con fiducia. L'urgenza è trovare un lavoro per mantenersi al compimento della maggiore età, un lavoro qualunque. Chi è in Italia da più di un anno frequenta corsi di catering o di pizzaiolo. Sono inseriti nei corsi grazie agli educatori della casa-famiglia o ai volontari dell'associazione Civico Zero (o altri centri educativo-aggregativi simili). I ragazzi neomaggiorenni riferiscono di essere stati aiutati da questi centri, anche a stendere il curriculum vitae.

Per loro è importante lavorare. Vengono da realtà sociali e culturali che mettono in primo piano il lavoro e la sopravvivenza. Nei Paesi in guerra non è consentito ai ragazzi andare a scuola, ma vengono arruolati. Nei Paesi in cui ci sono difficoltà economiche, di solito lavorano

molto presto per aiutare la famiglia. Loro vogliono lavorare sia per aiutare la loro famiglia, sia per il loro stesso mantenimento.

Alcuni vorrebbero continuare a studiare e poter fare dei lavori diversi e più qualificati. Non sanno se riusciranno. Per ora dei loro progetti per il futuro non ne hanno parlato con nessuno.

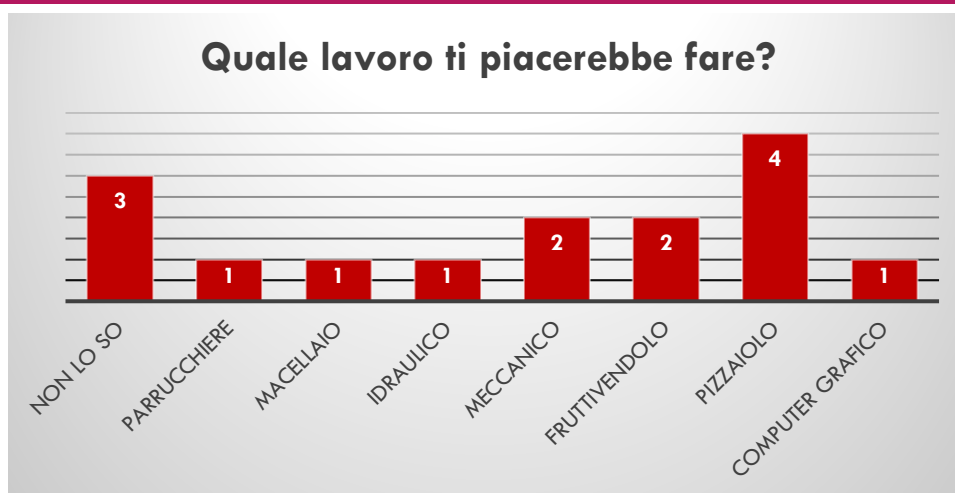
Qualcuno pensa che gli educatori della casa-famiglia o i volontari dell'associazione Civico Zero possano aiutarli, ma vivono in una fase sospesa nel tempo, dove è difficile fare progetti, perché non sanno cosa accadrà con il compimento della maggiore età. Altri hanno famigliari o amici a cui appoggiarsi per trovare lavoro.

Circa le **aspettative nel campo lavorativo** un ragazzo curdo vorrebbe fare il parrucchiere e andare a lavorare nel negozio di un cugino. Quando sarà maggiorenne andrà a vivere da lui. Un ragazzo egiziano vorrebbe fare il macellaio halal (macelleria che rispetta i dettami del Corano per la macellazione e la vendita della carne per persone di religione musulmana) insieme ad un suo amico. Un ragazzo del Camerun vorrebbe fare il computer grafico, continuare gli studi e iscriversi alla scuola secondaria di secondo grado, per realizzare il suo sogno. Per ora il sogno però è rimandato, è difficile fare progetti se non sa cosa succederà tra sei mesi, quando diventerà maggiorenne. Dice che si sta impegnando nel corso di catering e che appena

potrà inizierà a lavorare in questo settore, vuole mettersi i soldi da parte per pagarsi gli studi. Spera di trovare un

nuovo alloggio e ottenere il permesso di soggiorno, spera che gli venga permesso di realizzare il suo sogno.

Aspirazioni lavorative degli intervistati



Un ragazzo del Burkina Faso vorrebbe continuare a studiare, vorrebbe fare il meccanico. Riconosce che studiare è importante *"più studi più puoi fare il lavoro che ti piace"*. È da poco diventato maggiorenne e sta finendo il percorso di primo livello. A maggio ha l'udienza per il permesso di soggiorno. Gli hanno detto che verrà mandato in un'altra struttura per maggiorenni e questo lo spaventa *"a marzo finisco le medie poi vado a lavorare perché non posso rimanere lì, mi hanno detto che mi mandano in una struttura per maggiorenni, mi hanno parlato male di questi posti per maggiorenni. Lì puoi solo mangiare e dormire, basta. Poi al resto devi pensare da solo. Un mio amico è andato e ha detto che è difficile, perché devi andare a lavorare anche per andare a scuola e per il telefono. Io devo mandare i soldi a mio fratello piccolo che va a scuola, io vorrei studiare ma se non posso farlo è più importante che studia lui. Mio padre non l'aiuta perché pensa alle altre mogli e gli altri figli"*.

Tutti sono a conoscenza dei cambiamenti che ci saranno nelle loro tutele con il compimento della maggiore età. Ovviamente chi è più a ridosso di questa nuova fase ha conoscenze più dettagliate dei vari step. Dicono di essere stati informati e accompagnati soprattutto dagli operatori della casa-famiglia. Hanno capito cosa succederà, ma fanno fatica, perché, fino a che non accadrà, non possono immaginare quali potrebbero essere i problemi e le possibili soluzioni.

La preoccupazione maggiore insieme al lavoro è l'alloggio. Sanno che dovranno lasciare la casa-famiglia e che trovare posto nei centri per maggiorenni non è facile. Conoscono persone che ci sono state e che li hanno abbandonati. Un ragazzo somalo neomaggiorenne è in

contatto con dei connazionali che sono andati ad abitare in un palazzo occupato nella zona di Anagnina. Lavorano nelle pulizie o nella ristorazione.

Vorrebbero trovare una buona sistemazione anche per far arrivare qui la loro famiglia. Il ragazzo somalo emiplegico, in seguito al coma e alle percosse, vorrebbe far arrivare in Italia la madre. Altri invece vorrebbero aiutare i loro fratelli a scappare.

Tutti i ragazzi intervistati tranne uno, **vorrebbero rimanere in Italia** e poter realizzare qui dei progetti a lungo termine. Il ragazzo tunisino, che non vuole rimanere in Italia, vorrebbe andare in Francia, perché suo zio vive lì e lo aiuterebbe a lavorare come meccanico. Per ora non è riuscito a raggiungerlo, ma ci riproverà quando diventerà maggiorenne. Un altro ragazzo tunisino ha il fratello maggiore in Francia. Ci racconta che il fratello ha 24 anni, è in Francia da circa un anno e non riesce a trovare lavoro. Lui vorrebbe rimanere qui e lavorare, ha paura che andando in Francia non riuscirà a trovare lavoro.

Alcuni ragazzi neomaggiorenne sono ancora all'interno del circuito di protezione e vivono nelle case-famiglia, in attesa di ricevere il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria. Uno (il ragazzo somalo emiplegico), ha ricevuto la certificazione di invalidità e sta cercando un lavoro tramite il Centro per l'impiego. L'altro sta frequentando un corso di pizzaiolo, in cui è stato inserito dagli educatori della casa-famiglia. Vorrebbe rimanere a Roma, è fiducioso verso il futuro e verso la possibilità di trovare lavoro. I suoi punti di riferimento nella ricerca del lavoro sono gli operatori della casa-famiglia e Civico Zero che lo sta aiutando a redigere un Curriculum Vitae.

4.3.7 Il punto di vista dei MSNA diventati adulti

Abbiamo scelto di intervistare anche **ragazzi neo-maggiorenni usciti dal circuito di protezione** per effettuare la *post-hoc analysis* relativa agli esiti del percorso di integrazione.

I neo-maggiorenni hanno trovato lavoro soprattutto nella ristorazione. Le condizioni di lavoro sono molto dure, ci raccontano di lavorare circa 11 ore al giorno con un giorno di riposo a settimana. Vorrebbero trovare un altro lavoro ma ci dicono che è molto difficile. Due ragazzi hanno lasciato il ristorante perché non sostenevano l'orario di lavoro. Attualmente hanno trovato un nuovo lavoro per la stagione estiva. In questa ricerca sono da soli. Non hanno punti di riferimento, non hanno persone che li possano aiutare. Provano molta sofferenza per questa difficoltà che stanno vivendo e si vergognano anche di condividere questo sentimento con la loro famiglia di origine. È da specificare che i ragazzi cui si fa riferimento provengono da un contesto socioculturale di origine già deprivato. Si specifica, inoltre, che 2 di essi, essendo giunti in Italia all'età di 17 anni, non hanno fatto in tempo ad essere inseriti nel sistema scolastico, pertanto, la loro conoscenza della lingua italiana è carente e ciò comporta, come da essi stessi

riferito, notevoli difficoltà nell'inserimento sociale e lavorativo. Infatti, anche le loro relazioni interpersonali sono carenti e frequentano solo i connazionali con cui vivono.

Un quadro differente è presentato da un giovane afgano, attualmente trentenne giunto in Italia da minorenni. Ha vissuto le stesse sofferenze dei primi, relativamente al distacco dalla propria famiglia, al trauma del viaggio ed alla difficoltà di inserimento lavorativo, con varie esperienze di sfruttamento e talora di razzismo. Tuttavia, il suo percorso formativo è stato diverso, infatti egli ha proseguito negli studi, pur lavorando, **si è laureato, ha effettuato un corso di specializzazione nel campo della ricerca scientifica ed attualmente è inserito in un contesto lavorativo stimolante e soddisfacente.**

È evidente la **rilevanza dei fattori socioculturali della famiglia di origine rispetto al percorso di formazione**; infatti, quest'ultimo giovane uomo riferisce di aver ricevuto input educativi dai genitori atti a valorizzare l'importanza dell'istruzione. Riferisce: *"mio padre mi diceva che l'istruzione è uno zaino invisibile, che è sempre con te e nessuno può rubarti"*. Al contrario i giovani appena descritti avevano già dovuto interrompere il percorso di istruzione nel loro Paese di origine, perché le loro famiglie non potevano sostenerli economicamente.

4.4 ANALISI DEI TEMI EMERSI

4.4.1 Le storie

Le storie dei ragazzi raccontano tutte di traumi pre-migratori e peri-migratori, in linea con le descrizioni che ritroviamo in letteratura, citata nella bibliografia del presente documento.²⁸⁹ Provengono da realtà sociali complesse e culturalmente differenti dalla nostra. Scappano dalla guerra, dalla povertà, da rigidità culturali. Scappano perché sofferenti in un ambiente dove non riescono ad intravedere prospettive di crescita e di riscatto. Scappano in alcuni casi anche in accordo con la famiglia, anch'essa in una posizione difficile a cui non resta che riporre speranza nella fuga del figlio anche a costo della sua vita.²⁹⁰

È evidente come anche il **viaggio** per giungere in Italia sia stato un evento traumatico.²⁹¹ Infatti, indipendentemente dalla rotta percorsa, quella balcanica, o quella marittima dalla Libia, il viaggio ha sempre aspetti complicati: racconti di sfruttamento, maltrattamenti, vessazioni. Queste forme di maltrattamento sono state prolungate, si sono verificate in diversi momenti del viaggio; pertanto, in alcuni casi hanno riguardato periodi lunghi.²⁹²

Durante la fase del viaggio hanno dovuto lavorare frequentemente sotto sfruttamento, per poter proseguire. In molti casi le famiglie hanno contribuito a finanziare il viaggio, ma spesso i soldi sono sufficienti a pagare solamente la prima parte. Per esempio, i ragazzi provenienti dal Pakistan, dall'Afganistan o comunque dall'Asia arrivano in Turchia con un biglietto acquistato dalle famiglie, ma i soldi da dare ai trafficanti per arrivare in Grecia e per attraversare i Balcani li hanno dovuti reperire loro. La stessa cosa vale per i minori provenienti dall'Africa subsahariana o magrebina; se la prima tratta, quella che va dal Paese di origine al punto di partenza per l'Italia (generalmente la Libia), è pagata dalle famiglie, il viaggio nei barconi per attraversare il Mediterraneo è pagato dai ragazzi stessi, attraverso il proprio lavoro. Spesso vengono derubati, sottopagati o non pagati del tutto.

Traumatico è poi anche lo stato di clandestinità in cui sono costretti a vivere, e quindi il timore di essere trovati dalle varie polizie nazionali, il dover viaggiare di notte o l'essere reclusi nei centri di detenzione siano essi in Libia, in Grecia, o in Turchia.

Presentano quindi, una **vulnerabilità** importante, conseguente ai traumi pre-migratori e peri-migratori, aggravata dall'assenza, insita nella loro condizione, di figure di riferimento/attaccamento che possano svolgere funzioni di "caregiving (cura, contenimento, supporto, guida, protezione, regolazione affettiva) proprio nella fase delicatissima della loro esistenza, ovvero l'adolescenza"²⁹³.

Tale condizione li pone in una posizione di notevole rischio nello sviluppare patologie psichiatriche, disturbi esternalizzanti (aggressività, oppositività, disturbi della condotta, problemi di attenzione e difficoltà di concentrazione) e/o internalizzanti (ansia, depressione, ritiro, lamentele somatiche).²⁹⁴

4.4.2 La resilienza

Tuttavia, nella nostra esperienza, colpisce la forte **resilienza** che dimostrano i ragazzi intervistati, ovvero la loro capacità di reagire al trauma.²⁹⁵ Dall'indagine effettuata con la presente ricerca colpisce come gli obiettivi esistenziali di questi ragazzi non si siano modificati nonostante il prolungato stato di maltrattamento subito e nonostante l'assenza delle figure parentali.

Il loro comportamento risulta congruo nella maggioranza dei casi. I MSNA che frequentano le scuole (CPIA) riescono ad imparare la lingua e ad ottenere il diploma di scuola secondaria di primo livello (se ne hanno il tempo sufficiente), prima di essere espulsi dal sistema di accoglienza per il raggiungimento della maggiore età. I neo-maggiorenni si organizzano per trovare soluzioni di alloggio o di lavoro.

Ovviamente il livello e il grado di salute mentale e di resilienza sono differenti da caso a caso, ma alla stessa maniera in cui lo è per gli adolescenti italiani loro coetanei. Alcuni sono più timidi e fanno fatica a parlare di sé stessi ad estranei (come noi).

Allo stesso tempo non si può non sottolineare come alcuni minori risultino meno aperti, più inclini alla rabbia o inseriti in attività illecite. Durante il periodo in cui abbiamo frequentato il CPIA si sono presentati episodi di violenza e/o accese discussioni, sia fuori che dentro la scuola, e sia tra ragazzi che nei confronti di operatori o docenti. Alcuni di loro fanno più fatica, infatti, ad adattarsi al sistema, frequentano nel tempo libero gruppi ad alto rischio di devianza, fanno lavori in nero. Inoltre, presentano una minore capacità di affrontare situazioni problematiche o fraintendimenti dovuti alla lingua, e quindi sono più inclini a manifestazioni di rabbia.

Nessuno di loro ha avuto accesso a un percorso psicologico individuale e/o di gruppo. I malesseri psicologici presi in carico dal sistema, purtroppo sono quelli più

evidenti, manifesti e preoccupanti. Gli stati di malessere psichico meno evidenti *"rischiano di rimanere insondati e sommersi"*²⁹⁶. Le risorse del sistema non sono sufficienti a coprire tutti i bisogni. Inoltre, i minori faticano a comprendere la necessità e l'utilità di un percorso psicologico individuale. Spesso, infatti, nelle culture di appartenenza non sono presenti questi supporti e anche le loro esperienze traumatiche vengono vissute e interpretate secondo canoni culturali diversi. Un ragazzo ci dice che il viaggio non è stato duro perché lui è nato in Bangladesh, è nato povero e tutto è duro sin da quando era piccolo. La mancanza però di un adeguato supporto psicologico, di ascolto e accoglienza della loro sofferenza, costituisce un ulteriore ostacolo verso una crescita serena. *"Tutto il percorso sembra essere troppo affidato alla resilienza e alla capacità di agire dei ragazzi"*²⁹⁷.

Il concetto di salute è stato riformulato nel 2011 dall'OMS come *"la capacità di adattamento e di auto gestirsi di fronte alle sfide sociali, fisiche ed emotive"*. Questa nuova visione, slegata dal concetto di *"completo benessere"*, mette in primo piano il ruolo della capacità di resilienza del singolo. Nel campo della salute mentale la stessa OMS formula la seguente definizione *"La salute mentale si definisce come uno stato di benessere nel quale una persona può realizzarsi, superare le tensioni della vita quotidiana, svolgere un lavoro produttivo e contribuire alla vita della propria comunità"* (World Health Organization, 2022). Quindi possiamo ricondurre il concetto di salute sia ad una dimensione personale (capacità della persona di essere più o meno resiliente), sia ad una dimensione sociale e di comunità. Questo in linea con il modello *"bio-psico-sociale"* che integra aspetti psicologici, sociali e relazionali²⁹⁸.

È evidente come le vulnerabilità dei MSNA sopra descritte li mettano in una condizione di rischio rispetto al benessere psicologico e come questo sia legato allo stesso tempo sia alla loro propensione alla resilienza²⁹⁹ sia al contesto in cui si trovano inseriti. In quest'ottica porre esclusivamente l'accento sulle difficoltà e le vulnerabilità dei MSNA e considerarli solamente come vittime passive, non ci aiuta ad orientare gli interventi. Il cambio di visione è considerarli invece persone in grado di poter fare, sebbene in una posizione di vulnerabilità³⁰⁰. *"La resilienza si configura come un processo in cui interagiscono caratteristiche individuali, background culturale, valori, status socio-economico, appartenenza etnica, definendo in questo modo la relazione della persona con l'ambiente in cui essa vive"*³⁰¹. Una caratteristica della capacità di resilienza è la sua modificabilità nel tempo in rapporto alle esperienze di vita, e in rapporto al grado di autostima, fiducia nelle proprie capacità e nella possibilità di realizzarsi³⁰². Il contesto in cui è inserito il MSNA, il funzionamento e l'accoglienza del

sistema sono strettamente legati alle risposte di crescita che osserviamo nei MSNA. Possiamo trovare fattori contestuali esterni che favoriscono la resilienza come le relazioni, l'educazione, o l'alloggio; o che la ostacolano come le normative, le prassi, le prospettive lavorative.

In questo quadro assumono notevole importanza le **relazioni** intraprese dai minori nel nostro Paese. Le relazioni possono essere distinte in: a) relazioni formali mediate dai processi di istituzionalizzazione e di integrazione; b) relazioni informali che si sviluppano spontaneamente con i pari e le comunità di origine; c) relazioni che vengono costruite in ambito formale (scuola, strutture di accoglienza) che vanno oltre il ruolo istituzionale e diventano punti di riferimento e di supporto nel percorso di integrazione e autonomia³⁰³.

4.4.2 Le relazioni

Per quanto riguarda le **relazioni** informali i ragazzi intervistati hanno creato una rete di amicizie soprattutto con ragazzi loro connazionali, qualcuno ha stretto amicizia anche con ragazzi di altre nazionalità, con cui condividono l'alloggio, solo uno ha stretto rapporti con ragazzi italiani. Queste relazioni li aiutano nella condivisione dei vissuti, della cultura di appartenenza e delle difficoltà che trovano nel Paese ospitante. Condividono con loro anche il tempo libero, che rimane scarsamente organizzato: si ritrovano in punti strategici della città e girovagano. Questo se da una parte gli consente di prendere confidenza con l'ambiente, dall'altra parte li mette ad alto rischio di frequentazioni sbagliate, che li possono introdurre in attività illecite, attraendoli con facili guadagni. Alcuni ragazzi intervistati, fanno fatica a relazionarsi con i connazionali sul territorio perché non ne condividono lo stile di vita e rimangono isolati.

Il supporto ricevuto dalle relazioni con i pari risulta fondamentale nel percorso intrapreso, ma allo stesso tempo li tiene separati dalla realtà in cui si dovrebbero integrare, e diventa ghetizzante. Non sono state rilevate attività a supporto del percorso di integrazione volte a favorire rapporti con coetanei italiani (magari in contesti ludico creativi) o esperienze di reciproca conoscenza delle culture di appartenenza.

In ambito formale vengono costruite relazioni più personali, di cura e *caregiving* specialmente con gli insegnanti dei CPIA e gli educatori delle case-famiglia.

I primi promuovono il percorso di alfabetizzazione e favoriscono il raggiungimento di obiettivi formativi e scolastici almeno del primo ciclo della scuola secondaria, passaggi percepiti come primari per permettere la relazionalità e l'integrazione.

I secondi assumono, in forma vicaria, le funzioni genitoriali, costituendo un punto di riferimento emotivo e normativo. La maggior parte dei ragazzi indica la figura dell'educatore della casa-famiglia come punto di riferimento sia per questioni pratiche e amministrative, e sia come supporto emotivo e affettivo. Il ruolo degli educatori è infatti triplice. Il primo livello di intervento è quello pratico e amministrativo, il secondo è la dimensione affettiva e relazionale, mentre il terzo è il supporto a lungo termine volto a costruire con loro strade verso la conquista dell'autonomia³⁰⁴.

Nei racconti dei ragazzi la dimensione affettiva alla base della relazione con gli educatori assume una connotazione genitoriale. Capiamo l'importanza di questa relazione parlando con i ragazzi neomaggiorenni usciti dal circuito di accoglienza. La mancanza improvvisa di una figura di riferimento li porta ad un senso di smarrimento, incide sulla loro speranza³⁰⁵ e mina anche la capacità di resilienza³⁰⁶. Le relazioni con le figure adulte di aiuto e sostegno contribuiscono in modo significativo allo sviluppo della capacità di resilienza. La dimensione affettiva, il coinvolgimento emotivo e l'empatia reciproca diventano uno strumento di lavoro per l'operatore e andrebbero sostenute e sviluppate anche attraverso iniziative specifiche³⁰⁷.

4.4.3 Il ruolo dei Tutori volontari

Nonostante l'esperienza di questi anni abbia evidenziato l'impatto positivo della figura del tutore volontario e il suo contributo reale e potenziale al benessere del minore³⁰⁸, dalle interviste realizzate, il ruolo dei Tutori volontari risulta ancora marginale. Sono pochi i ragazzi intervistati che individuano in loro un punto di riferimento e li riconoscono nel ruolo di tutela e congiunzione con il centro di accoglienza e le istituzioni (scuola, servizi socioassistenziali, servizi sanitari, tribunale), che agiscono a suo nome nel rispetto delle sue volontà³⁰⁹. In questa valutazione va tenuto conto che molti di loro non hanno, di fatto, un Tutore, o perché in attesa di una sua nomina, o perché, a seguito dei trasferimenti e dei cambi di regione, i Tutori assegnati risiedono lontani (non essendo ancora stati sostituiti) e non possono svolgere il loro ruolo. Allo stesso modo lo stretto legame con gli operatori della comunità di accoglienza diventa spesso di riferimento nel loro processo di crescita. I contatti con il Tutore, nella maggioranza dei casi in cui esistono, si riducono a questioni legali amministrative, soprattutto nella fase conclusiva del percorso con il passaggio alla maggiore età e alla richiesta del nuovo permesso di soggiorno³¹⁰.

L'evoluzione della figura del Tutore è stata analizzata nella ricerca *"L'evoluzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati"* (CeSPI, 2021), che mette

in luce come, dall'approvazione della Legge Zampa ad oggi, la figura del Tutore volontario stia riuscendo gradualmente a farsi strada e a guadagnare sempre più importanza all'interno della rete istituzionale delle tutele. Il Tutore diventa un'importante risorsa sia per il minore e sia per le istituzioni, che può intervenire in diversi ambiti delicati e cruciali: da quello giuridico-amministrativo a quello di accompagnamento educativo.

Nella ricerca si è esaminato anche l'emergere della nuova figura del "tutore sociale"³¹¹, quando la tutela evolve verso forme di supporto che superano la barriera immaginaria dei 18 anni e diventa un accompagnamento al percorso di inserimento socio-culturale intrapreso dal ragazzo nel rispetto dei suoi tempi di crescita e di conquista dell'autonomia.

L'esperienza dei minori intervistati, confrontata con l'analisi dell'evoluzione della tutela volontaria, evidenzia la presenza ancora di una forte difformità sul territorio italiano della presenza e dell'importanza della figura del Tutore. Le potenzialità di questo ruolo quando riconosciute e sostenute, si rilevano, infatti, fondamentali in un'ottica di personalizzazione di un percorso di integrazione che vada oltre le rigidità di un sistema normativo e metta in primo piano invece il minore straniero non accompagnato come "Persona" al fine di attuare un percorso basato sulla valutazione del suo benessere e sviluppo.

4.4.4 Dipendenza e indipendenza dalla famiglia di origine

Un punto di riferimento che rimane è la loro **famiglia di origine**, soprattutto sul piano affettivo. Sentono una forte solitudine, nostalgia dei loro cari, che vorrebbero vicini. Non hanno nostalgia del loro Paese, in quanto consapevoli della difficile situazione da cui sono scappati, ma più dei loro affetti principali.

Le famiglie di origine dei ragazzi intervistati presentano una condizione difficile, o per fattori socioeconomici o per fattori connessi alla guerra. Sebbene i MSNA percepiscano la decisione di migrare come una propria volontà, è evidente che essi subiscono il mandato familiare. Infatti, le famiglie investono cospicue cifre per il viaggio o quantomeno per la sua prima fase. I ragazzi rappresentano dunque una sorta di "investimento", i soldi vengono spesi nella prospettiva di ottenerne molti di più quando essi incominceranno a lavorare.

Gli insegnanti dei CPIA più volte hanno confermato quanto le famiglie di origine a volte siano di ostacolo al proseguimento degli studi, in quanto la loro richiesta è quella che i loro figli lavorino subito, per poter inviare i soldi a casa. In altri casi invece, la famiglia crede nell'importanza

dello studio, della crescita professionale e di conseguenza si osserva come i ragazzi raccolgano e sviluppino questo mandato familiare anche con notevole successo.

I ragazzi sono però poco inclini a coinvolgere direttamente le famiglie di origine nelle decisioni e pochi fanno riferimento a loro per confidare le preoccupazioni o le difficoltà. Questo perché hanno paura di deludere le loro aspettative e di non riuscire a rispondere al mandato familiare.

Il **viaggio** assume per loro una valenza di passaggio verso l'età adulta. Sono loro adesso che si devono prendere cura dei familiari e di loro stessi, e non il contrario³¹². Nel loro caso, in realtà, il processo di adattamento è iniziato molto prima. Essi, infatti, generalmente provengono da contesti socioeconomici critici, tra estrema povertà e guerra. I bambini non hanno la possibilità di seguire quelle che in occidente consideriamo le normali tappe dello sviluppo.

Frequentemente la scuola viene interrotta dopo il primo ciclo scolastico e tra i 10 e i 12 anni iniziano a lavorare. Non hanno la possibilità di vivere l'adolescenza e diventano adulti molto presto, crescere in condizioni di avversità è associato a una transizione precoce a ruoli e comportamenti adulti³¹³. **L'adattamento precoce**, che è un elemento problematico dello sviluppo della persona, in questi casi avviene per motivi di adattivi, ovvero funzionali alla sopravvivenza. Tuttavia è solo grazie a questa maturità troppo presto raggiunta che, i ragazzi riescono a resistere al trauma del viaggio ed essere in grado di adattarsi al nuovo contesto di vita (resilienza).

4.4.5 L'istruzione

Alla luce delle difficoltà insite nella transizione verso la maggiore età dei MSNA³¹⁴, si comprende tutta la complessità e la delicatezza della **valutazione del superiore interesse del minore**, principio cardine di tutte le misure di tutela di ragazzi e ragazze. La loro presa in carico, quindi, si deve tradurre nella difficile ricerca di un equilibrio tra il rischio di infantilizzarli, non prendendo in considerazione le loro istanze, e il rischio di abbandonarli a un bivio.

Sebbene, come si sia osservato, questi ragazzi rispondano con un buon grado di resilienza alle condizioni traumatiche di vita, nel contesto italiano essi vanno incontro ad ulteriori fattori di rischio, dovuti principalmente agli scarsi tempi per l'alfabetizzazione e la scolarizzazione e per la conseguente difficoltà nel trovare lavoro.

I MSNA che giungono in Italia hanno prevalentemente tra i 16 ed i 18 anni³¹⁵ (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31 dicembre 2021). Considerando i tempi necessari per il collocamento stabile in casa-famiglia, nonché per i

vari passaggi burocratici, per l'inserimento scolastico, il tempo disponibile per la scuola (CPIA) prima che il ragazzo raggiunga la maggiore età, e quindi che fuoriesca dal sistema di accoglienza, è estremamente limitato. Nonostante gli sforzi profusi dai CPIA, dalle case-famiglia e dai centri per la socializzazione, il tempo a disposizione spesso non permette il raggiungimento di un sufficiente grado alfabetizzazione e di scolarizzazione.

Attualmente è in corso uno sforzo per dotare il sistema scolastico di una raccolta dati sistematica di informazioni sul percorso di studio intrapreso dai MSNA. Il Ministero dell'Istruzione ha istituito l'Anagrafe Nazionale degli Studenti dove i CPIA inseriscono i dati inerenti le frequenze, necessari alla rilevazione della fase di avvio e gestione dell'anno scolastico. I dati sono distinti per età, per cittadinanza e percorso frequentato (alfabetizzazione, apprendimento della lingua italiana, percorsi di primo e secondo livello), non vi è indicato quanti sono MSNA o ex MSNA. Grazie alla collaborazione avviata fra il MIUR e l'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati del CeSPI è stato possibile risolvere la carenza di informazioni, integrando i dati degli studenti stranieri con quelli dei MSNA³¹⁶. Nel 2021 per la prima volta il Ministero dell'Istruzione ha promosso uno studio conoscitivo sull'accesso dei MSNA all'istruzione³¹⁷, alla formazione e a corsi di alfabetizzazione linguistica (Fondazione ISMU, 2021).

Lo studio mette in luce che al 30 settembre 2020:

- la quota maggiore di MSNA in Italia è inserita in corsi di alfabetizzazione, realizzati soprattutto presso gli enti che li ospitano, presso i CPIA del territorio oppure, seppur in misura residuale, dal privato sociale dei territori di residenza;
- segue il gruppo di minori inseriti nel secondo ciclo di istruzione, soprattutto nei corsi di formazione professionale per l'assolvimento dell'obbligo;
- su livelli inferiori si collocano le quote di minori inseriti in corsi di primo livello presso i CPIA per l'ottenimento della licenza media o nel medesimo livello scolastico nella scuola secondaria di primo grado;
- infine, il 5,7% dei MSNA del campione non risulta essere inserito in nessun programma di apprendimento.

Rispetto agli esiti dei percorsi emerge che, al momento dell'indagine, il 32,2% dei MSNA ha portato a termine i programmi di apprendimento pregressi, mentre il 61,8% non li ha ancora conclusi. Fra coloro che hanno terminato i percorsi, quasi il 40% ha conseguito la licenza media, il 31% circa ha ottenuto un attestato per un corso di italiano L2 frequentato al CPIA, il 10% per corsi di formazione professionale brevi".

Rispetto alla questione dei **tempi che intercorrono tra arrivo in Italia e primo accesso all'alfabetizzazione linguistica**, istruzione o formazione, l'indagine mostra che si passa da un minimo di 1 mese, per l'accesso ai corsi di alfabetizzazione, a un massimo di 4-5 mesi per l'accesso al primo ciclo di istruzione, per giungere fino a quasi un anno o più per l'inserimento nel secondo ciclo di istruzione. Tuttavia, il 20% dei minori è inserito prima che sia trascorso un mese dall'arrivo in Italia e oltre il 60% risulta inserito a due mesi dall'arrivo. L'indagine rileva che nei MSNA censiti, la partecipazione scolastico-formativa è, nel complesso, positiva e in particolare, nel tempo migliorano la frequenza, la capacità di orientamento sul territorio, la motivazione all'apprendimento e lo sviluppo di abilità cognitive.

Come si vede il tempo per la conclusione del percorso (dal corso di alfabetizzazione alla conclusione del primo ciclo di istruzione) è mediamente di anno. Il tempo a disposizione quindi per la costruzione di un percorso di istruzione volto a favorire l'autonomia e l'inclusione sociale, per i ragazzi che al loro arrivo hanno 17 anni (62,1% del totale) è insufficiente a completare il percorso.

Il grado di istruzione raggiunto nel Paese di origine condiziona sia i tempi del percorso che il loro esito³¹⁸. I ragazzi analfabeti che non hanno mai frequentato la scuola hanno bisogno di un tempo di adattamento e di apprendimento maggiore. Gli insegnanti ci riferiscono che costituiscono la maggiore sfida didattica all'interno degli Istituti. Sono quelli che hanno bisogno di un tempo maggiore di adattamento e di aderenza al percorso, sono quindi allo stesso tempo anche quelli più a rischio di dispersione. Con l'aumento del numero dei MSNA, si avverte l'esigenza di cercare di offrire una proposta didattica adeguata, pertanto all'interno del CPIA 3 di Roma è stato costituito un corso Pre-Alfabetizzazione dedicato ai minori stranieri non accompagnati analfabeti.

Vi sono invece una parte di ragazzi che ha completato nel proprio Paese il primo ciclo di istruzione e che in alcuni casi aveva iniziato a frequentare il secondo ciclo di istruzione di primo o di secondo grado (o equivalente in patria)³¹⁹. In questi casi il percorso di apprendimento è più veloce e fluido. In poco tempo raggiungono un livello della lingua italiana A2 e vengono inseriti in un percorso di primo livello primo periodo per assolvere l'obbligo formativo scolastico. I docenti riferiscono che la loro aderenza alle proposte formative è maggiore e alcuni esprimono anche la volontà di poter continuare il percorso di studio.

Come rilevato nella ricerca svolta nel 2020 (*Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA*)³²⁰ e sottolineato anche dai docenti interpellati per questa indagine, le proposte formative offerte ai ragazzi sono diverse a seconda della struttura dove

vengono iscritti. Questo sia per una normativa ministeriale³²¹ che ogni istituto applica in autonomia, sia per carenze di personale (soprattutto insegnanti di scuola primaria), che condizionano la tipologia di corsi attivabili e il numero di alunni che possono essere accolti³²². Ogni struttura ha cercato di mettere in campo soluzioni il più possibile adattabili alle esigenze di questa particolare fascia di studenti anche attingendo a fondi europei, PON e FAMI. Questo se da una parte è indice dell'attivazione del sistema scolastico, dall'altra è rappresentativo della frammentazione del sistema di accoglienza e della mancanza di una progettazione in una logica integrata, complessiva e omogenea uniforme per tutto il territorio italiano. Le strutture dei CPIA sono istituti di istruzione per adulti, hanno una loro flessibilità e godono di un elevato grado di "autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo" (*Linee guida istruzione adulti*) in funzione dell'elevato grado di variabilità dell'utenza; provano in tutti i modi a far fronte a questa nuova richiesta educativa diretta ai minori stranieri non accompagnati, che ormai costituisce una fetta sempre più ampia degli studenti. Le criticità riferite dai docenti e rilevate in queste due ricerche sono diverse: carenza di personale, richiesta di maggiore specializzazione nelle competenze necessarie alla presa in carico dei MSNA, percorsi condivisi e coordinati fra le diverse strutture, carenza di mediatori culturali, mancanza di strutture adeguate ai minori, con laboratori e spazi esterni.

4.4.6 La necessità di apprendere la lingua

I ragazzi intervistati mostrano una forte consapevolezza della **necessità di apprendere la lingua**, sperimentano quotidianamente quanto essa sia importante per la propria integrazione nel contesto sociale e lavorativo. Minore risulta invece la consapevolezza dell'importanza dello studio, in quanto è più urgente per loro l'inserimento lavorativo per ottenere il tanto agognato guadagno necessario per sé stessi e per supportare le famiglie di origine.

Durante la nostra esperienza abbiamo toccato con mano quanto sia fondamentale la conoscenza della lingua del Paese ospitante. Le barriere linguistiche incidono sia sul livello di istruzione che è possibile raggiungere, sia nelle opportunità lavorative e di socializzazione. La conoscenza della lingua permette anche di investire maggiormente sul percorso di istruzione e di continuare a studiare. Permette di sentirsi parte di una comunità e partecipare alla vita sociale³²³. I corsi di lingua L2 proposti ai ragazzi sono diversi: nei CPIA, nei centri accoglienza o nelle strutture socioeducative, purtroppo non vi è un percorso privilegiato o

costruito per loro, ma a seconda della regione o delle disponibilità vengono individuate soluzioni diverse. I ragazzi che arrivano a diciassette anni hanno poco tempo per frequentare e al compimento della maggiore età raggiungono il livello A1 o A2 più raramente. La lingua viene insegnata solo attraverso la didattica tradizionale, non vi sono forme di insegnamento ludico-creative o momenti di socializzazione in contesti misti con ragazzi italiani.

Il livello raggiunto nella conoscenza della lingua condiziona anche il successivo inserimento lavorativo. La fase del passaggio alla maggiore età sappiamo essere un momento difficile e pieno di incognite. Le criticità che influiscono sull'emancipazione dei ragazzi purtroppo sono numerose: la condizione giuridica, le opportunità del mercato del lavoro nel contesto sociale, la presenza di una offerta formativa professionale adeguata, la possibilità di disporre di una rete sociale in grado di mediare con le opportunità lavorative esistenti e la competenza linguistica³²⁴. Anche rispetto alle offerte di formazione professionale lavorativa vi sono numerose iniziative lodevoli messe in campo a favore dei ragazzi³²⁵, anche in questo caso però le iniziative sono diverse a seconda dei territori, dei fondi a disposizione e della rete di supporto³²⁶. I ragazzi intervistati, una volta raggiunto un livello di conoscenza della lingua idoneo, frequentano dei tirocini formativi di tre mesi nell'ambito della ristorazione offerti dalle case-famiglia in collaborazione con privato o con i centri socioeducativi. Alcuni trovano in questa opportunità uno spunto per un futuro lavorativo, altri invece non sono interessati, vorrebbero lavorare in altri ambiti, ma fanno fatica a parlarne e a trovare iniziative idonee. Le iniziative messe in campo non sembrano rispondere alle esigenze dei minori, sia perché poco rispondenti ai loro interessi, sia perché sembrano sconnesse da una politica volta a favorire un migliore accesso al mercato del lavoro³²⁷. Se infatti la formazione professionale risulta inadeguata rispetto al mercato del lavoro del territorio, i neomaggiorenni non potranno far altro che accontentarsi di saltuari "lavoretti", con un alto rischio di finire nel mercato del lavoro nero, irregolare o in traffici illeciti³²⁸.

In sintesi, quindi, **la difficoltà di accedere ad un adeguato livello di alfabetizzazione e scolarizzazione, nonché la difficoltà di accedere al mercato del lavoro, costituiscono fattori di vittimizzazione secondaria e pongono il minore in una condizione di vulnerabilità più grave di quella connessa alla migrazione e all'assenza delle figure genitoriali.**

4.5 RACCOMANDAZIONI

Alla luce delle principali risultanze emerse dalla presente indagine con i minori e dagli elementi emersi nella ricerca dello scorso anno condotta presso dirigenti e docenti dei CPIA *"Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA"* è possibile identificare alcune possibili linee di intervento, suddivise per aree distinte.

4.5.1 Area del coordinamento degli interventi

La più pressante criticità emersa è quella connessa all'**apprendimento della lingua italiana**. Questa, infatti, è la prima e fondamentale condizione per potere realizzare l'integrazione dei MSNA. Si ritiene pertanto di centrale importanza garantire a tutti i MSNA corsi di italiano che permettano di raggiungere quantomeno il livello B1. Tale insegnamento dovrebbe seguire una **procedura omogenea sul piano nazionale**, da applicare per tutti i minori accolti, indipendentemente dalla loro età, e non dovrebbe essere interrotto allo scadere dei diciotto anni.

Come emerso dall'analisi delle interviste è presente il problema della disomogeneità nell'inserimento dei minori nel sistema di istruzione, come anche nell'offerta formativa che varia da regione a regione ma anche da CPIA a CPIA, ciò comporta un diverso grado di fruizione del diritto allo studio. Pertanto, è necessaria una regia centrale, una **cabina di regia e indirizzo che renda omogenee le indicazioni sulla modalità di inserimento dei MSNA nel sistema di istruzione e sulle caratteristiche dell'offerta formativa**. In questo contesto deve anche essere chiarita la possibilità di inserire i MSNA nei CPIA che giungono in Italia a 15 anni, che attualmente costituiscono un'eccezione, con un'applicazione diffidente sul territorio.

La cabina di regia deve poter godere di una **sistematica raccolta di informazioni sui MSNA** non solo relativa alla loro presenza, ma anche informazioni relative al percorso da loro seguito (*drop out*, corsi di formazione seguiti, raggiungimento degli obiettivi formativi, ecc).

4.5.2 Area della transizione all'età adulta

Dovrebbe essere garantito il diritto allo studio per questi ragazzi e per fare ciò è necessario **rendere più graduale l'interruzione del sistema delle tutele e dell'accoglienza al raggiungimento della maggiore età**. In questa

direzione si è osservato che le strutture di semiautonomia sono particolarmente efficaci³²⁹. Queste strutture, infatti, permettono sia la prosecuzione degli studi, sia un inserimento graduale nel mercato del lavoro. Purtroppo, le strutture per la **semiautonomia** attualmente finanziate, sono sempre meno, esse invece avrebbero una grande rilevanza sia per i MSNA, e sia per la società che li accoglie. Consentirebbero infatti ai giovani di essere maggiormente integrati, riducendo i costi sociosanitari della loro possibile devianza.

Si intende poi confermare le raccomandazioni espresse nella precedente ricerca la cui validità è confermata dai risultati emersi nella presente analisi.

Si vedano anche le esperienze di "tutore sociale" analizzate nella ricerca *"L'evoluzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati"* (CeSPI, 2021), in cui la tutela prosegue oltre il compimento dei 18 anni e ha l'obiettivo di supportare il percorso di inserimento socio-culturale del minore.

4.5.3 Area dell'alfabetizzazione

Prevedere per tutti i minori non accompagnati un primo **inserimento nei corsi di alfabetizzazione** e apprendimento della lingua italiana. Gli alunni stranieri provengono da sistemi linguistici differenti, con a volte codici alfabetici e sistemi scolastici diversi. Emerge quindi di fondamentale importanza, prevedere un percorso iniziale non solo per imparare la lingua italiana, ma anche per **apprendere i saperi e le competenze previsti a conclusione della scuola primaria**.

Prevedere **percorsi specifici di pre-alfabetizzazione, dedicati ai minori analfabeti e non scolarizzati**.

Inserire un maggior numero di **insegnanti della scuola primaria nei CPIA**, in quanto adeguatamente preparati a fornire un'alfabetizzazione di base, e ad insegnare lettura e scrittura del codice numerico e alfabetico.

4.5.4 Area del sistema dell'istruzione

Favorire **l'aggiornamento permanente degli insegnanti** - come avviene per il personale sanitario, che deve ottenere un determinato numero Crediti ECM annui (Esperienze Continue in Medicina) - effettuato sia da personale esterno che interno per permettere scambi di esperienze pratiche sulle specificità dei CPIA:

- glottodidattica
- gestione delle dinamiche di gruppo
- gestione dell'ambiente multiculturale
- metodologie di insegnamento per studenti analfabeti.

Inserire **mediatori** e **psicologi** o **psicopedagogisti** nei CPIA, per supportare gli insegnanti nell'inserimento dei MSNA nel percorso scolastico ed affrontare eventuali problematiche specifiche. La fase di accoglienza è sempre un processo complesso per l'alunno e per l'insegnante, ma può essere reso molto complicato dalla diversa lingua e cultura, dalle condizioni psicologiche, familiari, abitative e sociali. In particolare, il ruolo del **mediatore culturale**, abbiamo osservato essere di fondamentale importanza per molti ragazzi che arrivano nella scuola privi della minima conoscenza della lingua italiana.

Garantire **locali scolastici idonei e funzionali alla didattica**. In particolare, risulta necessaria un'aula con presenza di PC e spazi esterni, per svolgere attività laboratoriali particolarmente necessari per alunni che non sono mai stati scolarizzati e non riescono a stare molte ore fermi nei banchi.

Facilitare le procedure per l'ottenimento dell'equipollenza del titolo di licenza media ottenuto nel Paese di origine, sia esso neocomunitario che extracomunitario, anche tramite accordi diplomatici con gli altri Stati.

Favorire la **possibilità di frequentare la scuola secondaria di secondo grado ordinaria**, prevedendo un percorso parallelo ed integrato con i CPIA per l'apprendimento della lingua italiana e il titolo di scuola secondaria di primo grado.

Per i MSNA più grandi, di 16 e 17, magari non scolarizzati, che a causa della loro età avrebbero più difficoltà ad accedere alle scuole secondarie di II grado sarebbero utili, come suggeriscono gli insegnanti dei CPIA, **momenti di scambio e confronto tra pari frequentanti CPIA e istituti superiori, con la partecipazione di tutti gli alunni**.

4.5.5 Area del superamento della frammentazione

La **cabina di regia** o comunque un'entità sovraordinata che pianifichi, progetti e valuti in maniera coordinata e strategica l'accoglienza dei MSNA e che favorisca e sostenga l'interazione e l'integrazione della rete che opera per i MSNA anche mediante incontri periodici. Coinvolgendo i tutori, le scuole, le strutture di collocamento abitativo, i centri di aggregazione, i centri che effettuano supporto legale, medico, psicologico e socio-lavorativo.

Una **soluzione normativa** ed assistenziale che favorisca gradualmente l'autonomia **superando l'interruzione netta del sistema di supporto al compimento della maggiore età**.

Dare maggiore stabilità ai progetti, interrompendoli perché non ritenuti efficaci e non per decisioni estemporanee senza essere prima valutati o per semplice indisponibilità di fondi.

Procedere velocemente alla nomina del Tutore, nelle prime fasi di accoglienza del minore

Evitare che il tutore sia lo stesso della prima fase di accoglienza se il minore viene ricollocato. **Il tutore dovrebbe essere residente nel Comune o, almeno, nella Provincia di collocamento del MSNA**.

BIBLIOGRAFIA

Agia. (2015). *Verso la definizione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti*.

Agia e UNHCR. (2017). *Protocollo d'intesa tra Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per promuovere e garantire i diritti delle alunne e degli alunni*.

AGIA-UNHCR 2017-2018. (2019). *L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*.

ANPAL Servizi. (2020). *Cinque anni insieme ai giovani migranti (2016-2020), progetto PERCORSI*.

ASGI; INTERSOS. (2019). *L'accoglienza dei minori non accompagnati dopo il compimento dei 18 anni, scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati*.

Balvin, N. (2020). *Children and Peace, From Research to Action. Peace Psychology Book Series*. Series Editor Daniel J. Christie.

Bugno, L. (2020). *Minori stranieri non accompagnati e well-being: una revisione della letteratura*. JHCEinP.

Cerna, L. B. (2021). *The resilience of students with an immigrant background: An update with PISA 2018*. Tratto da OECD Education Working Papers No. 261: <https://dx.doi.org/10.1787/e119e91a-en>

CeSPI. (2020). *Approfondimento 7, Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA*. Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati. Tratto da [approf.7_cpia.pdf](#) (cespi.it)

CeSPI. (2021). *L'evoluzione della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati*. Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati. Tratto da Microsoft Word - *Approf.10 L'evoluzione della tutela volontaria* (cespi.it)

Ciabatti, S. (2021). *I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI "Il ruolo dell'Educatore tra Accoglienza e Integrazione"*.

Convention on the Rights of the Child. (20 November 1989). (p. vol. 1577, p. 3,). UN General Assembly.

Convention on the Rights of the Child. (2013). General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art.3, para.1).

Cornice, A. R. (2019). *La Tutela dei Minori Stranieri non Accompagnati, un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano*. INAPP, PUBLIC POLICY INNOVATION.

Crotti, M., & Mergalli, D. (VII - Numero 22). *Minori stranieri non accompagnati tra confini geografici e umani. Formazione Lavoro Persona*, 226 - 236.

Di Pascale, A. C. (2019). *La figura del Tutore volontario dei Minori Stranieri non Accompagnati nel contesto delle iniziative dell'unione europea e della nuova normativa italiana* (Vol. Fascicolo n.1/2019). Diritto, Immigrazione e Cittadinanza.

EASO. (2019). *Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo*.

Engel, G. L. (1977). *The Need for a New Medical Model: A Challenge for Biomedicine*. (Vol. 196 (4286)). Science.

European Child Guarantee. (s.d.). Tratto da https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en#highlights

European Commission. (s.d.). *Employment, Social Affairs & Inclusion*. Tratto da <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>

Fondazione ISMU. (2019). *A un bivio, la transizione all'età adulta*.

Fondazione ISMU. (2021). *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia e l'accesso all'istruzione*.

Fondazione ISMU. (2022). *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*. FrancoAngeli.

Foschino Barbaro, M. G. (2019). *Salute mentale dei MSNA: tra vulnerabilità e resilienza. Requisiti minimi d'intervento per i Minori Stranieri non Accompagnati*. CISMAI.

Foschino Barbaro, M.G. (2021). *Minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza. Percorsi di accoglienza, presa in carico, tutela e cura*. FrancoAngeli.

Jani, J. U. (2015). *Hope as a Crucial Factor in Integration Among Unaccompanied Immigrant Youth in the USA: A Pilot Project* (Vol. 17(4)). Journal of International Migration & Integration.

KIND. (2021). *Advancing Protection for Unaccompanied Children in Europe by Strengthening Legal Assistance*. Child Circle and KIND .

Legge n.47. (7 aprile 2017). *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*. G.U. Serie Generale n.93 del 21/4/2017.

Linee guida istruzione adulti. (s.d.). <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/06/08/15A04226/sg>.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (30 giugno 2022). *I Minori Stranieri non Accompagnati in Italia, Rapporto di approfondimento semestrale*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (31 dicembre 2021). *I Minori Stranieri non Accompagnati in Italia, Rapporto di approfondimento semestrale*.

Ministero della Salute. (2017). *Linee guida per l'assistenza ai rifugiati vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza*.

Ministero dell'Interno. (2020). *Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore*.

Ministero dell'Istruzione. (s.d.). Tratto da Portale Unico dei Dati della Scuola: <https://dati.istruzione.it/opendata/esploraidati/>

Ministero dell'Istruzione. (14/04/2022). *Accoglienza scolastica per gli studenti ucraini. Indicazioni operative*.

Ministero dell'Istruzione, d. e. (s.d.). <http://2.flcgil.stgy.it/files/pdf/20190506/nota-7755-del-3-maggio-2019-iscrizioni-ai-percorsi-di-istruzione-per-gli-adulti-2019-2020.pdf>.

Nieri, G. (2015/2016). *Il principio del Best Interest of the Child e la sua applicazione nella giurisprudenza dell'Unione Europea ed Italiana*.

PAHO. (2005). *Pan American Health Organization. Tratto da Youth: Choices and Change. Promoting Healthy Behaviors in Adolescents:* <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/708>

Progetto "PERCORSI". (s.d.). *Quaderno "Cinque anni insieme ai giovani migranti (2016-2020)" realizzato nell'ambito del progetto "PERCORSI" promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.* Tratto da <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1704>

Terre des hommes. (2017). *Guida al modello FARO, Salute Mentale e Supporto Psicosociale a Minori Migranti non Accompagnati e a Famiglie con bambini in prima accoglienza.*

Toma, E. (2018). *Negletti e/o invisibili? Le radici del fenomeno odisseico dei minori stranieri non accompagnati, tra esposizione ad eventi traumatici ed alterazioni del funzionamento psichico.*

UNHCR. (2018). *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interest of the Child.*

UNHCR UNICEF IOM. (2019). *Access to Education for Refugee and Migrant Children in Europe.*

UNHCR/UNICEF. (2014). *Safe and Sound.*

UNHCR; Ministero dell'Interno. (2020). *Manuale Operatori, Centri di accoglienza per minori stranieri non accompagnati.*

UNICEF. (2022). *Buone pratiche di supporto psicosociale e salute mentale per adolescenti e giovani migranti e rifugiati in Italia.*

UNICEF, REACH. (2017). *Minori in transito in Italia e in Grecia.*

World Health Organization. (2022, June 17). *Mental health: strengthening our response.* Tratto da Who: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

CAPITOLO 5

Forme “leggere” di tutela, affido e prossimità. Sperimentazioni interculturali in cerca di autore

A cura di Sebastiano Ceschi e Irene Carbone

5.1 INTRODUZIONE

In Italia, come nel resto d'Europa, un numero crescente di migranti e rifugiati è costituito da minorenni. A livello continentale, nel periodo dal 2011 al 2021, quasi 2 milioni di bambini hanno presentato domanda di asilo per la prima volta, con picchi negli anni 2015-16, un deciso calo negli anni successivi ed una nuova risalita nel 2021 (166.760), mantenendo ormai negli anni una quota superiore al 30% del totale dei richiedenti³³⁰. Come noto, all'interno di questa componente minorenni della migrazione, per la gran parte ancora legata a forme di mobilità di tipo familiare, la percentuale di minori che viaggiano soli senza familiari al seguito è tutt'altro che trascurabile, mediamente del 15,3% a livello europeo, ma con dimensioni decisamente più significative per alcuni Stati membri: i valori

più elevati si trovano in Slovenia (60,8%), Italia (47,5%), Bulgaria (44,1%) e Romania (42,5%)³³¹. Si tratta dei principali Paesi di transito e di destinazione della “rotta balcanica” e di quella del Mediterraneo centrale che ha, come noto, tassi di mortalità elevati ed in ulteriore aumento³³² e come principale approdo le coste del nostro Paese, nel quale l'arrivo di MSNA è da tempo un fenomeno rilevante, accentuatosi numericamente in tempi recenti.

I minori non accompagnati censiti in Italia sono praticamente raddoppiati in un anno, passando dai 11.159 del novembre 2021 ai 20.032 del novembre 2022. Questo aumento non appare unicamente dovuto all'arrivo di minori soli dall'Ucraina (5.073 a novembre 2022), i quali, tuttavia, hanno fortemente contribuito a ridurre il divario di genere

tra questa componente di immigrati, con una percentuale femminile passata dal 2,7% al 14,9% nel corso del 2022³³³, così come a modificare la distribuzione per età dei minori stranieri soli³³⁴ e, più in generale, a dare maggiore risonanza al fenomeno migratorio dei MSNA³³⁵. L'incremento dell'arrivo e della presenza di minorenni partiti senza familiari al seguito e privi di riferimenti parentali nel Paese di destinazione ha decisamente interpellato le società riceventi, le loro legislazioni e il loro sistema di accoglienza. Istituzioni, servizi, realtà sociali e privati cittadini sono chiamati ad affrontare la particolare sfida costituita dai minori stranieri non accompagnati, garantendo loro non solo i bisogni di base ma anche il diritto allo sviluppo personale e all'istruzione, al sostegno legale e alla protezione, all'assistenza sanitaria e alla mediazione interculturale, al riconoscimento della loro condizione e alla tutela.

In Italia, come è noto, la sensibilità verso il tema dei minori stranieri non accompagnati si è concretizzata in un'ampia e rilevante azione legislativa, con la promulgazione della Legge 47/2017, attraverso la quale si formalizza e si estende all'intero territorio nazionale un impianto di garanzie e protezioni che spettano di diritto al ragazzo straniero in quanto minore, indipendentemente dalla sua condizione di migrante. Ciò implica la costruzione di un campo di interventi multidimensionali, multidisciplinari e transculturali di grande complessità e l'attivazione di capacità e strumenti sociali, psicologici, educativi, normativi

e gestionali protesi anche al consolidamento delle reti relazionali e dei processi di riconoscimento socioculturale e di (auto)inclusione del giovane, del suo diritto alla tutela e all'affido ad una comunità o ad una famiglia, prevedendo la presenza di figure di riferimento adulte che lo proiettino verso forme di partecipazione nei nuovi contesti di vita man mano che il processo di crescita avanza.

Normalmente, tutte queste tutele decadono quando i minorenni compiono diciotto anni e non si trovano più all'interno del sistema di protezione dell'infanzia; spesso prima che il giovane abbia avuto la possibilità di sviluppare una preparazione adeguata ed un percorso consolidato di autonomia, di inserimento sociale, di inclusione lavorativa e di avvicinamento alla lingua e alla cultura del nuovo contesto di arrivo. La transizione verso il "sistema adulto" tende a verificarsi bruscamente, senza un'adeguata preparazione e senza un progetto capace di capitalizzare quegli investimenti e quei servizi messi a disposizione del minorenne, a scapito non solo dei singoli individui ma anche del sistema stesso e più in generale del contesto ospitante³³⁶.

In questo quadro, emerge con forza l'importanza di istituti e forme di affidamento e di relazione formalizzata con soggetti responsabili e sensibili della società ospite, e si palesa la necessità che tali forme possano coprire sia la fase della minore età, sia le fasi successive.

5.2 PROCESSI DI INCLUSIONE ATTRAVERSO LA PROSSIMITÀ. UN CAMPO COMPOSITO E PLURALE

Negli ultimi anni, accanto ed a volte in parallelo allo sviluppo istituzionale e operativo degli istituti della tutela volontaria e (in misura decisamente minore) dell'affido familiare, promossi dalla Legge 47/2017, hanno visto la luce diverse forme di azione e mobilitazione in favore dell'inclusione sociale e culturale dei migranti, caratterizzate dall'attivazione di privati cittadini all'interno di programmi e progetti rivolti sia a minori soli e senza famiglia al seguito che a giovani adulti e, non di rado, a popolazione migrante senza limiti di età.

Si tratta di un campo largo e in parte sovrapposto di iniziative frastagliate ed a carattere perlopiù locale e temporaneo, che hanno creato connessioni relazionali di diverso tipo tra comunità ospitante e popolazione migrante residente, sotto il segno dell'offerta di supporto pratico, umano e affettivo. In alcuni casi il legame con l'esperienza e lo schema della tutela volontaria e dell'affido familiare è diretto e dichiarato. In altri, tali esperienze "leggere" di

cura e tutoraggio appaiono autonome e di altro tipo, coinvolgendo componenti diverse di cittadini e, non di rado, anche di popolazione straniera.

In questo lavoro intendiamo prendere in considerazione un insieme di iniziative che si muovono intorno, al di fuori - e talora all'interno -, degli istituti della tutela legale, della tutela volontaria e dell'affido familiare e che abbracciano forme ed esperienze più fluide, definite di volta in volta e a seconda della loro natura, come "tutela leggera", "tutela sociale", "affido light", "mentoring", "tutoraggio per l'integrazione", in un'ottica, a seconda dei casi, di affiancamento, sostegno, declinazione parziale, alternativa o complementare a questi contenitori giuridici.

Si tratta di campi di attivazione o di "comunità di pratiche" che hanno spesso genesi e storie proprie, ma che al contempo occupano uno spazio condiviso e ancora in divenire, uno spazio dalle caratteristiche e dallo statuto incerto, nel quale si muovono in collaborazione soggetti

pubblici, privati e internazionali orientati a creare ed organizzare forme di supporto incentrate sulla relazione interpersonale tra privati cittadini e migranti avente carattere volontario, libero, non specialistico e non sempre inquadrato giuridicamente, per quanto regolato, guidato e coordinato dagli enti promotori e attuatori. Al di là della declinazione formale che tale rapporto può prendere, esistono diversi elementi condivisi e unificanti: si tratta di una relazione diretta e intersoggettiva, incentrata sull'impegno volontario ed un ruolo di sostegno dell'adulto verso il giovane (o meglio della persona esperta residente verso quella meno consolidata e in via di stabilizzazione), senza vincoli e compiti strettamente definiti, aperta al divenire, in cui possono convivere più o meno liberamente aiuto, amicizia, ospitalità, coinvolgimento, sostegno pratico, protezione, mediazione socioculturale ed anche altro.

Uno spazio composito, sperimentale, ampio e plurale, nella maggior parte dei casi non legittimato da azioni legislative e normative specifiche³³⁷, nel quale il fulcro è la costruzione di rapporti e legami interculturali e non il mero trasferimento di nozioni. Tralascieremo pertanto quelle forme di tutoraggio (che pur esistono e possono risultare utili e che potremmo incrociare tangenzialmente) più di tipo tecnico e orientato a scopi specifici, che siano di istruzione, formazione, inclusione lavorativa o finanziaria, in quanto contrassegnate da un compito specifico e non dal campo aperto e relazionale che abbiamo descritto. Campo nel quale non vi sono professionisti retribuiti, ma persone che investono gratuitamente³³⁸ le loro energie in favore dell'aiuto e dell'accettazione sociale dei migranti, rivestendo di una dimensione di impegno civico, umano e politico la loro adesione a queste iniziative.

Non è nostra intenzione offrire una mappatura puntuale ed esaustiva di tutte le iniziative realizzate e in corso, descrivendo e indagando ciascuna azione, in un'ottica compilativa e/o valutativa³³⁹. Quanto piuttosto esplorare quest'area composita di attività rilevandone genesi, dinamicità, metodologie, risposte del territorio, reazioni e problematiche, somiglianze e differenze, al fine di evidenziare gli aspetti salienti e prospettici di una tendenza (se di tendenza si può parlare) che interpreta l'integrazione/inclusione dei migranti come un'azione allargata e "comunitaria", necessitante di una rete relazionale nella quale la mobilitazione in prima persona dei privati cittadini è uno snodo importante. In sintesi, gli obiettivi di questo lavoro sono:

1. leggere in maniera comparativa, trasversale e comunicante le diverse esperienze attuali di relazioni codificate per l'inclusione di migranti da parte di singoli o famiglie;

2. collocare queste forme di impegno civile all'interno di un discorso più complessivo di pratica della cittadinanza;
3. discutere prospettive per una messa a sistema e istituzionalizzazione di tali pratiche che vada al di là del loro carattere locale, temporaneo e sperimentale.

Con l'intenzione di dare una lettura utile e sensata di questo ambito di pratiche che coinvolgono direttamente o indirettamente minori stranieri non accompagnati e/o neo-maggiorenni, la nostra esposizione cerca di dare rappresentazione a questo intreccio di azioni e relazioni spesso senza una chiara formalizzazione e/o messa a sistema e di evidenziarne peculiarità e aree di sovrapposizione. Partiremo dal grande contenitore del *mentoring* interculturale, inteso come una specifica azione di volontariato basata sull'organizzazione di un'azione di affiancamento di (spesso giovani) migranti e richiedenti asilo da parte di adulti non-parenti. Si tratta di un'area molto estesa che interagisce anche con la tutela volontaria introdotta dalla Legge Zampa e che contiene al suo interno una dimensione più ristretta e focalizzata, che può essere definita come tutela "sociale" e "leggera"³⁴⁰, largamente intesa come azione pratico-relazionale rivolta a minori stranieri non accompagnati ed ex-MSNA. Relazioni interculturali ispirate al *mentoring* possono peraltro articolarsi in forme di accoglienza familiare di maggiorenni e in forme di affidamento/affiancamento familiare più leggere, intermittenti, parziali o non residenziali (qui genericamente definite come "affido *light*/leggero") che, quando riguardano minori o sono accompagnati da disposizioni di cosiddetto prosieguo amministrativo, dialogano e possono orbitare intorno all'istituto dell'affido familiare.

Queste diverse concrezioni di pratiche, strategie e contesti di intervento risultano quindi essere specifiche ed al tempo stesso tangenti ed in dialogo tra di loro e con gli istituti giuridici della tutela volontaria e dell'affido familiare. Cercheremo nel prosieguo del testo di descrivere questa realtà caleidoscopica, mostrando le compenetrazioni progettuali, concettuali e pratiche dei diversi ambiti.

5.2.1 Il *mentoring* e le relazioni solidali

Un modello di intervento sociale sempre più diffuso.

Il concetto di *mentoring* copre molte nozioni e si incrocia in maniera ricorrente, o meglio persistente, con la storia umana: dalle forme di allo-genitorialità presenti nelle società di cacciatori-raccoglitori alla figura di Mentore rappresentata nell'Odissea, fino alle madri non biologiche che si prendevano cura dei figli di altri nelle comunità di schiavi afro-americane³⁴¹. Se in linea generale, con questo termine, si indica una relazione tra un adulto non genitore, che

agisce e si offre come guida, ed un giovane non ancora completamente formato, è evidente come la definizione di *mentoring* possa variare a seconda del contesto, degli obiettivi e delle figure implicate nella relazione. D'altronde, se da una parte viene sottolineato il rischio che questa parola diventi "a sort of catch-all term (a buzzword), making the actual scope and meaning of the term unclear"³⁴² e che dunque siano necessarie definizioni più puntuali, specifiche e individuanti, al tempo stesso si fa notare come il *mentoring* non sia una cosa sola, quanto piuttosto una "gamma di possibilità", il che rende impossibile accordarsi su una definizione non ambigua ed universale³⁴³.

Se in letteratura si fa cenno ad una distinzione tra il termine "*mentoring (to work)*", in quanto forma di sostegno nell'area della formazione e del lavoro, ed il termine "*befriending*", che fa maggiormente riferimento ad una relazione sociale che offre supporto emozionale e amicizia³⁴⁴, gli stessi autori riprendono in una tabella alcune definizioni di altri studiosi nelle quali, nonostante le profonde differenze di approccio, è evidente come i due aspetti, quello più tecnico e legato ad un trasferimento di esperienza/sapere/conoscenze e quello di scambio, interazione, connessione emotiva convivano spesso all'interno del *mentoring*. Si fa infatti riferimento ad una relazione personale e "trasformativa", prolungata nel tempo, caratterizzata da reciproco impegno, incentrata sulla capacità di cura e di influenza del *mentor* e sullo sviluppo individuale del *mentee*. Dunque, da un lato, c'è un mentore, generalmente più grande di età, che agisce da non professionista all'interno di una posizione più consolidata, più piena di risorse e forse più potente; dall'altro, c'è un *mentee*, che è ritratto come più bisognoso o meno esperto, in una relazione che articola al suo interno l'aspettativa di un contributo ed una responsabilità diseguale, tipico delle relazioni verticali, con la presenza di sentimenti di soddisfazione ed impegno reciproco, caratteristico delle relazioni orizzontali³⁴⁵. Di conseguenza, vista la natura ibrida del rapporto di *mentorship*, l'approccio ed i contenuti che vengono scambiati oscillano continuamente tra due polarità: quella della relazione interpersonale che aiuta e che sostiene la crescita personale (psicologica, emotiva, sociale, culturale) del *mentee*, e quella del passaggio e dell'offerta di opportunità concrete e di conoscenze specifiche che abilitano nella sfera professionale.

Negli ultimi decenni sono state lanciate numerose iniziative sia pubbliche che del privato sociale, conosciute sotto diversi nomi - oltre a (*social*) *mentoring*³⁴⁶, "*buddy programs*", "*parrainage*", "*Patenschaften*", tutoraggio³⁴⁷ -, che prevedono l'istituzione di interventi sociali basati su questa matrice relazionale. Per gli scopi di questo lavoro e per l'uso pratico che in Europa e negli Stati Uniti ne viene fatto, con il termine *mentoring* si fa riferimento a un

programma formale in cui due (o più) persone, precedentemente sconosciute, vengono "abbinare" per costituire una relazione con un regolare contatto faccia a faccia. A differenza del *mentoring* "informale", che può scaturire e svilupparsi spontaneamente, il *mentoring* "non formale" implica la presenza di una terza parte che abbina *mentor* e *mentee* e tale abbinamento è solitamente realizzato all'interno di un programma/progetto.

Se sembra opinione generale che il *mentoring* sia uno strumento utile e positivo per lo sviluppo dei giovani³⁴⁸, meno esplorato scientificamente risulta quello che viene chiamato "*intercultural mentoring*" o "*migrant mentoring*"³⁴⁹, ed il suo ruolo rispetto all'integrazione degli stranieri. Tali programmi/progetti si sono di recente moltiplicati - in particolare sulla scia della cosiddetta "crisi dei rifugiati"³⁵⁰ - ed in alcuni dei Paesi che accolgono i migranti sono diventati sempre più istituzionalizzati e prevedono l'interfaccia guidata tra un cittadino "autoctono" (o al massimo un residente di lungo corso su un determinato territorio con background migratorio) ed un migrante ancora in fase di inserimento nella società di adozione³⁵¹. Si tratta di un abbinamento che è frutto di una progettazione sociale e politica che ha come orizzonte l'inclusione del migrante e che si focalizza sulla relazione tra accoglienza, integrazione e relazioni interculturali³⁵². Siamo qui all'interno di una forma di relazione che implica generalmente non solo una diversità culturale tra le due figure coinvolte, ma anche un probabile maggiore *gap* tra di loro, in termini di differenza di *status*, potere, diritti. Per l'altro verso, l'approccio prevalente dei programmi di *mentoring* interculturale è fortemente ispirato da un'idea di relazioni paritarie, nella quale le asimmetrie concernono i contenuti (nel senso delle conoscenze e competenze, capitale sociale da condividere, possibilità di accesso etc.) non la natura del rapporto. Inoltre, se nelle versioni più orientate a specifiche acquisizioni tecniche la relazione tra *mentor* e *mentee* non è uno scopo in sé ma una preconditione per raggiungere determinati risultati, nelle esperienze con i migranti al rapporto interpersonale viene assegnata una grande rilevanza, in quanto ingrediente attivo di un *mentoring* inteso come apprendimento reciproco e beneficio comune ad entrambe le persone abbinate e come porta d'entrata in reti e contesti sociali del territorio di residenza.

In effetti, al di là della terminologia utilizzata per designare queste azioni, si riscontra una comune matrice teorico-metodologica che concepisce il rapporto di *mentoring* come sperimentazione interpersonale utile e qualificante per tutti, nell'inserimento del migrante come nella promozione reciproca delle persone coinvolte e, più estesamente, nel più complessivo movimento di avvicinamento tra la società ospite e la popolazione immigrata (normalmente quella non ancora stabilizzata e di lunga residenza).

Rispetto a contenuti, obiettivi, compiti e approcci, all'interno della comune cornice volta a sostenere l'integrazione del *mentee*, ritroviamo una varietà di esperienze e posizionamenti sia rispetto alla definizione della relazione (libera e paritaria o strutturata e "di aiuto"), che alle modalità con la quale si sviluppa e le aspettative di risultato esistenti. Per ragioni analitico-descrittive inerenti a questo lavoro, ma anche per rendere pertinente una differenza sostanziale, prenderemo qui in considerazione relazioni che non prevedono, almeno nella loro formulazione e realizzazione, forme di ospitalità e di coinvolgimento familiare (che verranno invece descritte nel prossimo capitolo), per quanto questo possa essere anche un esito possibile del rapporto di *mentoring*/tutoraggio.

Sono diversi i programmi e le progettualità che negli ultimi anni hanno proposto alla comunità ospitante l'avviamento di forme di impegno civico in favore ed insieme a giovani (o meno giovani) stranieri. A livello europeo, esiste una rete ben strutturata di organizzazioni che collaborano nell'ottica della condivisione di competenze e del rafforzamento del *mentoring* in Europa³⁵³. Con cadenza biennale dal 2016 viene organizzato uno European Mentoring Summit, che porta a discutere centinaia di esperti e praticanti di diverso tipo intorno ad alcuni temi particolarmente rilevanti. Nel Summit 2018 di Berlino, una sezione è stata dedicata al "Mentoring with migrants and refugees", mentre in quello del 2020, svoltosi on line, alcuni lavori si sono soffermati sul tema "Mentoring and socio-cultural diversity"³⁵⁴.

Nell'ultimo decennio alcuni progetti finanziati dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) o da altre tipologie di fondi europei hanno proposto azioni di *mentoring* per migranti e/o rifugiati, spesso in più Paesi membri, affermando in tali strategie un mezzo efficace per migliorare la partecipazione sociale ed economica dei nuovi arrivati. Progetti come

- "ORIENT8"³⁵⁵, sviluppato in tre città (Mechelen/Belgio, Nikaia-Rentis/Grecia e Sala/Svezia) e rivolto ai migranti arrivati da meno di cinque anni;
- "Rewip - Refugee Empowerment and Work Integration Programme"³⁵⁶, implementato in Grecia, Italia e Paesi Bassi soprattutto ai fini dell'attivazione di stage lavorativi ed esperienze di volontariato in aziende e ONG per giovani migranti tra i 18 e i 30 anni;
- "DREAMM - Develop and Realise Empowering Actions for Mentoring Migrants"³⁵⁷, che vede la collaborazione tra partner basati in Austria, Cipro, Germania, Grecia, Italia e Malta ed offre "orientamento strutturato e attività sul campo" a migranti adulti, professionisti e comunità locale;
- "COMMIT: Favorire l'integrazione dei rifugiati reinsediati in Croazia, Italia, Portogallo e Spagna"³⁵⁸, finanziato dall'UE e gestito dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e indirizzato alla "integrazione sostenibile" dei rifugiati reinsediati (*resettled*), soprattutto donne e giovani, nelle loro nuove comunità in Croazia, Italia, Portogallo e Spagna;
- "MINT - Mentoring for Integration (of third country national children affected by migration)"³⁵⁹, sviluppato in Romania, Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia, che utilizza il *mentoring* per sostenere bambini rifugiati e migranti da parte di giovani europei;
- "Re-generations"³⁶⁰, promosso in Italia, Grecia e Spagna allo scopo di supportare attraverso cittadini-mentor i neomaggioranni stranieri ex MSNA;
- "RoAD to Adulthood - Mentorship Helping Migrant and Refugee Unaccompanied Minors Navigate Adulthood"³⁶¹, anch'esso incentrato sulla transizione all'età adulta ed in prosecuzione con il progetto precedente;

sono solo alcune delle principali iniziative in tal senso³⁶².

Come risulta visibile dall'esplorazione di queste progettualità, le azioni e le metodologie che utilizzano uno schema relazionale ispirato al *mentoring* prendono in considerazione e possono calibrarsi su vari tipi di target, sia specifici che generici, così come sviluppare contenuti ed obiettivi sia predefiniti, orientati e settoriali (anche se relativamente flessibili e rimodellati dai riscontri dati dal proprio gruppo target di riferimento), sia aperti e poco definiti, lasciati alla specificità del rapporto *mentor-mentee*. Anche le stesse modalità di realizzazione possono variare, sia rispetto al rapporto numerico tra le due figure, sia rispetto ai contesti di applicazione.

Il panorama italiano: diversificazione e particolarità

Nonostante in Italia l'area del *migrant mentoring* sia relativamente recente e perciò anche meno sperimentata, meno codificata formalmente e istituzionalizzata che in altri Paesi europei³⁶³, si sta sviluppando in diversi territori ed in maniera multiforme. Nel nostro Paese troviamo una notevole varietà di interventi - a volte unicamente originati e realizzati in Italia, altre volte applicazioni nazionali di format europei o di progetti multi-paese - diffusi rispetto alla scala di ristrettezza-ampiezza del target e alle finalità e all'organizzazione del rapporto *mentor-mentee*. Inoltre, la figura del mentore e quella del tutor(e) incaricato dell'integrazione vengono usate alternativamente a seconda dei progetti, convergendo sostanzialmente nel designare il cittadino impegnato in una qualche forma di tutela

interculturale e, nella realtà dei fatti, finendo spesso per coincidere.

In generale, al di là dei termini utilizzati, si può affermare che quasi sempre si tratta di iniziative che promuovono l'attivazione dei cittadini sotto il segno dell'impegno solidale e di una relazione di sostegno che sin dall'inizio viene concepita come non strettamente determinata, aperta al divenire, frutto dell'incontro negoziale tra i soggetti abbinati. Si tratta di approcci che hanno come scopo di fondo quello dell'inclusione sociale in senso lato e che riconoscono nella relazione interculturale sia un risultato in sé che il mezzo per raggiungere risultati ed effetti che possono o meno essere predefiniti.

In alcuni casi, pur all'interno di questo impianto prospettico ampio, si prevedono obiettivi specifici, come ad esempio l'inserimento abitativo e l'avviamento al lavoro. L'inserimento lavorativo è proprio il principale ambito tematico in cui alcuni progetti che prevedono azioni di *mentoring* scelgono di affrontare l'obiettivo generale di promozione dell'integrazione. Nei progetti "Mentors Make the Difference: Mentori per l'Integrazione"³⁶⁴ e "Singa (Italia) Professional Mentoring"³⁶⁵, entrambi realizzati sul territorio milanese, si propongono azioni volte a sostenere, anche attraverso forme di *mentorship* professionale, sia l'inserimento lavorativo che lo *start up* di piccole imprese³⁶⁶. Se il ventaglio dei target è esteso a diverse tipologie (giovani migranti, richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di diverse forme di protezione che intendono stabilizzarsi sul territorio), soprattutto il progetto "Singa" prevede la messa in relazione di protagonisti dotati e motivati: "migranti di recente arrivo in Italia, con una certa padronanza della lingua italiana e in possesso di competenze professionali e/o di *soft skill* spendibili nel mercato del lavoro" con mentori professionisti del settore nei quali ci si vuole inserire. In questo secondo caso, pur se articolato in una dinamica di ricerca "dell'integrazione sociale attraverso la creazione di connessioni e spazi di incontro tra migranti e società ricevente" e la creazione di reti sociali e professionali abilitanti, inizialmente i mentori non sono comuni cittadini volontari che scelgono di intraprendere un'azione di impegno fondamentalmente socio-relazionale, quanto professionisti già attivi che vengono ingaggiati in una cornice progettuale di inclusività interculturale. I *mentor* vengono coinvolti in una formazione interculturale, in un processo di interscambio di reciproco arricchimento e in relazioni paritarie e protese verso la continuazione del rapporto anche dopo l'ottenimento dei risultati prefissati. Il progetto "Singa (Italia) Professional Mentoring" si colloca perciò in una zona ibrida, di confine e contaminazione. Per alcuni aspetti si avvicina al tipo di tutoraggio professionale e settoriale, incentrato sulla costruzione dell'orientamento professionale/formativo e dello *skills transfer* (come nel caso

di tutoraggi lavorativi e scolastici), per altri versi è equiparabile ad una forma leggera di tutela, all'interno della quale articolare modalità informali e *peer to peer* e in cui è contemplata anche la possibilità del passaggio da *mentee* a *mentor* da parte dei migranti che partecipano.

Sul lato opposto dei *mentoring* settoriali e finalizzati ad obiettivi specifici (che potremmo sinteticamente definire come forme di "*mentoring* interculturale professionale/orientato") si trovano programmi di coinvolgimento ed attivazione di cittadinanza nei quali i contorni specifici del compito del volontario appaiono volutamente sfumati, come in molte delle progettualità che hanno utilizzato e promosso il profilo del cosiddetto "tutor per l'integrazione". Queste figure sono cittadini volontari, non di rado già addentro ai temi della migrazione e generalmente destinatari di una formazione *ad hoc*, impegnati variamente a facilitare l'inserimento sociale, culturale, lavorativo ed abitativo del migrante accolto attraverso un lavoro di interfaccia tra quest'ultimo e la comunità circostante (promuovendo in questo caso forme inquadrabili come "*mentoring* interculturale sociale"). A seconda dei casi queste azioni possono prendere coloriture particolari, ed alcuni aspetti o destinatari vengono maggiormente sottolineati: il progetto "R.I.C.O. - Rafforzare #Integrazione, Costruire #Ospitalità"³⁶⁷ prevede che il "tutor, attore di integrazione", (ruolo in genere ricoperto da personale e volontari degli enti partner impegnati all'interno delle parrocchie e dei centri delle associazioni) si renda utile in attività di accompagnamento molto diversificate con titolari di protezione internazionale (dal sostegno alle famiglie e alle donne, all'inserimento a scuola dei minori, alla ricerca lavoro e all'autonomia alloggiativa); una specifica attività del progetto "INTARSI - Azioni in rete per una comunità accogliente"³⁶⁸, progetto FAMl che vede accanto al Terzo settore anche un importante impegno di diversi Comuni dell'Emilia-Romagna, riguarda l'individuazione di "persone disponibili ad accompagnare famiglie immigrate nei percorsi di autonomia, sperimentando la nuova figura di tutor volontario dell'integrazione"; nelle due edizioni di "Ancora"³⁶⁹, il tutor per l'integrazione è un soggetto privato - collettivo o individuale - che "adotta" un percorso di integrazione sociale, mettendo a disposizione le proprie risorse relazionali e/o professionali per offrire un sostegno emotivo/relazionale ma anche pratico al rifugiato.

In alcuni casi, le progettualità che fanno capo al tutor(e) per l'integrazione sono elaborate all'interno o in stretta correlazione con il sistema di accoglienza, come nel caso di "INSTRADAAA - Accoglienza, Affiancamento, Autonomia"³⁷⁰, promosso dal sistema SAI della provincia di Cuneo, nel quale il "tutor territoriale dell'integrazione" può essere un soggetto sia individuale che collettivo (associazioni, cooperative etc.) che affianca gli operatori

dell'accoglienza nel processo di acquisizione dell'autonomia e incoraggia lo scambio interculturale, il sostegno anche emotivo, la comprensione del territorio, il supporto sociale pratico e il consolidamento di legami significativi. D'altronde la presenza di un *"personal tutor"* interno all'*équipe* multidisciplinare operante nelle strutture in cui vivono i migranti viene indicata come figura professionale innovativa nei contesti di accoglienza per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale e sollecitata come pratica "di sistema" nella presa in carico dei richiedenti asilo/rifugiati³⁷¹.

Anche il progetto FAMI "Fare in Comune"³⁷² e il progetto "Roma Accoglie - servizio sperimentale di 'Tutor per l'integrazione'"³⁷³, promossi dal Dipartimento delle Politiche Sociali del Comune di Roma, hanno avviato la sperimentazione di una figura di sostegno ai migranti in accoglienza e di supporto alla rete SAI comunale. Il "tutore per l'integrazione" viene qui concepito come figura di affiancamento al sistema di accoglienza soprattutto per chi è avviato verso la condizione di autonomia, una sponda relazionale (ma anche operativa, se necessario) esterna al centro, una proiezione sulla città, uno spazio per un rapporto libero e non gravato da ruoli, regole e vincoli con una persona del luogo, un'occasione di scoperta del territorio cittadino e della sua offerta, ma anche di sé e dei propri desideri e propensioni, nel quale lasciare finalmente campo alla sfera volitiva del soggetto ed agli aspetti più leggeri della vita. Queste iniziative sperimentali e di breve estensione temporale (in parte ancora in corso durante la redazione di questo lavoro) hanno volutamente lasciato sullo sfondo la determinazione dei contenuti da sviluppare nella relazione tutor-"tutorato", lasciando ampi margini interpretativi all'interno di un perimetro definito in "attività settimanali di tipo sociale e ricreativo e nella frequentazione di luoghi di aggregazione e di cultura".

In questi interventi, la platea dei beneficiari può variare per statuto giuridico (ad esempio sia richiedente asilo che titolare di protezione internazionale), situazione familiare e abitativa (singoli, nuclei familiari, donne, minori con genitori e non accompagnati), anzianità migratoria (nuovi arrivati ma anche rifugiati di più lungo corso), condizione personale (soggetti vulnerabili, con disabilità oppure, all'inverso, già avanzati nei loro percorsi di affrancamento dall'assistenza), genere ed età (in particolare, come stiamo per vedere, soprattutto relativamente allo stato di minore non accompagnato o neomaggiorenne). Solo per citare alcuni esempi, nel caso del progetto "Community Matching", che vede la collaborazione tra UNHCR, Refugees Welcome Italia e CIAC Onlus, i fattori discriminanti non sono costituiti dal genere, dall'età e dal passato da MSNA o dalla condizione abitativa nelle strutture di accoglienza ma dallo status di rifugiato. In questa iniziativa, non solo la fascia di

età 26-40 rappresenta il 61% degli abbinamenti, come si legge nel report intermedio, ma i destinatari variano dai neoarrivati ucraini ai rifugiati di lungo corso in autonomia abitativa³⁷⁴. Se in questo progetto si fa notare anche l'alta rappresentatività delle donne (34% sul totale rispetto al 21% di accolti SAI), vi sono anche proposte progettuali nel quale il *mentoring* si rivolge unicamente alle donne, come in "WEMIN", attivato in diversi Paesi europei (Irlanda, Svezia, Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Italia e Grecia) e indirizzato a donne migranti e rifugiate senza distinzione, mirante a cogliere e accompagnare attraverso azioni di *mentoring* le esigenze e le richieste *gender-oriented* di questi specifici "beneficiari"³⁷⁵. Nel già citato progetto "Fare in Comune", ai "tutori" abilitati, privati cittadini - di cui un numero significativo con background migratorio - interessati a stabilire relazioni di prossimità e generico sostegno ai migranti, sono state assegnate al termine della formazione tipologie molto diverse di persone, sulla base delle opzioni perseguite dai centri di accoglienza partecipanti (giovani maschi, donne di diversa età, uomini adulti, genitore con figli/o, persone con disabilità).

Abbiamo dunque azioni di *mentoring* e di tutoraggio che si rivolgono a tipologie di destinatari differenti, anche se variamente sovrapposti, secondo le variabili espresse in precedenza (*status* giuridico, *status* civile, genere, tempo di permanenza in Italia, condizione personale, situazione anagrafica).

In particolare rispetto all'età, se molti programmi non la focalizzano come elemento discriminante e toccano tutte le diverse fasce, altri si rivolgono specificamente alla componente dei giovani ex minori e più raramente minorenni, prevalentemente senza familiari stretti nel Paese, nell'ottica della transizione alla maggiore età; altri focalizzano un target più ampio di giovani (18-31) non necessariamente ex minori stranieri non accompagnati.

All'interno delle variegate relazioni di prossimità ispirate al modello del *mentoring* interculturale, che come abbiamo visto presentano una casistica ampia in termini di obiettivi, destinatari, modelli etc., si staglia un'area specifica e in qualche modo riconoscibile attraverso alcune particolarità: è focalizzata unicamente su minori stranieri non accompagnati e/o neomaggiorenni/giovani adulti ex-MSNA; si pone "filologicamente" in prosecuzione diretta o indiretta con la tutela volontaria; possiede storia, caratteristiche ed approcci in parte propri.

Questa particolare declinazione sembra emergere, rispetto al più esteso ambito europeo, come una caratteristica specifica del territorio italiano, mostrando, all'interno della caleidoscopica area del *mentoring*, un ambito più indirizzato e specifico, sviluppato in stretta correlazione con la condizione di minore non accompagnato ed ex-minore e

con il sistema della presa in carico e l'istituto della tutela volontaria.

5.2.2 Il *mentoring* a minori ed ex minori: "tutori sociali" e "tutela leggera"

In questa sezione tratteremo tutti quegli interventi che assumono come asse prioritario azioni specifiche sul particolare target dei minori stranieri non accompagnati e degli ex minori neomaggiorenni o giovani adulti. Tale prospettiva risulta incentrata sulla consapevolezza e le particolarità della condizione presente o passata di minore straniero non accompagnato, che non viene perciò diluita all'interno di un approccio più generalista ed un target più ampio come in alcuni progetti rivolti a giovani adulti, ma delinea invece un'accezione più stretta e "dedicata" ed un filone di interventi generalmente ben riconoscibili, che qui vengono descritti secondo due principali tipologie:

2. progettazioni incentrate sulla figura del "tutore sociale" promosse dall'Iniziativa Never Alone;
4. azioni di *mentoring/tutorship* dedicate al sostegno di processi di autonomia/inclusione sociale nella fase di transizione all'età adulta (più raramente ancora nella minore età) di persone arrivate da minorenni sole sul territorio italiano.

Nell'ambito del progetto sperimentale "Tutori sociali"³⁷⁶, promosso dall'Iniziativa Never Alone, per un domani possibile, si è lavorato a definire e realizzare un percorso di costruzione, formazione e riconoscimento della figura del "tutore sociale"³⁷⁷. Con tale definizione si intende un cittadino, formato e nella sua funzione formalizzata di tutore volontario, che si assume il supporto e l'affiancamento di neomaggiorenni ex MSNA. All'interno di questo intervento e, in misura più limitata, di altre azioni pluriennali di Never Alone – variamente articolate sul territorio nazionale e connotate da un carattere spiccatamente multidimensionale –, sono state anche sperimentate declinazioni più eterogenee di questa figura, nonché altre forme di "affiancamento leggero", tuttavia similmente ispirate dalla volontà di promuovere azioni a sostegno del sistema della tutela volontaria e percorsi di accompagnamento all'autonomia nel passaggio alla maggiore età.

In particolare, alla radice e nello sviluppo del progetto "Tutori sociali" stava, da un lato, la constatazione del fatto che molti dei tutori volontari continuassero a seguire, in modo informale e "artigianale", i ragazzi a loro assegnati in tutela anche dopo il compimento dei 18 anni, senza tuttavia nessun tipo di riconoscimento o legittimazione; dall'altro, di come alcuni tutori formati dai Garanti regionali per l'infanzia non fossero stati nominati e non potessero perciò esercitare il loro ruolo. In altri termini, il progetto

rispondeva innanzitutto alla necessità di sostenere quei tutori volontari nominati dal Tribunale per i Minorenni che, una volta decaduti, intendevano dare continuità alla relazione con il proprio tutelato, pur in assenza di un inquadramento giuridico. Al contempo, puntava a non disperdere il capitale sociale di quanti, formati, erano ancora in attesa di nomina.

La definizione degli interventi da realizzare nei tre territori oggetto della sperimentazione (Toscana, Sicilia e Piemonte) è stata conseguente a un'analisi sul radicamento della figura del tutore volontario a livello regionale. Il progetto ha permesso così di "ingaggiare" diverse tipologie di soggetti: oltre ai tutori volontari già nominati per la tutela dei MSNA, che si sono resi disponibili a diventare tutori sociali dei propri ex tutelati o ad essere abbinati ad altri neomaggiorenni, anche alcuni tutori formati ma non nominati e alcuni privati cittadini che, in qualità di mentori, hanno avuto occasione di sperimentare l'abbinamento con un neomaggiorenne che non aveva avuto un tutore volontario o intendeva portare avanti una relazione con un'altra persona. La sperimentazione relativa al *mentoring* ha potuto beneficiare dell'esperienza maturata in questo ambito da altri progetti sostenuti da Never Alone, come ad esempio "Xing Crossing"³⁷⁸, con capofila Programma Integra.

Nello specifico, in Toscana, dove si riscontrava una consistente presenza di tutori volontari nominati – molti dei quali già in rete grazie al lavoro di raccordo dell'Associazione Tutori Volontari di Minori Stranieri Non Accompagnati Regione Toscana –, la tutela sociale è stata messa in diretta continuità con l'esperienza della tutela volontaria. In Sicilia, dove pure sono state portate avanti esperienze di tutela sociale da parte di ex tutori volontari nominati, in considerazione della poca disponibilità di tutori volontari, si è scelto di sostenere maggiormente i tutori formati ma non nominati. Infine, nel variegato contesto piemontese, accanto alla sperimentazione della tutela sociale è stata portata avanti anche una sperimentazione di *mentoring* per neomaggiorenni che, grazie anche a un lavoro di sensibilizzazione sul tema della tutela volontaria, ha spinto alcuni mentori a diventare successivamente tutori volontari.

Pur nella specificità degli interventi realizzati nei tre territori regionali, sono stati individuati 5 ambiti di intervento comune (strumenti, supporto, *advocacy*, analisi delle prassi sperimentate, coordinamento), che hanno permesso ai soggetti coinvolti di lavorare in maniera sinergica. Si è avvertita innanzitutto la necessità di fornire ai tutori degli strumenti operativi tesi a rafforzare ed aggiornare le competenze e le capacità acquisite durante l'esperienza di tutela volontaria e/o la formazione, nell'ottica di orientarli rispetto al loro perimetro d'azione. Il tutore sociale è infatti chiamato a riposizionare il proprio ruolo nella relazione

con il tutelato e di fronte al nuovo contesto in cui quest'ultimo si trova ad essere inserito, nel quale entrano a far parte anche nuovi interlocutori, ovvero il "mondo dell'immigrazione degli adulti". A questo scopo sono state create occasioni di confronto sulla figura del tutore sociale che hanno coinvolto tra gli altri anche minori/neomaggiorenni e servizi sociali. Inoltre, sono stati organizzati momenti di approfondimento su alcune tematiche comuni e attività di supporto individuale e di gruppo, anche attraverso incontri di gruppo di auto-mutuo-aiuto, su questioni psicologico-relazionali³⁷⁹ e di natura giuridico-legale³⁸⁰. Nel corso del progetto è stato anche promosso lo scambio di informazioni pratiche sulle diverse opportunità territoriali per minori/neomaggiorenni³⁸¹ e sono stati elaborati strumenti volti a migliorare il *matching*.

Gli attori coinvolti nel progetto hanno inoltre lavorato a vari livelli per promuovere questa nuova figura e far sì che venisse considerata una risorsa dalle istituzioni. Grazie a un'attività di *advocacy* finalizzata a generare un cambiamento di sistema che desse un riconoscimento formale alla nuova figura e alla sensibilità sul tema da parte di alcuni Tribunali per i Minorenni, nel 2021 il TM di Messina e successivamente il TM di Firenze hanno stabilito la legittimità dell'azione del tutore sociale citandolo all'interno del decreto di prosieguo amministrativo ex art. 13 Legge 47/2017 del proprio ex tutelato. "Lo svolgimento della tutela sociale", hanno precisato i giudici minorili, "non comporta l'assunzione della rappresentanza legale" e si configura come "un'attività di supporto al giovane nel suo percorso di inserimento socioculturale" anche dopo il compimento della maggiore età³⁸², stante la disponibilità del suo precedente tutore a "continuare ad accompagnarlo e sostenerlo nel suo percorso di inclusione sociale e autonomia" e la manifesta volontà del giovane ad accettare o meno tale possibilità³⁸³.

Dopo la conclusione del progetto, si è lavorato alla modellizzazione degli strumenti elaborati nella fase di sperimentazione al fine di metterli a disposizione – per poi essere adattati nei diversi contesti territoriali interessati – di un nuovo progetto unitario, "Tutori Never Alone"³⁸⁴, che è stato avviato nel 2022 ed esteso anche a Friuli-Venezia Giulia, Calabria, Lazio, Puglia e Lombardia.

Oltre al consolidamento e alla diffusione degli strumenti operativi e della metodologia di accompagnamento individuale e di gruppo dei tutori nominati e/o formati sperimentati nel primo progetto, sono previste azioni di sensibilizzazione al ruolo del tutore volontario e, a seconda dei territori di intervento, la sperimentazione – previa apposita formazione – del *mentoring* di minori/neomaggiorenni. Questo con l'obiettivo, nell'immediato, di affiancare ai giovani migranti figure adulte che – in raccordo con gli

operatori delle strutture di accoglienza in cui sono ospitati – possano rappresentare un punto di riferimento nella delicata fase del passaggio verso l'autonomia, ma anche per avvicinare la cittadinanza alla tutela volontaria³⁸⁵. Proseguono poi le attività di *advocacy* volte promuovere la tutela sociale, a partire dal riconoscimento, da parte di altri TM, della figura del tutore sociale all'interno dei decreti di prosieguo amministrativo³⁸⁶ fino all'inserimento nelle Linee guida per la formazione degli aspiranti tutori volontari dell'Autorità Garante Nazionale di un riferimento a questa nuova forma di tutela.

Sono altresì promosse attività di coordinamento e occasioni di scambio e condivisione per la costruzione di una "comunità di pratiche" tra le diverse sperimentazioni finora menzionate e altre progettazioni Never Alone, in particolare quelle focalizzate sulla transizione all'età adulta. Il progetto sperimentale è in profonda sinergia con il progetto – sempre finanziato da Never Alone – "Tutori in Rete"³⁸⁷, che punta a rafforzare il sistema della tutela volontaria sostenendo la costituzione di associazioni di tutori legali volontari e la "costruzione dal basso" di una rete nazionale di gruppi formali e informali di tutori, nonché interagendo con la rete europea European Guardianship Network (EGN)³⁸⁸.

Si è visto dunque come la traiettoria della tutela sociale nasca e si sviluppi nel tempo, anche attraverso riposizionamenti in corso d'opera, come attività "ancella" e funzionale al sostegno ed al proseguo della tutela volontaria. Il tutore sociale, come detto, è – in senso stretto – un tutore volontario, ormai decaduto, a cui si dà un riconoscimento formale nella prosecuzione della sua relazione con il ragazzo neomaggiorenne. In senso lato, comprendendo anche i tutori volontari formati che non hanno mai svolto la loro funzione, è stato utilizzato anche come risorsa utile per sopperire a situazioni in cui vi fossero minori mancanti di tutore volontario, perché presenti in numero insufficiente sul territorio, oppure perché non ancora nominati. Oltre a questa funzione di estensione nel tempo e sotto altre forme della tutela volontaria (in alcuni casi con un riconoscimento formale da parte di un TM all'interno di un decreto di prosieguo amministrativo) o sostitutiva/complementare al mancato utilizzo di tutori volontari, si presenta un'ulteriore circostanza. Nel caso accennato in cui sono state formate o sensibilizzate alla tutela sociale anche persone senza precedenti esperienze da tutore volontario, e che potrebbero non diventarlo mai, questo tipo di impegno non risulterebbe più necessariamente preliminare ed esplorativo rispetto all'assunzione della piena responsabilità legale che caratterizza la tutela volontaria. In quest'ultimo caso, nonostante le intenzioni dei promotori, si apre il campo alla possibilità di una forma di "tutela sociale" che potrebbe rimanere fine a sé stessa, senza tramutarsi successivamente

in tutela volontaria, e perciò avvicinarsi a forme di *mentoring* interculturale sociale.

Accanto alle sperimentazioni che orbitano attorno alla figura del tutore sociale di cui si è finora detto, sono presenti altre iniziative di coinvolgimento della comunità ospitante nelle relazioni interpersonali dirette con migranti che si dedicano in modo specifico alla promozione di attività dedicate a MSNA e/o giovani ex MSNA in transizione all'età adulta e che condividono con la tutela sociale una certa "aria di famiglia", prevedendo una "figura guida". Definiremo queste iniziative a target unico di MSNA e/o post-MSNA (generalmente 17-21 anni) come di "tutela leggera"³⁸⁹.

Si possono annoverare tra queste i già citati progetti Re-generations³⁹⁰, realizzato da Defence For Children International Italia e "Xing Crossing"³⁹¹, con capofila Programma Integra, così come alcune azioni promosse da Refugees Welcome Italia; azioni che vedono la messa in campo di attori, *expertise* e strumenti tarati sulla condizione di minore solo e di post-minore. Ad esempio, il progetto "Fianco a fianco: cittadini insieme a giovani migranti"³⁹², realizzato a Palermo da Refugees Welcome Italia e sostenuto da UNICEF³⁹³.

Si potrebbe perciò affermare che, come da più parti esplicitato³⁹⁴, conviene considerare la tutela sociale e la tutela leggera come forme specifiche di *mentoring* limitate a MSNA in transizione verso l'età adulta e neomaggiorenni ex MSNA, in continuità o meno con la tutela volontaria, ed il concetto di *mentoring* come l'ombrello teorico e metodologico di riferimento. Inoltre, se il termine "tutori sociali" ha una paternità riconducibile direttamente all'esperienza progettuale del programma Never Alone, la tutela leggera si sta affermando come campo di intervento, più esteso nella sua "fenomenologia", dedicato in particolare a giovani adulti ex MSNA, con l'attivazione di attori e prassi più diversificate non necessariamente ancorate al parallelo prolungarsi della presa in carico pubblica (proseguo amministrativo) e del compito di tutore volontario/sociale.

5.2.3 Relazioni di prossimità estese: accoglienza in famiglia e famiglie affiancanti

Anche se solitamente i diversi programmi descritti concepiscono il *mentoring*/tutoraggio come una relazione interpersonale *uno ad uno*, in alcuni casi si sono sviluppate spontaneamente dinamiche di gruppo, sia tra più mentori e più mentee che svolgono attività insieme, sia a causa dell'allargamento della relazione ad altre persone legate al mentee, ad esempio laddove un *mentor* si ritrovi a seguire persone con familiari.

A volte la dimensione di gruppo è esplicitamente ricercata e praticata, come nel caso dei *peer tutor* attivati dal CIAC, nei quali gruppi giovanili di pari età articolano relazioni di *mentoring* a livello collettivo, garantendo così la tenuta complessiva dell'azione anche al di là della discontinuità dell'impegno dei singoli *mentor*³⁹⁵. Vi sono anche iniziative, come nel caso della già citata "INSTRADAAA" e nel progetto "Ancora", nel quale il "tutor territoriale" non corrisponde ad un singolo individuo bensì "a gruppi locali (parrocchie, associazioni, circoli, gruppi informali, etc.)" disponibili a intraprendere con il beneficiario "un percorso condiviso di integrazione territoriale e comunitaria"³⁹⁶. In quest'ultimo caso, ad una realtà del territorio che offre una collocazione funzionale alle attività ed ai progetti del ragazzo – quale un'attività sportiva, un contesto di apprendimento o socializzazione, un corso professionalizzante – viene fornito non solo un raccordo ed un monitoraggio da parte dell'ente coordinatore, ma anche una sensibilizzazione ed una connessione con un più ampio campo di supporto all'inclusione sociale e all'accompagnamento esterno del migrante abbinato.

L'allargamento della relazione a due può anche verificarsi quando il migrante stabilisce contatti con la cerchia familiare, amicale o lavorativa del proprio *mentor* e comincia a vivere esperienze di tipo familiare, abitativo, o extra-quotidiano (viaggi, piccole vacanze, fine settimana insieme). Se nei progetti fondati sulle relazioni inter-individuali questo esito non è pianificato e dipende dalle singole circostanze, vi sono invece azioni di cittadinanza solidale e programmi di prossimità che prevedono ed organizzano la possibilità di aprire i propri spazi domestici alla persona abbinata attraverso forme di accoglienza familiare.

Negli ultimi dieci anni sono state diverse le progettualità che si focalizzano sulle famiglie e sullo spazio domestico come elemento centrale nella relazione tra "abitanti" e immigrati, valorizzando la dimensione collettiva della famiglia e delle sue reti. Questa forma di incontro e solidarietà tra cittadini e ospiti stranieri ha antecedenti storici significativi in Italia nelle mobilitazioni spontanee dei primi anni '90 del secolo scorso in favore dei migranti albanesi in Puglia e nelle forme di sostegno ai profughi in fuga dalla guerra nella ex-Jugoslavia da parte degli abitanti di alcuni territori del Nord Italia, esperienze di attivismo civico non istituzionale che vengono ritenute importanti apripista in direzione del consolidamento del diritto d'asilo e all'accoglienza concretizzatesi negli sviluppi normativi e istituzionali dei primi anni 2000³⁹⁷.

Con l'istituzione dello SPRAR nel 2003 si pongono le premesse per sperimentazioni di ospitalità in casa di migranti attraverso l'impegno dei Comuni e in correlazione con l'iter di accoglienza, ed è nella seconda metà degli

anni 2000 che questa forma di inclusione viene pionieristicamente avviata dal progetto "Rifugio diffuso" nel contesto torinese dall'Ufficio Stranieri del Comune di Torino, dove è poi proseguita fino ad oggi grazie anche all'apporto dell'Ufficio Pastorale Migranti³⁹⁸, fino alla creazione nel 2019 del Coordinamento famiglie accoglienti³⁹⁹. Questa prima esperienza strutturata anticipa una dinamica di relativa diffusione di questa pratica di accoglienza che, nel corso dello scorso decennio, ha trovato realizzazione in diverse modalità: nel mondo cattolico, con alcuni progetti realizzati su piccola scala dalla Caritas italiana già a partire dal 2013⁴⁰⁰ e proseguiti fino ad oggi⁴⁰¹; all'interno del sistema SPRAR attraverso diversi progetti a scala locale, avviati soprattutto tra il 2015 ed il 2018 da alcuni Comuni con la supervisione del Servizio Centrale, che hanno intrecciato accoglienza diffusa e accoglienza in famiglia⁴⁰²; ed infine grazie ad una stagione di progettualità che ha visto la collaborazione tra enti locali, organizzazioni internazionali e associazioni del privato sociale⁴⁰³.

Infatti, dopo la breve fase di diffusione legata alle reti comunali dell'accoglienza, è stato soprattutto grazie a realtà come Refugees Welcome Italia - associazione parte di un *network* internazionale che ne ha fatto in qualche modo un "marchio di fabbrica" e l'ha riproposta in diverse progettualità ed in diverse città italiane - o il CIAC - che questa declinazione dell'inclusione si è affermata come "buona pratica" e sta trovando una modellizzazione negli approcci, nei metodi e negli strumenti di realizzazione⁴⁰⁴. È anche e soprattutto grazie alla proattività di queste organizzazioni che si sono generate opportunità concrete di continuazione e che il modello relazionale ed abitativo fondato sull'accoglienza dei "rifugiati in famiglia" ha avuto riconoscimenti ufficiali e prestigiosi, quali il premio ricevuto dallo schema "6+6x6" della famiglia Calò da parte del Presidente della Repubblica Mattarella e dal Parlamento Europeo nel 2018.

Tuttavia, nonostante l'Italia, inversamente rispetto al *mentoring*, abbia maturato una maggiore esperienza rispetto ad altri Paesi europei nell'accoglienza in casa ed attualmente ambiziose progettazioni europee - come il progetto "Embracin" -, si propongano di estendere tale modello a livello europeo⁴⁰⁵, come afferma un recente documento del Tavolo Asilo e Migrazioni: "la pratica è con tutta evidenza rimasta ferma a una dimensione di mera sperimentazione, de facto precludendo ai Comuni e agli Enti di Terzo Settore la possibilità di promuovere una diversa modalità di accoglienza e integrazione nonché una nuova e inedita opportunità per i cittadini di partecipare alla realizzazione del programma di accoglienza territoriale"⁴⁰⁶.

L'effetto socialmente inclusivo, benefico per i percorsi di autonomia dei giovani immigrati e per l'apertura e messa in gioco della comunità circostante, viene riconosciuto da tutte le diverse organizzazioni implicate e reso evidente dai risultati riportati dalle iniziative realizzate⁴⁰⁷. L'offerta di ospitalità nella propria casa, l'apertura degli spazi domestici e relazionali da parte di una famiglia italiana viene considerata da promotori ed esperti come una porta d'accesso molto efficace all'inserimento socioculturale ed economico del migrante ed una pratica assolutamente positiva per l'inclusione. I migranti smettono di rimanere separati dal resto del mondo, confinati nelle strutture di accoglienza ed accedono a un "ecosistema connotato da forti elementi di intimità, un lessico familiare e codici estremamente soggettivi. In un contesto familiare la barriera istituzionale che fa del migrante il beneficiario e degli operatori i benefattori viene annientata, il cono dell'attenzione non è orientato più sul migrante soggiogato dalle logiche assistenziali dell'accoglienza, ma sulla relazione tra persone"⁴⁰⁸.

Inoltre, come rilevato da azioni di valutazione dell'impatto e del valore sociale, sono le famiglie stesse che oltre a creare valore sono anche le principali beneficiarie di tale valore sociale, prima dei rifugiati, della pubblica amministrazione e della comunità/società⁴⁰⁹.

L'offerta a migranti, famiglie e comunità di sperimentare vie alternative all'accoglienza e all'integrazione che passano attraverso lo spazio privato della casa si pone come un'opportunità concreta ed utile per diverse congiunture e situazioni e presenta differenti forme e modalità. Al momento, in Italia, il coinvolgimento della società esterna ai centri di accoglienza e la declinazione familiare del supporto al migrante si stanno sviluppando secondo alcune principali variabili che ne orientano l'intervento:

- forme residenziali fisse/intermittenti;
- per migranti adulti/neomaggiorenni/minori;
- attivate durante/dopo la fase di accoglienza.

In molti casi l'intervento familiare è concepito come soluzione post-accoglienza per titolari di protezione che, terminata la fase della presa in carico diretta da parte delle strutture, devono affrontare le difficoltà di un ambiente esterno caratterizzato da un welfare scarso e dalla carenza di servizi, da un mercato immobiliare spesso pressoché inaccessibile e da un mercato del lavoro difficile, informale e penalizzante. L'intervento, in queste circostanze, è concepito come una soluzione temporanea (i programmi durano generalmente da sei mesi a un anno) sulla base di un modello di tipo residenziale stabile, che possa funzionare da cuscinetto tra la fase assistita e quella della completa autonomia, risolvendo il problema pratico

dell'alloggio e, contemporaneamente, dotando il migrante di contesti di vita quotidiana, relazioni affettive e rapporti sociali abilitanti. Il target in queste circostanze può variare dal punto di vista anagrafico, estendendosi a diverse fasce di età, oppure restringendosi ad alcune. Le tante iniziative attivate da Refugees Welcome Italia o dal CIAC dal 2015 ad oggi coinvolgono e si rivolgono a persone generalmente comprese tra i 18 e i 35 anni⁴¹⁰. Similmente, le attività già citate realizzate dalla Caritas diocesana e le progettualità attivate da alcuni Comuni e centri SPRAR-SAI non presentano indicazioni di età preferenziali.

Diversamente, si contano varie progettualità che concentrano le proprie forze sui migranti più giovani, minori o neomaggiorenni. Alcune volte i migranti nella fascia immediatamente superiore alla minore età sono di fatto una percentuale importante dei beneficiari dei centri coinvolti, come nel caso progetto del Comune di Milano "Rifugiato in Famiglia" che, durante il quadriennio 2016-2019 ha accolto un totale di 27 persone, con una prevalenza di neomaggiorenni maschi⁴¹¹. Altre hanno come target esclusivo tale fascia di età, come nel caso del Progetto "Mai più soli"⁴¹², promosso da Refugees Welcome Italia e Cidis Onlus, assieme ad ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Cooperativa Nuovo Villaggio, Comune di Corigliano Calabro e Comune di Mugnano di Napoli, che ha sperimentato "pratiche di accoglienza integrate per ragazzi giunti in Italia senza la propria famiglia, con interventi differenziati per minorenni e per ragazzi nella fase di passaggio alla maggiore età". Una delle fasi più critiche nelle quali la presenza di una famiglia di appoggio appare più opportuna è, infatti, proprio quello del passaggio alla maggiore età e la contemporanea fuoriuscita dalle strutture di accoglienza che questo spesso comporta.

Oltre ad un'offerta di ospitalità stabile in casa, post e/o alternativa alla struttura di accoglienza, al ragazzo ancora minorenne o che vive la transizione all'età adulta possono risultare funzionali anche altri tipi di opportunità di appoggio familiare, che non necessariamente siano residenziali e incompatibili con l'accoglienza, soprattutto nei casi in cui l'ex-minore benefici di un prosieguo amministrativo e non sia intenzionato a vivere un'esperienza di residenza continuativa presso una famiglia, circostanza non esente da problematicità intrinseche e non di rado poco gradita ai giovani migranti⁴¹³.

Proprio nell'ottica di provvedere in maniera più flessibile e plurale alle funzioni inclusive insite nella dimensione interculturale di tipo familiare, sono state proposte di recente modalità non residenziali, extra-quotidiane, parallele e compatibili con la permanenza nei centri di accoglienza da parte dei ragazzi, sia minori che maggiorenni. In particolare, alla luce delle difficoltà riscontrate per quanto

riguarda l'affido familiare tradizionale che, nel caso dei MSNA, continua ad essere generalmente nella sua formula piena, spesso precludendo esperienze più leggere ed intermedie⁴¹⁴, si sta progressivamente incoraggiando il coinvolgimento di famiglie di appoggio che aprono i propri spazi domestici al ragazzo, stabilendo ad esempio di ospitarlo durante i fine settimana, in periodi di vacanza o in fasi/orari di particolari necessità. D'altronde - come si vedrà a breve - anche l'istituto dell'affido è attualmente oggetto di ripensamento e riarticolazione, in direzioni di modalità meno rigide e non necessariamente *full time* che ne possano rilanciare sia l'incisività quantitativa (finora molto bassa), sia gli effetti qualitativi della presa in carico da parte della famiglia.

5.2.4 L'Affido e le sue declinazioni: part-time, diurno e residenziale

In base all'ultimo Rapporto di monitoraggio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza - AGIA (1° gennaio 2021 - 31 dicembre 2021)⁴¹⁵, nel 2021 solo l'1% dei minori stranieri non accompagnati era collocato presso una famiglia affidataria: una percentuale assai modesta e in calo rispetto al 3% dell'anno precedente⁴¹⁶. Come noto, quello dell'affido familiare è per i minorenni stranieri soli un istituto giuridico che ancora stenta a decollare, nonostante la Legge 47/2017 (all'art. 7⁴¹⁷) incoraggi questo dispositivo, assegnando agli enti locali la possibilità di promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire la collocazione in affidamento familiare dei MSNA quale "via prioritaria" rispetto alla permanenza nei centri di accoglienza.

Le motivazioni alla base della scarsa diffusione di tale dispositivo sono molteplici⁴¹⁸. Una prima criticità può essere imputata al fatto che l'attività di sensibilizzazione e formazione di affidatari è rimessa alla discrezionalità degli enti locali, il che concorre a limitare la disponibilità di famiglie affidatarie, oltre che a determinare una difformità di prassi sui territori⁴¹⁹. In alcuni casi non ci si avvale di questo strumento - che già di per sé chiama in causa una "molteplicità di soggetti"⁴²⁰ - anche per questioni di ordine organizzativo⁴²¹ ed economico; in particolare, per la carenza endemica di personale negli enti locali, ma anche perché - ad esempio - i servizi sociali, titolari della competenza, non sono sempre informati della possibilità per i Comuni di ricevere dal Ministero dell'Interno un contributo per i costi sostenuti per l'affidamento familiare di un MSNA⁴²².

Molto spesso, tra gli operatori del settore⁴²³, è inoltre diffusa la convinzione che questo istituto non sia adatto ai minorenni stranieri soli, tenuto conto dell'età media⁴²⁴, delle aspettative e dei bisogni specifici di questo gruppo di popolazione. Secondo alcuni, i MSNA, infatti, in virtù

della loro condizione di stranieri, che per cultura ed esperienza migratoria avrebbero già raggiunto l'indipendenza e l'autonomia, non avrebbero bisogno di un contesto relazionale contenitivo come quello familiare⁴²⁵; per alcuni ragazzi il fatto di pensarsi in un'altra famiglia verrebbe anche visto come un atto di "tradimento" nei confronti della propria famiglia⁴²⁶. D'altronde, le potenziali famiglie affidatarie preferiscono generalmente avere in affidamento minori più piccoli d'età. Alcuni interlocutori intervistati hanno altresì evidenziato la difficoltà da parte di potenziali famiglie affidatarie ad "affacciarsi a una cornice istituzionale e giuridica", e dunque assumersi un compito formalmente vincolante, in particolare nel caso di percorsi di affidamento intra-familiare, preferendo a volte orientarsi verso un percorso di affiancamento informale.

Premesso che alcune difficoltà relative alla compiuta diffusione di questo istituto riguardano tutti gli interventi di affidamento familiare – trattandosi questa di una misura che ha tra i suoi elementi caratterizzanti la "transitorietà" e l'"estraneità"⁴²⁷ e che, nello specifico, come sottolineato nelle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – l'affidamento di preadolescenti e adolescenti può rivelarsi già di per sé "particolarmente complesso"⁴²⁸, l'affido di MSNA presenta alcune peculiarità⁴²⁹ che sembrerebbero aggiungere un ulteriore grado di complessità.

Come richiamato nelle stesse linee guida ministeriali, "l'affidamento di un minore straniero non accompagnato è complesso in quanto si tratta di adolescenti che si trovano in un Paese straniero, sconosciuto, senza adulti di riferimento"⁴³⁰; ragazzi che hanno generalmente un'età compresa "tra i 14 e i 17 anni", spesso "in stretto e costante contatto con i familiari", che "chiedono di essere messi presto in condizione di raggiungere l'autonomia". Una prima criticità è dunque legata al profilo dei beneficiari che, come sottolineato da più parti, rappresentano una popolazione "ad alta vulnerabilità"⁴³¹, soggetta a molteplici "transizioni"⁴³², generalmente proiettata a raggiungere l'autonomia in tempi molto ristretti.

Inoltre, benché l'affido di MSNA, non si configuri come un intervento orientato anche al sostegno e recupero della famiglia d'origine⁴³³, bensì centrato sul minorenne, l'assenza/presenza della famiglia d'origine, presente nelle proprie funzioni seppur geograficamente distante⁴³⁴, può costituire un elemento di ulteriore complessità di cui tener conto⁴³⁵.

Come si è già detto, l'affido di MSNA richiede altresì un'appropriata dotazione organica e organizzazione dei servizi⁴³⁶. In particolare, per la buona riuscita di questo articolato intervento, appare necessario – oltre a un'adeguata formazione delle famiglie affidatarie rispetto a ruoli,

aspettative e dinamiche relazionali – un affiancamento e supporto, tanto per gli affidatari quanto per i giovani migranti, da parte di un gruppo di lavoro dedicato e formato, anche in un'ottica di mediazione transculturale⁴³⁷ tra le parti.

Finora la tipologia di affidamento prevalente per il target dei MSNA⁴³⁸ risulterebbe essere l'affido nella formula a tempo pieno (residenziale)⁴³⁹, generalmente omo-culturale – ovvero a famiglie o affidatari della stessa cultura e nazionalità del minore – di tipo intra-familiare o etero-familiare⁴⁴⁰. In particolare, i percorsi di affidamento intra-familiare o parentale, ovvero l'affidamento a parenti entro il quarto grado, appaiono "più semplici" e "facilmente attivabili" rispetto ai percorsi extra-familiari e riguardano soprattutto minori appartenenti a comunità straniere radicate da tempo sul territorio italiano, come ad esempio quella albanese, o numericamente rilevanti in determinati territori, come nel caso della comunità kosovara a Trieste o a Firenze⁴⁴¹.

La scelta di prediligere queste tipologie di affidamento è motivata dal fatto che la famiglia omo-culturale è da più parti vista come un "contesto privilegiato per la comunicazione e la lettura dei bisogni" dei minori stranieri soli, uno spazio tutelante ed empatico, un "involucro protettivo"⁴⁴² in grado di limitare il senso di alienazione e sradicamento culturale ed attenuare lo sforzo di adattamento. La famiglia omo-culturale sembrerebbe, inoltre, favorire maggiormente l'inserimento sociale e rappresentare un punto di riferimento e sostegno per il ragazzo anche dopo il raggiungimento della maggiore età⁴⁴³.

Tuttavia, lo stesso affidamento omo-culturale non è scevro da criticità. Anche le esperienze di questo tipo rimangono infatti limitate⁴⁴⁴. Per l'affido etero-familiare omo-culturale in particolare il reperimento di famiglie affidatarie appare problematico, oltre che per la scarsa informazione riguardo a tale intervento, anche per ragioni logistiche, organizzative e culturali dei potenziali affidatari⁴⁴⁵. Secondo alcuni, questa tipologia di affidamento rischierebbe inoltre di "ghettizzare" il minore e frenare lo sviluppo di una vera società interculturale⁴⁴⁶.

Al netto delle criticità evidenziate, l'affido familiare⁴⁴⁷ può rappresentare un "intervento utile anche per i MSNA, purché attivato con una progettualità specifica che tenga ben presente il contesto, gli attori e il progetto migratorio del ragazzo"⁴⁴⁸, ovvero nel rispetto dei principi del superiore interesse del minore e dell'appropriatezza dell'intervento, attraverso un processo di ascolto e partecipazione⁴⁴⁹. Non può invece essere proposto indistintamente a tutti i minori, ma solo a coloro che desiderino effettivamente sviluppare relazioni affettive di questo tipo e, secondo alcuni, che non presentino ad esempio vulnerabilità tali da richiedere il supporto di figure specializzate esterne.

L'affido familiare può infatti costituire un'alternativa praticabile e valida di accoglienza – preferibilmente di seconda accoglienza, sottolineano gli operatori del settore –⁴⁵⁰, capace di promuovere il benessere⁴⁵¹ e accelerare l'inclusione sociale dei giovani migranti soli, e che può rivelarsi strategica anche per l'accompagnamento all'autonomia in vista della maggiore età. Nell'esperienza degli affidatari⁴⁵², lo stare in famiglia può contribuire a creare una situazione di "normalità" e con il tempo anche di "serenità". Questo può essere facilitato dalla presenza nel nucleo affidatario di figli, con cui poter condividere, come fratelli, "diritti e doveri", in base a un principio di "equità".

Del resto, la dimensione familiare rappresenta un bisogno per gli stessi minori: secondo un sondaggio realizzato nel 2018 da UNICEF attraverso la piattaforma *U-Report on the Move*, ben il 75% dei rispondenti si era detto interessato all'ipotesi di vivere in un contesto familiare⁴⁵³. Al tempo stesso era stato tuttavia rilevato come oltre il 60% dei MSNA non fosse informato circa la possibilità di essere accolto in una famiglia affidataria.

Nella consapevolezza della necessità di un rilancio – e in alcuni contesti di una costruzione – della "cultura" dell'affido familiare per i MSNA, si sono mosse ultimamente, come già in passato, alcune iniziative, transnazionali e nazionali. Tra i progetti transeuropei più recenti volti a rafforzare il sistema di accoglienza familiare, alternativo al collocamento in comunità, si segnalano⁴⁵⁴ ad esempio i progetti "FA.B - Family Based care for children in migration"⁴⁵⁵, con il coordinamento di Cidis e la supervisione scientifica della Fondazione ISMU, realizzato in Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro; "IMPACT - Improvement and extension of good Practices of Alternative Care and protection"⁴⁵⁶, che ha interessato Francia, Svezia, Paesi Bassi e Italia, con il coordinamento a livello nazionale di Save the Children Italia⁴⁵⁷ o "EPIC - European Practices for Integration and Care"⁴⁵⁸, che ha coinvolto Italia, sotto il coordinamento della Fondazione L'Albero della Vita, Spagna, Svezia e Repubblica Ceca.

Tra le iniziative nazionali si cita, ad esempio, il progetto sperimentale "Terreferme"⁴⁵⁹, nato in applicazione della Legge 47/2017 e promosso dal Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA) e da UNICEF in Sicilia, Lombardia, Veneto e Lazio. A partire da questa esperienza è stato poi sviluppato un altro progetto di più ampio respiro territoriale: "Ohana - In Famiglia nessuno è solo"⁴⁶⁰, coordinato da CNCA in collaborazione con tre partner nazionali (Refugees Welcome Italia, Istituto Don Calabria e la Cooperativa Crinali) e 18 partner locali. Altre iniziative⁴⁶¹ realizzate nell'ultimo biennio sono ad esempio i progetti "F@STER - Formazione e supporto all'affido dei minori stranieri non accompagnati"⁴⁶², con capofila ASP Città di

Bologna, realizzato in alcune città dell'Emilia-Romagna e, sul territorio siciliano, "La Casa Sicura, Percorsi di promozione dell'affido familiare per MSNA in Sicilia"⁴⁶³, con capofila la Cooperativa Fo.Co.

Queste iniziative hanno lavorato per valorizzare e supportare a vari livelli il sistema dell'affido, proponendo anche tipologie di affido diversificate. Per sua natura l'affido rappresenta infatti uno strumento "duttile" che può assumere varie declinazioni, sia su un piano qualitativo (intra-familiare/etero-familiare, a famiglie, a singoli...) che su un piano quantitativo (residenziale, diurno, *part-time*...), in base all'"intensità del bisogno"⁴⁶⁴.

Benché, come già ricordato, l'affido residenziale a tempo pieno rappresenti la tipologia di affido maggiormente utilizzata, nell'ottica di venire incontro alle diverse esigenze e disponibilità dei ragazzi – come anche degli stessi affidatari – si stanno facendo progressivamente strada collocamenti più "leggeri" rispetto al "tradizionale" affido residenziale.

Alcune iniziative progettuali stanno promuovendo miratamente formule diurne o semiresidenziali, quando il minore trascorre solo una parte della giornata con gli affidatari per poi rientrare in comunità o in struttura di accoglienza e a tempo parziale, quando trascorre con gli affidatari un breve periodo definito (alcuni giorni a settimana, un determinato periodo nell'anno). In alcuni casi, queste esperienze – nel rispetto di quelli che sono i lenti "tempi di avvicinamento" insiti in relazioni di questo tipo – possono fare da apripista per l'affido "classico". Secondo alcuni interlocutori, anche l'attivazione di questi percorsi si rivelerebbe tuttavia molto complessa, per il fatto che i diversi soggetti coinvolti non sono sempre allineati rispetto agli obiettivi di queste "forme ibride", mentre nell'affido residenziale la gestione del minore appare "meno faticosa", in quanto totalmente a carico della famiglia affidataria.

Alcuni progetti prevedono l'affiancamento a MSNA e a neomaggiorenni da parte di famiglie cosiddette di "appoggio", "sostegno", "prossimità" o "satellite". Con tali definizioni si fa riferimento, in alcuni casi, a tipologie più snelle di affido in senso stretto, come l'affido diurno; in altri casi, a forme di "vicinanza solidale" incentrate su attività ricreative e di interazione socioculturale sostanzialmente sovrapponibili a percorsi di *mentoring*. La dimensione familiare richiamata da queste ultime forme di "tutela *light*" in favore di MSNA ed ex MSNA più che implicare la permanenza del ragazzo in un contesto familiare in senso fisico, sembra evocare la costruzione di quello spazio familiare e affettivamente ricco a cui una relazione di questo genere vuole tendere. Questa modalità di cittadinanza attiva, che punta a garantire una "relazione di familiarità", ha inoltre la potenzialità di far avvicinare a forme di tutela "più

onerose", in termini di impegno e responsabilità, quali in particolare l'affido familiare tradizionale e, come accaduto in alcuni progetti di mentoraggio/tutoraggio, anche alla tutela volontaria. In questa sede si è scelto di definire questo insieme di pratiche, ascrivibili talvolta ai tradizionali percorsi di affidamento familiare, altre volte a progetti solidali di affiancamento di vario tipo con il termine generico "affido leggero/light". Questa sovrapposizione è peraltro ben chiara agli operatori degli stessi servizi territoriali, che in alcuni casi si stanno interrogando proprio sull'inquadramento di tali interventi all'interno delle amministrazioni locali.

Un progetto che ha saputo rispondere al "bisogno di relazioni sociali"⁴⁶⁵ da parte di MSNA e neomaggiorenni, secondo quelle che sono le loro particolari "esigenze" e "specificità", proponendo una formula "più snella" rispetto al classico affido residenziale è "Famiglie senza confini"⁴⁶⁶, avviato a Bari nel 2018 su iniziativa dell'assessorato comunale al Welfare. Il progetto punta ad "ampliare le occasioni di inclusione sociale, confronto interculturale e sostegno in favore di minori stranieri non accompagnati e neomaggiorenni", nonché superare "la classica accoglienza all'interno delle Comunità per minori", consentendo ai ragazzi, "parallelamente all'accoglienza in Comunità", di essere accolti presso "famiglie, coppie o persone singole disponibili a offrire loro riferimenti affettivi ed educativi", secondo quelle che sono le disponibilità dei ragazzi, solitamente impegnati in attività scolastiche, sportive e/o lavorative". Il progetto, ben strutturato sul piano organizzativo anche grazie alla rete di enti ed istituzioni che ha saputo coinvolgere, ha potuto tra l'altro potenziare alcuni dei suoi obiettivi grazie all'adesione ai già citati progetti "Ohana" e "IMPACT"⁴⁶⁷. L'iniziativa, nata originariamente con l'idea di dare in particolare un sostegno ai neomaggiorenni, non sempre pronti per intraprendere un percorso di autonomia, è stata successivamente estesa anche al target dei MSNA⁴⁶⁸. Il team del progetto sta inoltre lavorando alla "individuazione di giovani adulti migranti che possano assumere il ruolo di accompagnatori nei percorsi di affido dei minorenni".

Come emerso nel lavoro di ricerca di "*Rapid Assessment*"⁴⁶⁹ sull'attuazione della Legge Zampa nel contesto pugliese, sul territorio di Foggia è stato attivato un circuito di "famiglie satellite" a sostegno specificamente dei neomaggiorenni, che offrono ai ragazzi un supporto aggiuntivo rispetto a quello fornito dagli operatori professionali dell'accoglienza rispetto alla risoluzione di determinate questioni, come la ricerca lavoro.

Anche il Comune di Jesi, accanto all'affido tradizionale, promuove forme di affido leggero e dal 2021 anche un progetto di accoglienza specifica per neomaggiorenni, "Working into my future", che punta a favorire l'inclusione dei

ragazzi in uscita dai centri SAI attraverso il coinvolgimento di famiglie accoglienti appositamente formate⁴⁷⁰.

Un interessante modello di affido, che sembra essere per alcuni aspetti più "leggero" rispetto ad altre tipologie finora incontrate, è quello del cosiddetto "affido potenziato" promosso dal Comune di Cremona. Con questo termine si fa riferimento al "potenziamento rispetto al tradizionale sistema di affidamento", che si concretizza nel fatto che i minorenni coinvolti frequentano durante la giornata attività formative, ricreative e di socializzazione presso il Centro diurno "Giona"⁴⁷¹ o altri servizi, per poi trascorrere le ore serali con i propri affidatari, che nella maggior parte dei casi sono ex minori stranieri non accompagnati - neomaggiorenni o giovani di età compresa fra i 20 ed i 30 anni - che possono fungere da "esempio positivo" e "snodo culturale" in virtù della loro esperienza personale di ex MSNA⁴⁷². Questa formula, basata sul concetto di "esperto per esperienza"⁴⁷³ sembra aprire ad una relazione più paritaria, e per questo potenzialmente capace di "alleggerire" quella distanza relazionale dettata dall'asimmetria di status e potere che è connaturata al rapporto affidatario-affidato, tipica peraltro di altri rapporti in cui può trovarsi inserito un MSNA, imperniati sugli schemi esperto-giovane e/o talvolta genitore-figlio, quali ad esempio la relazione tutore-tutelato⁴⁷⁴ o mentore-mentee.

In generale, queste esperienze, in tutte le loro diverse sfumature, hanno aperto la strada a un nuovo modello di "affido" - inteso nel senso ampio di dare cura e fiducia - alimentato non da attori professionisti ma da cittadini chiamati ad essere comunque "competenti"⁴⁷⁵ in questo tipo di relazioni perché debitamente selezionati, formati e monitorati; un modello alternativo o quanto meno complementare e sussidiario a quello rappresentato e promosso dalle strutture di accoglienza. Queste forme di accoglienza e inclusione individualizzate, specie se adeguatamente supportate da una rete di sostegno, hanno già dimostrato di fare la differenza nei percorsi di inclusione e autonomia dei ragazzi, in particolare dei neomaggiorenni in uscita dai centri di accoglienza, proteggendoli anche dal rischio di regressione, solitudine e devianza, e non è escluso che, se ulteriormente diffuse, queste "reti di prossimità" possano anche disincentivare molti giovani a rendersi irraggiungibili.

5.3 PERSONE IN CERCA DI CITTADINANZA

Nelle pagine precedenti abbiamo cercato di fornire una descrizione il più possibile leggibile e concatenata della moltitudine di recenti iniziative di inclusione dei migranti che passano attraverso una collaborazione concreta tra organizzazioni pubbliche e private deputate all'accoglienza e all'integrazione e privati cittadini coinvolti in relazioni di prossimità e sostegno diretto ed interpersonale alla popolazione straniera di recente arrivo. Ciò che faremo qui è dare una rappresentazione sensata a tali manifestazioni, collocandole nel contesto sociopolitico attuale e situandole nei processi in atto.

Come risulta evidente anche dalla nostra rassegna, è soprattutto a partire dalla cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015 che si registra un incremento di forme di solidarietà ed accoglienza "dal basso" sul territorio italiano. Mentre, contemporaneamente, si rileva un inasprimento delle politiche nazionali ed internazionali e un uso crescente di una narrativa ostile verso l'integrazione degli immigrati che contribuisce a rendere la società più resistente alla diversità e all'immigrazione. La diffusione di atti di impegno personale a favore di categorie sociali così fortemente stigmatizzate dal discorso politico-mediatico (migranti "economici" e "forzati", "illegali"), testimonia una "tensione tra l'approccio ufficiale e gli atteggiamenti più complessi ed eterogenei delle persone 'comuni'"⁴⁷⁶. Dal punto di vista socio-individuale, tali atteggiamenti – che nello specifico focus di questo lavoro si traducono in forme di ospitalità diretta, in assunzioni di responsabilità giuridiche e di compiti sociali di tutela, in molteplici forme di affiancamento e disponibilità – appaiono come atti di impegno individuale da parte di privati cittadini che consapevolmente rispondono alla loro coscienza e sentono il bisogno di agire in prima persona, per quanto inquadrati in un'attività strutturata e pubblica.

Queste forme di impegno, mobilitazione e testimonianza si prestano a diversi livelli di lettura possibili e rispondono a più piani di interazione con il contesto socio-politico circostante.

Al fine di approfondirne la natura, possiamo avvalerci delle risposte fornite al questionario da noi somministrato agli aspiranti "tutor per l'integrazione" del progetto "Fare in Comune"⁴⁷⁷. Si chiedeva ai candidati di esprimere le proprie principali motivazioni e spinte nell'aderire alla *call* lanciata dall'iniziativa, proponendo loro di opzionare una serie di risposte chiuse ed, eventualmente, di aggiungere notazioni personali sotto la categoria "Altro". Le risposte

opzionate (o aggiunte) coprono tutte le risposte proposte, anche se con pesi molto differenti, che riportiamo tra parentesi.

Le opzioni scelte sono a nostro parere raggruppabili in 3 blocchi principali:

1. quello riconducibile all'ambito personale, comprendente le risposte: "avere un'occasione per una crescita personale" (20 risposte); "approfondire il fenomeno della migrazione" (20); "arricchire il mio percorso professionale" (16); "trovare un lavoro" (11); "conoscere nuove persone" (3);
2. quello riconducibile ad un ruolo sociale da svolgere, comprendente le risposte: "aiutare gli altri" (19); "rendermi utile per la società" (14); "mettere a disposizione la mia conoscenza di Roma" (7);
3. quello più direttamente connesso al prendere posizione ed esprimere valori, che include le risposte: "aiutare i migranti" (28); "costruire ponti tra culture" (23); "combattere il razzismo" (17); "vivere da vicino il fenomeno della migrazione" (15).

Ci sembra, in tal senso, al di là delle diverse combinazioni di risposte fornite da ciascuno (era possibile selezionarne 3), di poter ravvisare tre piani di senso, tre matrici motivazionali tra i tutor da noi seguiti:

- quella dell'individuo che si costruisce, si corrobora e si afferma all'interno dell'esperienza interna al campo migratorio;
- quella del cittadino che risponde a doveri civici e inclusivi;
- quella dell'attore politico che consapevolmente rivendica e pratica azioni dissonanti e contrapposte allo status quo ed al contesto dominante.

Si tratta di aspetti analiticamente interessanti da definire, tuttavia spesso compresenti nella realtà soggettiva di colui che si mette, volontariamente e gratuitamente, a disposizione di qualcun altro, realtà in cui bisogni soggettivi, istanza sociale e spinta politica si confondono e si alimentano tra di loro. Siamo di fronte a una dinamica che necessita di una visione multi-scalare, nella quale la realizzazione della persona passa anche attraverso esperienze sociali e interpersonali edificanti, costruttive e solidali, che hanno bisogno anche di un orizzonte politico e contestuale in cui situarsi ed esprimere il loro significato individuale e collettivo.

Gli studi sul volontariato, peraltro, evidenziano la funzione relazionale e auto-realizzativa che questo ha su chi pratica tale attività e le dinamiche aggreganti e fortificanti sulle reti coinvolte e più in generale sui legami sociali ed il senso di comunità/società. Anche il sentimento di far parte di una comunità solidale che si muove su orizzonti più ampi di azione etico-politica può costituire un tratto forte dell'esperienza del volontario⁴⁷⁸. Nel caso poi a fare volontariato siano gli stessi migranti, che nel caso dei tutor su Roma costituivano una componente significativa⁴⁷⁹, recenti ricerche hanno sottolineato come questa pratica inneschi effetti integrativi molto marcati, socializzando il migrante volontario alle cerchie e alla comunità del posto, dandogli modo di partecipare in modo inedito e apprezzato alla vita locale, rinforzando il senso di appartenenza alla società di ricezione e avvicinandolo alla condizione di membro e soggetto del luogo in cui vive⁴⁸⁰. Si tratta di un processo in cui l'individuo o l'attore sociale attraverso atti concreti, comportamenti e gesti quotidiani, piccole o grandi rotture dell'immaginario sociale guadagna spazi di cittadinanza vissuta, sostanziale, "dal basso", laddove essa viene giuridicamente negata. Un processo di *cittadinizzazione*, dunque, agito e cercato mediante il coinvolgimento nelle reti e nelle pratiche di volontariato, attraverso la partecipazione comune alla costruzione di interazioni comunitarie e di un progetto sociale. In questo senso, "l'agire altruistico ha quindi un importante risvolto in termini di identità sociale" (...), "promuove una dimensione 'orizzontale' della cittadinanza che non presuppone necessariamente l'esistenza di una relazione col vertice, ossia di legame 'verticale' con lo Stato"⁴⁸¹.

Se per i migranti è questione di appropriarsi, attraverso "atti di cittadinanza"⁴⁸² responsabili, di dimensioni di riconoscimento, legittimazione e partecipazione, per le persone di cittadinanza italiana si tratta di dare un senso compiuto, fattivo e nobilitante ad una condizione formalmente già presente o acquisita ma sfuggente, a volte delusa e svuotata. Da ambo le parti, a giudicare dal gruppo dei tutor per l'integrazione del Comune di Roma, si desidera che questo movimento di appropriazione e riappropriazione avvenga su diversi livelli:

- quello di una relazione interculturale che diventi snodo ed acceleratore di inclusione e protagonismo per entrambi;

- quello della connessione ad una più larga comunità di attori coinvolti sullo stesso fronte e la ricerca di un capitale sociale cosiddetto *bridging*⁴⁸³;
- quello del riconoscimento di un ruolo pubblico e socialmente condiviso del proprio impegno privato.

Queste tre componenti sono state tutte abitate e rivendicate dalle persone coinvolte nell'esperienza del tutor per l'integrazione.

Tutte queste collocazioni soggettive di prossimità, interculturalità e attivazione civica riscontrabili nel *mentoring* interculturale in senso ampio, nella tutela volontaria, sociale e "leggera", nell'"affido *light*" genericamente inteso di cui si è precedentemente detto, nelle esperienze di *convivenza*⁴⁸⁴ sotto lo stesso tetto, tra cui figurano le forme di co-abitazione tra giovani migranti e immigrati⁴⁸⁵, si mostrano in fondo come declinazioni diversificate dello stesso processo sociale: quello di incarnare ed agire consapevolmente il ruolo di promotori di inclusione e di "infrastrutture umane di convivialità"⁴⁸⁶.

Pur salvaguardando la visione antropocentrica e non Stato-centrica dell'essere cittadino, in tutte queste attivazioni condivise e concordate di convivialità si registra un forte bisogno di comunità politica. Una comunità politica che deve raccogliere insieme le forze dell'inclusione, all'insegna dell'apertura e della pari dignità umana e sociale di tutti, e che si fa *alter-politica* rispetto agli assetti giuridici, politici, culturali e interpersonali correnti. Certamente, il proprio impegno può essere letto anche come resistenza ed opposizione alle politiche e alle pratiche di esclusione sociale, ed in alcuni casi si percepisce un richiamo ad un carattere antagonista della propria istanza soggettiva. Non si tratta, tuttavia, di un'ottica di contrapposizione; gli attori pubblici sono complementi istituzionali imprescindibili del proprio impegno e scheletro organizzativo e formale della città conviviale che si vorrebbe costruire. Ciò che lega e assembla una comunità (politica) di pratiche, pur attivando e scaturendo dalla azione primaria del cittadino che accoglie e trasforma il non cittadino - scoprendosi poi, entrambi, più cittadini - è proprio l'interfaccia materiale, "spirituale" e programmatica con la sfera delle *policy* e dell'intervento pubblico.

5.4 PRATICHE IN CERCA DI POLITICHE

Nelle diverse azioni che abbiamo passato in rassegna, le amministrazioni e le istituzioni pubbliche risultano

diversamente implicate. Possono basicamente "accompagnare" o semplicemente osservare alcune iniziative che

enti e circuiti religiosi (come per l'accoglienza in famiglia promossa dalla Caritas) o organizzazioni laiche italiane, magari supportati da organismi internazionali, promuovono sui loro territori di competenza senza un loro coinvolgimento diretto. Oppure, come abbiamo visto per la gran parte delle progettualità presentate, essere presenti ed implicare, sotto diverse spoglie e attraverso diverse articolazioni: i servizi sociali dei Comuni (servizi alla persona, centri affidi etc.); gli assessorati alle politiche sociali e al welfare; i centri SPRAR-SAI e le reti comunali dell'accoglienza; agenzie e sportelli tecnici, territoriali o decentrati di gestione dei municipi o circoscrizioni. E poi, allargando il campo, i Tribunali per i Minorenni (nel caso della tutela volontaria e sociale) e il Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, la Regione e i suoi assessorati, le articolazioni regionali dell'ANCI. Alcuni casi, soprattutto nei progetti FAMI, hanno visto la partecipazione o l'appoggio alle azioni anche da parte di realtà pubbliche di livello nazionale, come la DG Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ANCI nazionale, il Garante Nazionale (AGIA), le Università, oltre che più indirettamente il Ministero dell'Interno, referente istituzionale dei progetti FAMI.

È comunque soprattutto a livello locale che vanno ricercate progettualità che coinvolgono i referenti pubblici in percorsi, quasi sempre sperimentali e a termine, che sviluppino le linee prospettate in questo *paper*.

Rispetto all'accoglienza in famiglia e all'affido vi sono città storicamente impegnate sul tema, molte delle quali già coinvolte in progetti SPRAR, che hanno promosso tale pratica nella seconda metà del decennio scorso sulla scia di Torino, come si è già detto.

Alcune di queste ed altri importanti Comuni sollecitati da altre iniziative della società civile hanno fatto dei passi in avanti nella stabilizzazione e nel consolidamento di questa pratica. Il Comune di Ravenna, ad esempio, ha inaugurato nel 2021 l'utilizzo di un "Albo delle famiglie accoglienti", seguito rapidamente da quello di Bari e dal Comune di Roma nel 2022, definito come "ad oggi lo strumento di *policy* più avanzato per sostenere stabilmente l'accoglienza in famiglia e altre forme di attivazione della comunità (*mentoring, community matching*) a favore di rifugiati e altri titolari di protezione"⁴⁸⁷.

Nella progettualità del Comune di Ravenna, attraverso le famiglie accoglienti iscritte all'albo si promuovono forme di convivenza utilizzabili sia da giovani migranti in uscita dall'accoglienza che da minori stranieri non accompagnati, prevedendo la sua utilizzabilità anche da parte di adulti italiani in cerca di alloggio (studenti, anziani, persone con situazioni di fragilità), previa una selezione ed alcuni incontri preparatori da parte dei candidati da accogliere⁴⁸⁸.

Questo approccio allargato trova invece una declinazione più specificamente orientata al mondo dell'immigrazione nell'iniziativa, lanciata lo scorso 26 Novembre 2022 da 20 sindaci riuniti a Padova, che hanno sancito un'alleanza all'insegna dell'inserimento stabile dell'accoglienza in famiglia nelle politiche strutturali di accoglienza⁴⁸⁹. L'iniziativa si è svolta nell'ambito del Convegno "Le città accoglienti", realizzato a conclusione del progetto europeo "Embracin" che, come già accennato, si propone di estendere il modello in diversi Paesi europei, ed ha visto la partecipazione di ANCI nazionale, Università degli Studi di Padova, Refugees Welcome Italia, UNHCR, Comunità di Sant'Egidio, Forum del Terzo Settore. Nell'intenzione dei Comuni coinvolti (tra cui quelli di Roma Capitale, Milano, Bari, Napoli, Bologna, Verona, Rovigo, il Coordinamento provinciale dei progetti SAI della provincia di Brescia, la rete dei Comuni dell'Alto Vicentino, alcuni Comuni veneti delle province di Rovigo e Padova), la proposta verrà discussa nell'ambito dell'associazione nazionale dei Comuni per essere valutata anche dal punto di vista tecnico e successivamente sottoposta al parere del Ministero degli Interni.

È pertanto possibile segnalare, anche se ancora allo stadio iniziale, una dinamica di estensione oltre al singolo contesto locale delle diverse iniziative sperimentali e territoriali descritte, e la ricerca di avviamento e consolidamento di un processo di messa a sistema e di assunzione di *policy* di livello nazionale. Si tratta senza dubbio di un tentativo più che arduo, in un Paese a cui storicamente riesce difficile elaborare politiche nazionali uniformi, partendo dal basso, dai territori. Ed ancora più complicato tenendo conto che, non solo l'accoglienza della rete dei Comuni (sistema SPRAR e ora SAI), ancora dopo 20 anni dalla nascita, resta "strutturalmente" minoritaria rispetto a quella prefettizia ed "emergenziale", ma che anche l'adozione organica da parte della sola rete dei centri SAI di pratiche condivise e unificate da questo punto di vista risulta complessa e incompiuta.

Non sappiamo pertanto quali saranno gli esiti di tali richieste e istanze, anche in considerazione della perdurante posta in gioco politica attribuita alla questione delle migrazioni, continuamente alimentata ad arte. Né possiamo prevedere quali tipi di interventi e con quali sinergie verranno inserite e messe a regime azioni quali il *mentoring* agli adulti, l'accoglienza in famiglia, la tutela sociale e l'affido alternativo o leggero.

Possiamo però compiere qualche osservazione conclusiva a partire dall'osservazione del programma pluriennale di accoglienza e presa in carico realizzato attraverso il progetto "Vesta - Rifugiati in famiglia"⁴⁹⁰ sul territorio di Bologna, al momento caso pressoché unico in Italia, nel quale

l'ambito della promozione delle relazioni di prossimità è assunto a vera e propria *policy* locale.

Il progetto in questione ha messo a punto un vero e proprio modello multi-attoriale e coordinato di interventi, capace innanzi tutto di consolidare una importante dinamica di coinvolgimento e responsabilizzazione dei concittadini. "Vesta" ha creato un gruppo di cittadini coeso e consapevole, le famiglie ospitanti o affiancanti⁴⁹¹, che si è rafforzato nel tempo anche grazie all'interfaccia costante con l'*équipe* multidisciplinare di progetto. Attraverso un "patto di affiancamento" stipulato tra il Comune nelle vesti di ASP, l'ente gestore Cooperativa CIDAS, l'assistente sociale, la famiglia affiancante e la persona affiancata si viene a sancire il riconoscimento formale della relazione e la definizione dei compiti previsti⁴⁹². Il progetto ed il suo modello di intervento, successivamente esteso anche a Ferrara e fondato già su solide basi organizzative, gestionali e di competenza, ha poi mostrato una notevole flessibilità e capacità di diversificazione. L'iniziale progetto di accoglienza, incentrato sull'affiancamento familiare a neo-maggiorenni nel 2016, già l'anno seguente si era rivolto anche a MSNA sia provvisti che privi di tutore volontario, qualora le tempistiche lunghe tra decisione e deferimento o la presenza di parenti sul territorio li avessero impossibilitati ad avvalersi del tutore. In questo caso il minore può essere indirizzato verso un processo di affidamento, ma anche continuare ad avvalersi dell'affiancamento familiare. E l'affiancamento familiare si è esteso anche a fasce di età più avanzate, di fatto coincidendo con il *mentoring*, ma non

escludendo possibilità di collocazioni anche abitative presso famiglie, singoli o anche tra pari età anche italiani.

Al suo interno "Vesta" articola perciò differenti gradazioni e offerte di prossimità, anche possibili in compresenza, a diverse tipologie di beneficiari, offrendo un modello di pratiche pubbliche modulari e circostanziate in cui trovano spazio l'accoglienza residenziale in famiglia, l'affido parziale, il *mentoring* derivante dall'affiancamento familiare ed il coinvolgimento e la partecipazione del tutore volontario. Questo approccio permette, da una parte, di intercettare le diversificate esigenze della popolazione migrante e le geometrie variabili della disponibilità e dell'attivazione di cittadinanza di quella italiana. Dall'altra, propone una sovrapposizione efficace di forme di prossimità e orchestra la loro compresenza ed interazione attraverso una guida istituzionale. In tal modo consente al migrante, sotto l'ombrello dell'istituzione, dei suoi servizi e competenze, di articolare e vivere diverse forme di appartenenza e relazione interculturale a seconda dei casi e delle situazioni temporali e congiunturali.

In parallelo con un'opera costante di rafforzamento della tutela volontaria, come fondamentale strumento di protezione dei minori ed anche di prima socializzazione alle relazioni interculturali di prossimità, si realizzerebbe, a nostro parere, quell'approccio plurale e coordinato di intervento che risulterebbe maggiormente adatto a valorizzare il grande potenziale insito nell'incontro guidato tra cittadini di diverse provenienze nel contesto della città conviviale e delle sue politiche di inclusione e convivenza.

5.5 CONCLUSIONI E QUALCHE INDICAZIONE DI POLICY

Da più parti, grazie ad esperienze progettuali e territoriali diversificate, si segnala un numero crescente di cittadini comuni coinvolti in diverse forme di supporto – di tipo interpersonale e volontario – a persone migranti di recente arrivo nel nostro Paese. Attraverso l'assunzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati o l'impegno come tutori sociali, mentori, tutor per l'integrazione, famiglie affidatarie e famiglie accoglienti, si sperimentano relazioni, dialoghi e convivenze che hanno forte valenza inclusiva e appaiono sempre più importanti nei processi di integrazione e di accoglienza. In un periodo di crisi delle politiche e dei valori della convivenza interculturale, le relazioni di prossimità tra persone, comunità ospitanti e nuovi immigrati appaiono ancor più rilevanti ed opportune, convogliando il desiderio di mobilitazione civica ed etico-politica di tanti cittadini. Non solo, queste iniziative consentono ai decisori politici di sottrarsi ad una visione

conflittuale tra bisogni della popolazione straniera o viceversa italiana, esplorando possibilità intermedie e condivise e innescando relazioni collaborative fra i diversi attori e provocando processi di creazione di impatto sociale.

Tuttavia, nonostante vi siano numerose testimonianze dell'effettivo valore sociale ed anche della convenienza finanziaria della diffusione di alcune prassi per le casse pubbliche, al momento il contesto politico-istituzionale non è stato capace di far sì che questo approccio entrasse a far parte di un orizzonte programmatico di lungo termine, ad ampie vedute e diventasse la base della costruzione di un programma di accoglienza ed inclusione nazionale. Se, infatti, la tutela volontaria e l'affido per MSNA hanno trovato con la Legge 47/2017 un quadro legislativo che li riconosce e incentiva, le altre forme di *tutorship/mentorship* sono state promosse perlopiù dalla società civile, in diversi casi hanno coinvolto amministrazioni pubbliche locali e altre

istituzioni, ma la loro appropriazione stabile da parte delle *policy* non è ancora avvenuta, con il rischio di disperdere quell'investimento collettivo di cittadinanza e di testimonianza politica in favore della convivenza interculturale che esse contengono. Queste forme di attivazione sono, infatti, pratiche dal significato sociale ma anche politico che, nel migliore dei casi, incontrano *policy* estemporanee o di breve durata, ancora troppo legate a proposte esterne ed a pratiche progettuali di breve durata. Sembrerebbe che nessuno dei due versanti riesca compiutamente a raggiungere il proprio scopo, a traslarsi ed occupare il campo opposto. Le pratiche non hanno ancora massa critica, senso dell'azione collettiva e orizzonti di espansione, mobilitazione e trasformazione proprie del fattore politico. Il dibattito pubblico sull'integrazione e le società plurali, variamente azzerato o compresso dalla regressione del pensiero sociale e politico contemporaneo⁴⁹³ e soggetto a variabili sempre contingenti e strumentali, non sembra capace di dare orizzonti di riconoscimento e nuova pensabilità ai germogli sparsi di questo movimento di riappropriazione di forme di cittadinanza soggettive e "dal basso". D'altra parte, le politiche sono ancora troppo dipendenti da specifiche *policy* o pratiche territoriali e attoriali, sempre sperimentali e a termine. Costruiscono meccanismi che non entrano quasi mai a sistema, avanzano, per poi scomparire alla prima consultazione elettorale, non si consolidano mai fino in fondo generando lungimiranza e consenso.

Invece, come affermato di recente, "innovazione sociale e impatto sociale sono due elementi chiave (...) che, se non incrociano l'innovazione politica, rischiano di rimanere ad uno stadio di sperimentazione perpetua e dalla sperimentazione perpetua noi oggi abbiamo l'estremo bisogno di uscire, per procedere verso un orizzonte politico e programmatico"⁴⁹⁴. Affinché pratiche e politiche diventino un tutt'uno, ricomponendo lo iato tra cittadini, soggetti sociali, decisori politici e amministrazioni pubbliche, in nome della società conviviale e interculturale.

Per operare in tale direzione è necessario consolidare le prassi sperimentate, renderle replicabili e sempre più diffuse ed innestarle su un quadro normativo e finanziario più stabile e allargato.

Formuliamo qui di seguito alcune sintetiche indicazioni di *policy* e direttrici di intervento:

- **Consolidamento prassi sperimentate.** Gli interventi ed i progetti descritti corrono il rischio di venire dispersi e non tesaurizzati dai territori coinvolti. Ad un primo livello sono importanti azioni di capitalizzazione dell'esperienza e di modellizzazione delle metodologie adottate. Si tratta di trasformare un'esperienza concreta ed unica in un paradigma di intervento che contenga ed articoli gli approcci

ed i presupposti teorici, i meccanismi amministrativi ed operativi ma anche le strategie sociali, comunicative e culturali che hanno reso possibile tali azioni. Ciò significa, da una parte, comprendere su quali leve e motivazioni si mobilitano gli attori implicati, curare la restituzione, la rappresentazione sociale e la valenza politica della sperimentazione territoriale, continuando ad alimentare, in sostanza, l'adesione ed il consenso della comunità locale; dall'altra, mantenere e stabilizzare gli ingranaggi che hanno assicurato il raccordo e l'efficacia della collaborazione tra amministrazione pubblica, privato sociale, cittadinanza, centri di accoglienza ed altri *stakeholder* del territorio, rinforzando perciò una formula di praticabilità multi attoriale della pratica. Infine, avviare una discussione ragionata ed autoriflessiva tra partecipanti ed esperti capace di elaborare i feedback ricevuti, analizzare l'andamento dell'azione e proporre migliorie ed avanzamenti.

- **Diffusione, scambio e replicabilità.** Il processo di modellizzazione dell'intervento deve nutrirsi anche del confronto con pratiche simili portate avanti da altri partenariati e non essere unicamente autoreferenziale. Azioni di scambio e capitalizzazione di buone prassi tra enti e soggetti locali possono essere utili a condividere e rinforzare l'importanza ed il senso del percorso compiuto da ciascuno e a costruire un modello e terminologie condivise che non risentano direttamente di peculiarità e contingenze del singolo contesto di realizzazione ma che invece funzioni da schema di riferimento più generale e più largamente utilizzabile. In tal modo esso risulterà maggiormente adattabile alle esigenze specifiche di ciascun territorio, garantendone un'applicabilità e una replicabilità più agevole e diffusa, favorita anche dal coordinamento tra diversi contesti territoriali e dalla loro armonizzazione normativa.
- **Costruzione di un quadro giuridico-normativo e finanziario più esteso e stabile.** Le diverse prassi descritte nel presente lavoro agiscono all'interno di un'area estesa che attraversa diversi ambiti: accoglienza, integrazione, interculturalità e relazione di aiuto. A differenza che per l'affido familiare e la tutela volontaria, tutele leggere, relazioni di prossimità e accoglienze in famiglia non sono riconducibili né a istituti giuridici né a quadri normativi ben definiti. Tuttavia, come echeggiato nel titolo stesso del *paper* ("in cerca di autore") queste forme di impegno dovrebbero contare su un maggiore riconoscimento formale e su un quadro di regolamentazione che ne definisca meglio il perimetro e le modalità di azione e legittimi queste figure di "cittadini mentori" come operatori dell'integrazione e attori chiave nelle relazioni interculturali. Se ciascun contesto locale sta cercando e potrà

trovare i suoi accomodamenti e mezzi di formalizzazione (elenchi o albi, registri, associazioni e cooperative), a livello nazionale si potrebbero fare importanti passi in avanti, sia introducendo l'utilizzo sistematico di "cittadini competenti" all'interno dei sistemi di accoglienza (in particolare il SAI) e nei successivi processi di autonomia ed inserimento post-accoglienza, nelle forme di *mentoring/tutorship* come in quelle dell'accoglienza in famiglia.

Una strada potrebbe essere, ad esempio, la modifica dell'art. 13 della Legge 47/2017, prevedendo che si raccomandandi che al conseguimento del prosieguo amministrativo faccia seguito stabilmente l'impiego di figure di tutori sociali o mentori. D'altra parte, rispetto ai cittadini volontari per l'integrazione, sarebbe opportuno definire e disciplinare il loro operato, magari mediante una specifica modifica della Legge Quadro sul volontariato 266/91.

- **Trasformazione dell'approccio in linea politica e dell'azione in *policy*.** Allo scopo di passare dallo stato di manifestazioni sporadiche e sperimentali a insieme di direttive politiche e *policy* consolidate per amministrazioni pubbliche locali e nazionali sarebbe opportuna la

promozione di azioni a diversi livelli. L'utilizzo delle azioni di prossimità ai fini dell'integrazione può essere sostenuto attraverso la sua adozione come una delle strategie del Piano nazionale per l'Integrazione, da accompagnarsi alla destinazione di una parte dei fondi FAMI nazionali a sostenere attività volte a rendere tali interventi sempre più strutturali. Ugualmente, a livello dell'UE, la Commissione può tentare di indirizzare e promuovere le politiche nazionali di integrazione dei Paesi membri verso il coinvolgimento di cittadini non professionisti e di comunità sociali e la creazione di territori accoglienti, al contempo costruendo linee di finanziamento dedicate, stabili e adeguate, ad azioni quali il *mentoring*, l'accoglienza in famiglia, la sensibilizzazione della cittadinanza, la formazione e l'informazione al mondo associativo, produttivo e dei servizi.

Più in generale e in conclusione, le relazioni interculturali di prossimità e sostegno e la partecipazione attiva della società ricevente ai processi di integrazione, dovrebbero costituire un caposaldo di una visione politica intelligente e lungimirante che, attuata attraverso linee di *policy* locali e nazionali, potrebbe dare a italiani e migranti l'occasione per riscoprirsi alleati nel ripensare la società.

LISTA DELLE INTERVISTE REALIZZATE

- Viviana Valastro, Never Alone
- Liviana Marelli, CNCA
- Giorgio Baracco, Refugees Welcome Italia
- Giovanna Tizzi, Oxfam Italia
- Maria Grazia Krawczyk, Oxfam Italia
- Giulia Capitani, Oxfam Italia
- Daniela Cordoni, Maria Rita Genco, Sandra Abbondandolo, Obiettivo Fanciullo ODV
- Chiara Marchetti, CIAC
- Viviana Bacchi, Mirella de Astis, Comune di Bari
- Sabrina Cavini, Laura Conti, Barbara Hadl, Antonella Romani, Comune di Firenze
- Marina Misaghi Nejad, CIDAS
- Mariagiovanna Italia, AccoglieRete
- Maria Francesca Pricoco, Presidente Tribunale per i Minorenni di Messina; Adelaide Merendino, tutrice sociale Messina
- Rodolfo Mesaroli, Valentina Aquilino, CivicoZero Roma

INIZIATIVE PRESENZiate

- Convegno "Costruiamo futuro - Sfide e prospettive per l'inclusione sociale dei giovani migranti soli", progetto "Cantiere Futuro", Roma 9 e 10 giugno 2022.
- Convegno "Minori e giovani stranieri 'fuori luogo' - Percorsi di crescita e accompagnamento alternativi alle strutture in Toscana", progetti "AVEC" e "Tutori Never Alone", Firenze, 13 ottobre 2022.
- Evento finale progetto "Fare in Comune - tutor per l'integrazione", Roma 27 novembre 2022.
- Incontro "Quale autonomia?", progetto "NEAR - Network for Empowerment, Autonomy and Resilience", Roma 1° dicembre 2022.
- Incontro "La promozione dell'affido familiare: un'opportunità di crescita per chi accoglie e per chi è accolto", evento finale progetto "IMPACT - Improvement and extension of good Practices of Alternative Care and protection", Roma 6 dicembre 2022.
- Convegno "Accogliere, proteggere e includere i minori non accompagnati: le evoluzioni e le sfide ancora aperte nell'attuazione della L. 47/2017", (Save the Children, UNHCR), Roma 12 dicembre 2022.
- Evento finale, progetto "Roma Accoglie", Roma 15 dicembre 2022.

CAPITOLO 6

Iniziative di affiancamento interculturale a migranti in Italia. Criteri ed indicazioni da una mappatura esplorativa

A cura di Irene Carbone

Si presentano qui i risultati del lavoro di raccolta ed archiviazione ragionata delle diverse iniziative di *mentoring* e tutoraggio interculturale, accoglienza in famiglia e affidamento "light", tutela "sociale" e tutela "leggera" rivolte a migranti minorenni, neomaggiorenni ed adulti attivate negli ultimi anni da organizzazioni della società civile, Comuni italiani ed altri attori territoriali, attraverso diverse scale territoriali (a volte internazionali, più frequentemente nazionali e locali). La mappatura è stata realizzata in occasione del lavoro di ricerca più ampio ed a carattere qualitativo – pubblicato nel paper *Forme "leggere" di tutela, affidamento e prossimità. Sperimentazioni interculturali in cerca di autore*⁴⁹⁵–

di cui rappresenta una sorta di interfaccia quantitativa ed a carattere *desk* (tranne in quei casi in cui le iniziative siano state appositamente approfondite durante l'indagine), lavoro a cui rimandiamo per una definizione più accurata delle azioni sopraelencate.

6.1 INDICAZIONI METODOLOGICHE E DI LETTURA

Di seguito proponiamo una breve guida metodologica utile alla consultazione del campione di iniziative/progetti (da ora denominati genericamente "iniziative") rilevati e descritti all'interno della mappatura. Si tiene a sottolineare che si tratta di una lista circoscritta alle principali tematiche di interesse per la ricerca in questione, non esaustiva – in quanto ampliabile a livello quantitativo e qualitativo e limitata alle informazioni reperite –, che non segue internamente alcun ordine gerarchico sul piano della significatività o di altri particolari criteri.

Le iniziative sono state raccolte in una tabella strutturata su diversi livelli di classificazione, che in questa sede restituiamo in una versione semplificata (*Allegato 1*). Si premette che non tutte le progettualità intercettate nel corso della ricerca e/o menzionate nel *paper* sono state inserite nella mappatura. Risultano assenti nel presente documento sia quelle iniziative in merito alle quali non è stato possibile reperire informazioni sufficienti per una quanto più corretta catalogazione, sia quegli interventi che, pur agendo sugli ambiti di interesse considerati, lo fanno attraverso il normale funzionamento dei propri servizi (ad esempio assistenti sociali che di fatto operano da *tutor* o *mentor*), senza emergere perciò come progetti identificabili.

Si aggiunge, inoltre, che la denominazione delle iniziative elencate consiste in un titolo codificato laddove disponibile; diversamente è stato proposto un titolo a discrezione degli autori.

Un primo criterio adottato per la classificazione riguarda la localizzazione delle iniziative, identificabili su base nazionale ("PAESI") e/o territoriale ("TERRITORI INTERESSATI"); con l'indicazione 'N.S.' ('NON SPECIFICATO') viene segnalata, a seconda dei casi, la mancata o parziale rilevazione delle informazioni di interesse. È prevista la possibilità di evidenziare anche la localizzazione di iniziative realizzate in uno Stato estero (europeo, non necessariamente dell'UE). Si precisa inoltre che, nel caso di azioni implementate in più di un Paese, tra cui l'Italia, nel relativo campo "PAESI" la dicitura 'Italia' appare come prima occorrenza. La medesima dicitura viene sempre riportata anche nel caso di iniziative attuate sul solo territorio italiano.

Rispetto allo specifico ambito territoriale di implementazione, nel relativo campo "TERRITORI INTERESSATI", è stato indicato generalmente il nome del/dei Comune/i interessato/i; ove disponibile anche per le azioni realizzate fuori dai confini nazionali. Se la localizzazione riguarda il

territorio italiano, l'indicazione del Comune viene preceduta dalla relativa Regione di attuazione e seguita dalla relativa sigla di Provincia. In mancanza di informazioni rispetto allo specifico territorio comunale coinvolto e/o nel caso di iniziative promosse diffusamente a livello regionale, è stata riportata – se nota – la sola indicazione della/e Regione/i interessata/e. In taluni casi, qualora specificamente indicato nelle fonti consultate, si è provveduto a inserire la Provincia di attuazione. Infine, la dicitura 'Nazionale' fa riferimento a una localizzazione che interessa tutto il territorio nazionale.

Nella tabella sono state altresì registrate le principali fonti di finanziamento delle iniziative individuate ("PRINCIPALI FINANZIATORI") e i principali partner in esse coinvolti, in qualità di enti promotori e/o attuatori ("ATTORI COINVOLTI"). Trattandosi di un elenco indicativo e non esauriente, laddove ritenuto opportuno, si è scelto di aggiungere nei suddetti campi la dicitura 'Più altri'. Rispetto ai diversi attori coinvolti, è stato riportato – ove disponibile – il capofila dell'iniziativa, segnalato come 'Capofila Italia' nel caso di interventi localizzati non esclusivamente sul territorio italiano. Laddove possibile, l'elenco dei partner dell'iniziativa è stato differenziato su base regionale.

Si è data anche indicazione sullo stato di attuazione dell'iniziativa, prevedendo le opzioni "CONCLUSO/IN CORSO" e specificando, quando individuabile, la durata dell'iniziativa (anno di avvio – anno di chiusura del progetto). Nel campo "TARGET (diretto o indiretto di popolazione migrante)" si fa riferimento ai soli beneficiari, direttamente o indirettamente interessati dall'intervento, appartenenti a differenti fasce di popolazione migrante, tralasciando tutti gli altri possibili soggetti beneficiari e gruppi target, perché non ritenuti prioritari ai fini della ricerca in questione.

Nello specifico, sono stati previsti i seguenti sottocampi e le relative specificazioni: 'BAMBINI MIGRANTI', 'BAMBINI E GIOVANI MIGRANTI', 'DONNE MIGRANTI', 'EX MSNA (neomaggiorenni/giovani adulti)', 'GIOVANI MIGRANTI', 'MIGRANTI', 'MSNA', 'MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni/giovani adulti)', 'RICHIEDENTI E/O TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE'. Inoltre, nel campo "AZIONI" sono stati indicati ambiti/azioni d'intervento alla luce dei temi trattati nella ricerca, segnalando con la dicitura 'ALTRO' tutti quegli ambiti o quelle azioni ritenuti non strettamente utili al lavoro di ricerca (a titolo di esempio '*Capacity building*').

Con riferimento al suddetto campo, sono previste le seguenti opzioni e relative specificazioni:

- Accoglienza in famiglia;
- Affidamento familiare (Affidamento leggero);
- Altro;
- Mentoring interculturale professionale/ orientato;
- Mentoring interculturale sociale (Tutela leggera/Affiancamento familiare);
- Tutela sociale;
- Tutela volontaria.

Molti dei progetti presi in considerazione attraversano diversi ambiti ed articolano azioni spesso trasversali, come nel caso dell'iniziativa Never Alone; oppure si attivano intersecando ambiti contigui il cui confine è spesso poco

netto e definito⁴⁹⁶. In questi casi, la categorizzazione adottata dagli autori tende a ricalcare quella formalmente assunta dal progetto, al contempo utilizzando una classificazione modulare (come evidente più sopra) che consenta di cogliere le sovrapposizioni e le possibilità aperte all'interno di alcune azioni. Inoltre, al fine di distinguere gli ambiti/le azioni che rispetto a una determinata iniziativa sono apparsi agli autori come quelli "prioritari" da quelli giudicati "secondari", si è scelto di utilizzare nel primo caso il grassetto e il tondo nel secondo caso.

Con l'avvertenza che la classificazione dei contenuti dei progetti, presenti nel campo "AZIONI", sia frutto di alcune scelte degli autori non necessariamente coincidenti con altre classificazioni possibili (per ogni iniziativa è presente un link utile al reperimento di informazioni), resta la questione della estrema variabilità e confusione delle definizioni utilizzate dai diversi enti promotori e la necessità di uniformare maggiormente terminologie ed elementi definitivi.

6.2 ALCUNE PRIME INDICAZIONI DI INTERESSE

Nel complesso è stato possibile mappare 72 iniziative riguardanti forme di tutela e supporto ai migranti attive sul territorio italiano, un numero relativamente ampio ma che non copre l'intero universo delle azioni realizzate; di queste, il 57% (41 iniziative) risultano indirizzate in maniera diretta o indiretta a MSNA ed ex MSNA.

Un primo punto che è stato possibile analizzare riguarda gli *strumenti di finanziamento*. Complessivamente, circa il 56% delle iniziative è stato finanziato interamente da risorse pubbliche, in particolare comunitarie, nazionali, regionali, comunali e di organizzazioni internazionali. Il 37% è stato finanziato attraverso risorse stanziatesi esclusivamente da privati, in particolare fondazioni bancarie e aziendali, istituti religiosi e organizzazioni di volontariato. Oltre il 7% delle iniziative ha infine beneficiato sia di fondi pubblici – in particolare fondi comunitari, comunali e di organizzazioni internazionali – che di fondi privati, soprattutto da parte di associazioni del Terzo Settore e fondazioni di origine bancaria e aziendale. Tra i fondi pubblici spicca per rilevanza il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), che costituisce più di due terzi di questa tipologia (71%). Se si aggiungono anche altri programmi di finanziamento comunitari, quali il Programma Erasmus+ e il Programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" (Rights, Equality and Citizenship - REC), i fondi europei coprono il 79% dei finanziamenti pubblici.

Il rapporto tra fondi pubblici e privati risulta tuttavia differente se si analizzano separatamente le iniziative

rivolte a migranti non MSNA sia minori che adulti (31), con quelle specificamente rivolte a MSNA o ex MSNA (41), come mostra il grafico qui sotto.

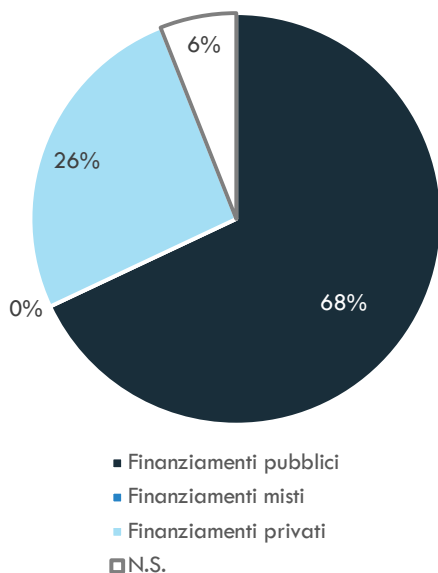
Come risulta evidente la proporzione tra fondi pubblici e fondi privati è diversa nei due sotto-campioni: se i primi pesano per il 68% delle iniziative rivolte genericamente alla popolazione migrante (contro il 26% dei fondi privati), per le iniziative rivolte a MSNA e post MSNA le due quote si equivalgono perfettamente. Per quest'ultima tipologia, le risorse pubbliche (46%) provengono essenzialmente dal FAMI e in misura minore da altri fondi comunitari, nazionali – come il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) nel caso degli interventi promossi all'interno di progetti del Sistema di accoglienza e integrazione SAI (ex SIPROIMI/SPRAR) –, comunali e di organizzazioni internazionali. Tra i fondi privati spiccano le fondazioni (di origine bancaria e aziendale), mentre il 7% delle iniziative ha beneficiato di un finanziamento misto pubblico/privato, a differenza di quelle non rivolte a questo target, che nella nostra mappatura non presentano casi di finanziamenti misti.

Rispetto al coinvolgimento ed alla gestione, dall'analisi effettuata la quasi totalità delle iniziative mappate prevede un partenariato pubblico-privato che coinvolge una pluralità di attori, sia soggetti pubblici – prevalentemente Comuni, Aziende Sanitarie Provinciali (ASP), Università e organizzazioni internazionali – sia soggetti afferenti al Terzo

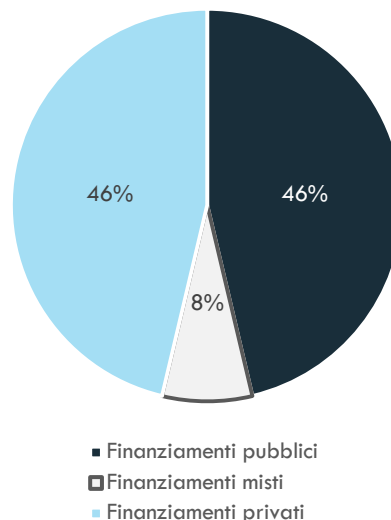
Settore, in particolare associazioni, cooperative sociali ed enti religiosi.

Tabella 1- Finanziamenti pubblici, misti, privati (iniziative target popolazione migrante, iniziative target MSNA/ex MSNA)

Iniziative target popolazione migrante



Iniziative target MSNA/ex MSNA



Anche attraverso i dati qualitativi emersi durante la ricerca empirica alla base del *paper*, si può pertanto evidenziare la presenza di un modello di sussidiarietà che, nella prospettiva del perseguimento del bene comune, vede l'impegno dei finanziatori pubblici accompagnarsi a un accentuato coinvolgimento di attori del privato sociale, in primo luogo di quei soggetti a cui è tradizionalmente demandata la gestione di servizi di welfare istituzionale, così come l'attuazione di attività progettuali di interesse generale ed a favore della popolazione migrante. È inoltre emersa una crescente collaborazione anche con altri enti di carattere privato, quali ad esempio le fondazioni, che oltre a contribuire ad alcune iniziative in qualità di co-finanziatori, appaiono avere un ruolo sempre più centrale nei processi di elaborazione, co-progettazione e implementazione di molte iniziative rivolte all'integrazione della popolazione migrante.

Complessivamente, sia nel ruolo di finanziatori che in quello di enti promotori, pianificatori ed attuatori emerge un impegno rilevante, per quanto accrescibile, delle istituzioni a vari livelli rispetto alla tipologia di iniziative da noi monitorate.

Rispetto alla *dimensione territoriale* delle azioni mappate, nel 22% dei casi per il target dei MSNA/ex MSNA (e nel 16% dei casi di quelle per la popolazione migrante in

generale) l'Italia è coinvolta all'interno di progetti di livello europeo. Tra quelle unicamente concentrate sull'Italia e rivolte specificamente a MSNA/ex MSNA, il 46% risulta avere carattere multi-regionale, il 34% carattere regionale, solo il 2% riguarda iniziative implementate a livello nazionale, mentre per la restante parte (18%) non è stato possibile reperire dettagli precisi per quanto riguarda la loro localizzazione territoriale.

In relazione alle iniziative di cui è stato possibile reperire il dettaglio territoriale (56 iniziative sulle 71 censite - Tab. 2), tenendo conto che la maggior parte degli interventi operano su più territori, la Sicilia risulta essere la principale Regione destinataria degli interventi (32%), seguita da Lazio (28%), Emilia-Romagna e Lombardia (25% ciascuna), Piemonte e Campania (21% ciascuna), Puglia (18%), Toscana e Veneto (16% ciascuna) e a seguire altre Regioni.

Tuttavia, andando a vedere più in dettaglio i due target (migranti e MSNA/EX MSNA) considerati separatamente, appare evidente come la rilevanza della Sicilia sia decisamente connessa all'area dei MSNA e post, con 16 progetti. Infatti se per le iniziative rivolte al target migrante, le principali Regioni interessate risultano essere Lombardia (30%), Piemonte (25%), Emilia-Romagna (20%), Lazio (20%), Puglia (15%) e solo in posizione più marginale la Sicilia (10%, come Toscana, Campania, Veneto, Calabria,

Friuli-Venezia Giulia e Marche), per i MSNA e neomaggiorrenni/giovani adulti ex MSNA la maggior parte delle iniziative risulta localizzata in Sicilia (44%), regione che, come noto, accoglie da tempo la quota maggiore di MSNA a livello nazionale. Le altre principali regioni destinatarie degli

interventi risultano essere: Campania e Emilia-Romagna (28% ciascuna), Lombardia e Lazio (22% ciascuna), Piemonte, Veneto, Toscana, Puglia (19% ciascuna) ed a seguire altre Regioni.

Tabella 2 - Distribuzione iniziative per Area/Regione (iniziative target popolazione migrante, iniziative target MSNA/ex MSNA)			
Area	Regione	Target migranti	Target MSNA/ex MSNA
Nord	Valle D'aosta	0	1
	Piemonte	5	7
	Lombardia	6	8
	Trentino-Alto Adige	0	1
	Friuli -Venezia Giulia	2	3
	Veneto	2	7
	Emilia-Romagna	4	10
	Liguria	0	2
	TOT.	19 (48%)	39 (37%)
Centro	Toscana	2	7
	Umbria	0	6
	Marche	2	2
	Lazio	8	8
	Abruzzo	0	1
	Molise	0	2
	TOT.	12 (30%)	26 (25%)
Sud	Campania	2	10
	Calabria	2	5
	Basilicata	0	1
	Puglia	3	7
	Sicilia	2	16
	Sardegna	0	1
	TOT.	9 (23%)	40 (38%)
Totale Iniziative*		20	36
* Sono state qui ricomprese solo le iniziative di cui è stato reperibile il dettaglio territoriale (56 sulle 72 censite). La tabella tiene conto delle iniziative multi-territoriali, pertanto una stessa iniziativa può essere stata conteggiata su più territori.			

Infine, alcune osservazioni possono essere fatte rispetto ai diversi *ambiti di azione* su cui insistono le iniziative mappate. Se un rapido sguardo all'intero campione esaminato mostra come la maggior parte delle iniziative (37 su 72) interessino l'ambito del *mentoring* interculturale sociale e in misura minore l'ambito dell'accoglienza in famiglia (23) e del *mentoring* interculturale professionale/orientato (12), per quelle che riguardano MSNA ed ex

MSNA ovviamente la situazione cambia: per questa tipologia compaiono, infatti, numerose azioni di affido, tutela volontaria, sociale e leggera.

Qui di seguito, la Tabella 3 presenta una classificazione dei diversi ambiti di azione considerati dalle 41 iniziative rivolte unicamente a MSNA e post-MSNA.

Tabella 3 – Azioni per ambito prioritario/secondario (iniziative rivolte a MSNA/ex MSNA)

Azioni	AMBITO PRIORITARIO	AMBITO SECONDARIO
Accoglienza in famiglia	7	2
Affido familiare	16	1
Affido familiare (Affido leggero)	5	1
Mentoring interculturale professionale/orientato	4	0
Mentoring interculturale sociale (Tutela leggera/Affiancamento familiare)	14	3
Tutela sociale	4	2
Tutela volontaria	7	4

Considerando che un progetto può coprire più ambiti, sia di tipo prioritario che secondario, rispetto al primo tipo la Tabella 3 evidenzia come la maggior parte delle iniziative (21 su 41) è risultato promuovere prioritariamente percorsi di affidamento familiare (in 5 casi con azioni volte a incentivare miratamente interventi e percorsi di affido familiare leggero). Molte sono anche le iniziative (14) che hanno toccato come ambito prioritario percorsi di *mentoring* interculturale sociale (Tutela leggera/Affiancamento familiare). Un numero più ristretto ha infine promosso in via prioritaria l'accoglienza in famiglia e l'istituto della tutela volontaria (7 ciascuna) e, in misura minore, percorsi di *mentoring* interculturale professionale/orientato e la tutela sociale (4 ciascuna). Da notare che una parte rilevante delle iniziative (18) presentava, oltre che quelli di pertinenza della mappatura, anche altri ambiti prioritari di azione riguardanti forme di inclusione differenti (inserimento lavorativo, inserimento abitativo, autonomia, istruzione) o attività diverse (*capacity building*, ricerca) rispetto a quelle strettamente di interesse per il *paper*, a testimonianza del carattere trasversale di molti progetti.

Analizzando il *periodo temporale* del campione totale esaminato, si è altresì osservato un rafforzamento negli ultimi anni di progetti interculturali di prossimità di varia

natura rivolti alla popolazione migrante, in particolare si è assistito a una crescita significativa nel numero delle iniziative volte a promuovere l'accoglienza in famiglia.

Inoltre, nonostante – come sottolineato nel *paper* – su alcuni territori esistessero già iniziative significative rivolte specificamente a MSNA/ex MSNA (come – a titolo di esempio – il progetto di accoglienza WelcHome promosso dal Comune di Modena dal 2015 insieme ad enti del Terzo Settore o i diversi progetti di affido familiare rivolti a MSNA promossi sin dagli anni 2000 da alcune amministrazioni italiane, come ad esempio quella di Cremona, che hanno assunto carattere strutturale nel corso del tempo⁴⁹⁷), si è potuto rilevare una recente vivacità delle iniziative dedicate a questo target.

Anche dalla mappatura emerge in modo abbastanza evidente come la Legge Zampa abbia dato un maggiore slancio all'impegno per l'integrazione dei MSNA. La Legge 47 si conferma uno strumento normativo utile sia a raccogliere le buone prassi passate (si veda quella del tutore volontario), sia ad aprire nuovi spazi di azione e riflessione che ci si augura potranno rafforzare ulteriormente i diritti e le tutele in favore di MSNA, neomaggiorenni e, auspicabilmente, migranti più adulti.

ALLEGATO 1

Titolo	Attori coinvolti	Conduso/ In corso	Target (diretto o indiretto di popolazione migrante)	Azioni	Link
Singa (Italia) Professional Mentoring	SINGA ITALIA (Capofila) Più altri	IN CORSO (2018 -)	MIGRANTI	MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT O	https://www.ismu.org/progetto-singa-professional-mentoring/
ORIENT8	Beyond the Horizon ISSG (Capofila) (Belgio) HIVA- Research Institute for Work and Society KU Leuven (Belgio) Comune di Mechelen (Belgio) Clarusway (Germania) Comune di Nikala-Agios Ioannis Tentis (Grecia) Comune di Sala (Svezia)	CONCLUSO (2021-2022)	MIGRANTI	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://orient8.eu/
MINT - Mentoring for Integration (of third country national children affected by migration)	Terre des hommes (Capofila) (Ungheria) Fundacja Ocalenie (Polonia) Organization for Aid to Refugees (Repubblica Ceca) Terre des hommes (Romania) Slovenska Filantropija (Slovenia)	CONCLUSO (2019-2021)	BAMBINI E GIOVANI MIGRANTI	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://www.tdh.ch/en/projects/mint-mentoring-integration-children-affected-migration
REWIP - Refugee Empowerment and Work Integration Programme	Università del Pireo (Capofila) (Grecia) Ethelon (Grecia) Solidarity Now (Grecia) Stimuli for Social Change (Grecia) CESIE (Italia) NewBees (Paesi Bassi)	CONCLUSO (2019-2021)	GIOVANI MIGRANTI	MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT O	https://www.rewip.eu/?lang=it
COMMIT - Favorire l'integrazione dei rifugiati reinsediati in Croazia, Italia, Portogallo e Spagna	OLIM (Capofila) (Croazia, Italia, Portogallo, Spagna) Consorzio Communitas (Italia) Fondazione Adecco per le Pari Opportunità (Italia) Università per Stranieri di Siena (Italia)	CONCLUSO (2019-2021)	GIOVANI MIGRANTI RICHIEDENTI e/o TOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT O	https://italy.iom.int/it/commit-favorire-integrazione-dei-rifugiati-reinsediati-croazia-italia-portogallo-e-spagna
3STEPS - Promuovere l'educazione e l'inclusione di studenti immigrati e richiedenti asilo	Asociación Caminos (Capofila) (Spagna) CESIE (Italia) ALDA - European Association for Local Democracy (Francia) Symplexis (Grecia) Mozalik (Turchia)	IN CORSO (2020-)	GIOVANI MIGRANTI	ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://3steps.eu/it/
Mentors Make the Difference: Mentor per l'integrazione	International Rescue Committee - IRC (Capofila) Istituto Cooperazione Economica Internazionale - CEI	CONCLUSO (2021)	GIOVANI MIGRANTI	MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT	https://icei.it/progetti/mentors-make-the-difference-mentori-per-

integrazione/#::~text=%E2%80%9CMentors%20Mcke%20the%20Difference%3A%20Mentori.fa cent%20parte%20della%20com unit%C3%A0%20locale.

O
MENTORING
INTERCULTURALE SOCIALE

INSTRADAAA - Accoglienza, Affiancamento, Autonomia	Consortio di Iniziative Sociali - CIS (Capofila) SAI Cuneo Più altri	IN CORSO	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	http://www.instradaaa.it/#in-breve
--	--	----------	--	----------------------------------	------------------------------------

Àncora. Progetto sperimentale di comunità a supporto dell'autonomia dei titolari di protezione internazionale

CIAC Onlus (Capofila)
ADL ZAVIDOVICI Associazione per l'Ambasciata della Democrazia Locale a Zavidovici Onlus - Impresa Sociale
Comune di Brescia
Comune di Malegno
Comune di Parma
Coop. Soc. K-pax Onlus
ICS - Consorzio Italiano di Solidarietà - Ufficio rifugiati Onlus
Mary Poppins Scs

CONCLUSO (2017-2018)

MENTORING
INTERCULTURALE SOCIALE

<https://www.adl-zavidovici.eu/migrazioni/progetti/fami-ancora/>

Àncora 2.0 - Consolidamento e modellizzazione di interventi di comunità per l'autonomia dei titolari di protezione internazionale

CIAC Onlus (Capofila)
Arca di Noè Scs, ADL ZAVIDOVICI Associazione per l'Ambasciata della Democrazia Locale a Zavidovici Onlus - Impresa Sociale, Associazione culturale multiethnica La Kasbah Onlus, Associazione Il mondo nella città, CIDAS Coop. Soc. - Impresa sociale, CONSORZIO SOLCO CITTA' APERTA, Scs. Coop. Soc. K-Pax, Gruppo Lavoro Rifugiati Onlus (GLR Onlus), ICS - Consorzio Italiano di Solidarietà - UFFICIO RIFUGIATI ONLUS, L.E.S.S. - Lotta all'Esclusione Sociale per la Sostenibilità e la tutela dei diritti - Società, Coop. Soc. a r.l. - ETS, MARY POPPINS S.C.S., Progetto Accoglienza, Scs. COMUNITÀ' OASIS SAN FRANCESCO, Scs Il Mosaico ONLUS, Istituto Psicoanalitico Per le Ricerche Sociali (IPRS), Comune di Bergamo, Comune di Fidenza, Comune di Napoli, Comune di Parma
Più altri

CONCLUSO (2020-2022)

MENTORING
INTERCULTURALE SOCIALE

<https://ciac.onlus.org/it/facciamo/progetti/ancora-2#PROGETTO>

R.I.C.O. - Rafforzare #Integrazione, Costruire #Ospitalità - Piani individuali di inclusione sociale, lavorativa e abitativa per titolari di protezione internazionale nel territorio di Roma

Cooperativa Roma Solidarietà - CRS (Capofila)
Centro Astalli
Roma Capitale - Dipartimento Politiche Sociali

CONCLUSO (2017-2018)

MENTORING
INTERCULTURALE
PROFESSIONALE/ORIENTATO
O
MENTORING
INTERCULTURALE SOCIALE
ALTRO

<https://www.centroastalli.it/rico-ra/forzare-integrazione-costruire-ospitalita/>

R.I.C.O. - Rafforzare #Integrazione. Costruire #Ospitalità.2 -Piani individuali di inclusione sociale, lavorativa e abitativa per titolari di protezione internazionale nel territorio di Roma	Cooperativa Roma Solidarietà - CRS (Capofila) Centro Astalli Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione e lo Sviluppo - ASCS	CONCLUSO (2020-2022)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	MENTORINC INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT O MENTORINC INTERCULTURALE SOCIALE ALTRO	https://www.ascsi.it/rico/
	Unione dei Comuni Valle del Savio (Capofila) ANCI Emilia-Romagna ASP - Distretto Cesena Valle Savio CIAC Onlus Comune di Modena Comune di Ravenna Comune di Reggio Emilia Comune di Rimini Coop. Soc. CIDAS L'ippogrifo Scs Consorzio Fantasia Onlus	CONCLUSO (2020-2022)	MIGRANTI	ALTRO MENTORINC INTERCULTURALE SOCIALE	https://www.unionevallesavio.it/intarsi
INTARSI - Azioni in rete per una comunità accogliente					
Fare in Comune - Tutore per l'integrazione	INFOR ELEA (Capofila) Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI Roma Capitale - Dipartimento Politiche Sociali	CONCLUSO (2021-2022)	MIGRANTI	MENTORINC INTERCULTURALE SOCIALE	https://www.cespi.it/it/ricerche/fare-comune-formazione-della-figura-del-tutore-integrazione
	Programma integra Scs (Capofila) Roma Capitale - Dipartimento Politiche Sociali	CONCLUSO (2022)	MIGRANTI	MENTORINC INTERCULTURALE SOCIALE	https://www.programmaintegraitalia.it/wp/attivita/area_inclusione_sociale/roma-accoglie-servizio-sperimentale-di-tutor-per-integrazione/
Roma Accoglie - servizio sperimentale di "Tutor per l'integrazione"					
	AccoglieRete (Capofila) Associazione Tutori Volontari di Minori Stranieri Non Accompagnati Regione Toscana (Capofila) Centro Nazionale per il Volontariato - CNV Never Alone Più altri	IN CORSO (2021-)	MSNA E EX MSNA (neoraggiorenni / giovani adulti)	TUTELA VOLONTARIA TUTELA SOCIALE	https://tutorinrete.org/
Tutori in Rete					
Tutori Sociali	(Piemonte) - Coop. Soc. Esserci Associazione Frantz Fanon, Fiordaliso - Rifugiati in rete, Cimbaleche, Comunità di Sant'Egidio Piemonte Onlus (Sicilia) - Coop. Soc. Fo.Co. Onlus, AccoglieRete, Centro Studi Penc, Consiglio Italiano per i rifugiati Onlus CIR, Coop. Soc. Oxfam Italia Intercultura, Oxfam Italia, Istituto Don Calabria (Toscana) - Coop. Soc. Oxfam Italia Intercultura, Oxfam Italia, Associazione Tutori Volontari di Minori Stranieri Non Accompagnati Regione Toscana, Centro Nazionale per il Volontariato,	CONCLUSO (2020-2021)	MSNA E EX MSNA (neoraggiorenni / giovani adulti)	MENTORINC INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/ Affiancamento familiare) TUTELA SOCIALE TUTELA A VOLONTARIA	https://minoristranierinvernaloni.it/news/progetti-per-supportare-i-tutori-volontari/

Centro studi Sagara, Gruppo Cooperativo Co&So
Never Alone
Più altri

Tutori Never Alone	(Calabria/Friuli-Venezia Giulia) - Istituto Don Calabria (Capofila), ARCI Reggio Calabria APS, Migrantes Cosenza, Foncazione Città Solidale, CIDIS Onlus, Consiglio Italiano per i Rifugiati - CIR Onlus, OIKOS onlus, Associazione Avvocato di strada, Caritas Udine, ICS Trieste (Lazio e Puglia) - Coop. Soc. CivicoZero (Capofila), Programma integra Scs, Refugees Welcome Italia, Etna, ARCI Brindisi, ARCI Solidarietà Viterbo Onlus, Il circo della farfalla (Lombardia) - Coop. La Grande Casa Più altri	IN CORSO (2022-)	MSNA E EX MSNA (neomaggioresni / giovani adulti)	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/ Affiancamento familiare) TUTELA SOCIALE TUTELA VOLONTARIA	https://www.doncalabriadueuropa.org/progetti/avvio-progetto-tutori-never-alone%E2%80%93BC/ https://www.programmaintegra.it/wp/attivita/area-inclusione-sociale/tutori-sociali-lazio-puglia/
---------------------------	--	---------------------	---	--	--

**Fianco a fianco: cittadini
insieme a giovani migranti**

Refugees Welcome Italia (Capofila) Comune di Palermo UNICIFF Più altri	CONCLUSO (2019-2021)	EX MSNA (neomaggioresni / giovani adulti)	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare) ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA	https://refugees-welcome.it/fianco-a-fianco-2/
---	-------------------------	--	--	---

**ALI - Abitare Lavorare
Incontrarsi**

Associazione Libera Palermo (Capofila), Agenzia Piemonte Lavoro, Associazione Stra Vox, Blu Bit S.S.A., Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI, Cesie, Comune di Palermo, Comune di Torino, Consorzio Sociale Abele Lavoro s.c.s. Onlus, Farm Cultural Park, Global Thinking Foundation, Marypoppins Melting Pro Learning, Multivolti di Giovanni Zinna S.A.S, Nanà Coop. Soc., Per Esempio Onlus	IN CORSO (2022-)	MSNA E EX MSNA (neomaggioresni / giovani adulti)	ALTRO MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT C	https://percorsiconibambini.it/al-il/
--	---------------------	---	---	---

Tempo al tempo

P.G. Frassati Coop. Soc. (Capofila), Acea Pinerolese Industriale S.p.A., Aloe Rosalba, AMIR Intercultura Reggio Calabria, Associazione culturale Sognando da Svegli, Associazione Rete Italiana di Cultura Popolare, Azimut cooperativa sociale, Boscodellemeraviglie SAS, Caffarel SPA, Catering SRL, Centro Comunitario Agape, Centro Provinciale Istruzione Acuti "Stretto Tirreno", Centro Studi di Politica Internazionale CeSPI, CISMe Società Cooperativa, CISSACA - Consorzio Servizi Sociali Alessandria, CNA Torino, Coesa Socie:à Cooperativa Sociale Impresa Sociale, Comune di Catania, Comune di Reggio Calabria, Comune di Scordia, Con.I.S.A Valle di Susa, Consorzio Idea Agenzia per il Lavoro s.c.s., Cooperativa sociale "Res Omnia" Onlus,	IN CORSO (2022-)	MSNA E EX MSNA (neomaggioresni / giovani adulti)	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA ALTRO MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT C	https://percorsiconibambini.it/tempoaltempo/scheda-progetto/
---	---------------------	---	--	---

Cooperativa Sociale Atypica A.R.L., Cooperativa Sociale Marianella Garcia, Cose e Casa, Croce Rossa Italiana – Comitato di Susa – OdV, Direzione Didattica Statale “P.P. Lambert” Oulx (TO), Eracle società cooperativa sociale, F.lli Foti di Foti Andrea e c.s.n.c. FORMONT s.c.a.r.l., Free Mind Foundry s.r.l., Geos Onlus, Global Service 2000 S.C., I Girasoli società cooperativa sociale e di solidarietà, ICL Srl, IRIDE società cooperativa sociale, Istituto Scolastico Superiore Statale “Des Ambrois”, Istituzione Scolastica “Centro Provinciale di Istruzione degli Adulti” – CPIA5 Torino, L’Angolo del pane di Liccione Riccardo e Bonino Manuela Snc, Lanzafame Fabio, Macramé Trame solidali nelle terre del sole – Consorzio Cooperative Sociali di Solidarietà S.C.S., Società cooperativa a mutualità prevalente, Pontevecchio Srl, Save the Children Italia ONLUS, Silviadizenzero ETS, Zoom In Progress SRL

O.L.T.R.E. l'approdo - Orientamento al Lavoro, Training ed Empowerment per minori e giovani migranti soli	IN CORSO (2022-)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni /giovani adulti)	ALTRO ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA	https://percorsiconibambini.it/oltrereapprodo/scheda-progetto/
Equality Coop. Soc. (Capofila), Associazione Mimosa, Associazione Pio Monte della Misericordia, Centro Giustizia Minorile della Campania, Centro per la Giustizia Minorile per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano (Regione Trentino-Alto Adige), Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI, Co.Ge.S. don Lorenza Milani Società cooperativa sociale, Comune di Napoli, Comune di Padova, Comune di Venezia, Comune di Verona, Comunità dei Giovani Società Cooperativa Sociale, Dedalus Cooperativa Sociale, GESFOR				

Coop. Soc. CivicoZero (Capofila), Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo Sviluppo Onlus, Alveando Coop. Soc., ASP Città di Bologna, Associazione Distretto Produttivo Puglia Creativa, Associazione Sanità di Frontiera Onlus, Associazione Unione Inquilini Roma e Lazio, Coop. Soc. CIDAS – Cooperativa Inserimento Disabili Assistenza Solidarietà Società Cooperativa a r.l. Sociale Onlus, Camera degli Avvocati Immigrazionisti Pugliesi, Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI, Clorophilla s.r.l., Comitato territoriale Arci Brindisi, Comune di Bologna, Comune di Lecce, Comune di

**N.E.A.R. Network for
Empowerment Autonomy and
Resilience**

ALTRO
ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA
MENTORING
INTERCULTURALE
PROFESSIONALE/ORIENTAT
O
<https://percorsiconibambini.it/nearest/scheda-progetto/>

Roma - Municipio 1, Domani Società Cooperativa Sociale, Emergency Architecture and Human Rights, Famiglie Accoglienti APS, Fondazione Human Age Institute, Incerchio soc coop soc onlus, InnovaMenti, Liberi Nantes ASD, Manpower Srl, Teatro Pubblico Pugliese - Consorzio Regionale per le Arti e la Cultura, Università degli Studi Roma Tre - Dipartimento di Scienze della Formazione.

Un passo oltre	Sale della Terra Consorzio Onlus (Capofila), A.c.t., APS Camera a Sud, ARES scarl, Asd Well'Come United, Associazione di volontariato La Formica, Associazione Innova Civitas, Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI, Comune di Biccari, Comune di Campobasso - Nido Comunale, Comune di Giuggianello, Comune di Lecce, Comune di Palermo, Comune di San Marco dei Cavoti, Coop. Soc. "La Solidarietà" a r.l., Coop. Soc. Hayet, Cooperativa Sociale Immaginarium A R.L. Onlus, Coordinamento Regionale Volontariato e Solidarietà Luciaro Lama ONG Onlus, Euroconsult, Fapas Formazione artistica per accompagnatori Sarniti S.C.R.L., Fore Cooperativa Sociale Ets, International Studies College Srl. Soc. Cons. Rocca di Cere Geopark a r.l., Scs Libera...Mente, Solat Compagnia Stabile di Benevento, Talenti Srl, Università Telematica Giustino Fortunato, Viandanza	IN CORSO (2022-)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/ Affiancamento familiare)	https://percorsiconibambini.it/ugnpassooltre/scheda-progetto/

**GRANDEI Giovani stRanieri
Accompagnati Nei percorsi Di
InclusionE**

GRANDEI Giovani stranieri Accompagnati Nei percorsi Di InclusionE	Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti - COSPE Onlus (Capofila), Adecco Italia SPA, ASP Città di Bologna, Associazione dei Tutori Volontari di Minori Stranieri non Accompagnati Regione Toscana, Associazione MondoDonna Onlus, Associazione Villaggio del Fanciullo Onlus, CEIS A.R.T.E. Coop. Soc. Onlus, Centro Nazionale per il Volontariato, Centro Studi Analisi di Psicologia e Sociologia Applicate, Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI), Comune di Bologna, Consorzio Sociale Martin Luther King, Consorzio Società della Salute Fiorentina Nord Ovest, Fondazione Casa Lucca, Istituto degli Innocenti	IN CORSO (2022-)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	ACCoglienza IN FAMIGLIA ALTRO MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTATO O MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare) TUTELA SOCIALE	https://percorsiconibambini.it/girande/scheda-progetto/

**Integrazione per il futuro -
Strada Facendo verso
l'autonomia di minori e giovani**

Oxfam Italia Intercultura (Capofila) CESVI Fondazione Onus Associazione Agevolando Comune di Milano	CONCLUSO	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	ALTRO TUTELA SOCIALE	https://minoristranieri-vernalone.it/progetto/integrazione-per-il-futuro/
--	----------	--	----------------------	---

stranieri che arrivano in Italia soli					
Progetti di mentoring - Refugees Welcome Italia	Refugees Welcome Italia (Capofila) Più altri	IN CORSO	MIGRANTI RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://refugees-welcome.it/mentoring/
Coming of Age - Il mentoring come nuovo modello di inclusione community based per giovani migranti	Refugees Welcome Italia (Capofila) Fondazione Hapax (Capofila) Coop. Soc. Civico Zero CNCA Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali - IPRS Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Never Alone Save the Children Italia UNICEF Università Ca' Foscari di Venezia Università degli Studi di Torino Più altri	IN CORSO (2022-)	EX MSNA (neomaggioranni / giovani adulti)	ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare)	https://refugees-welcome.it/al-via-ricerca-con-hapax/
Community Matching	CIAC Onlus Refugees Welcome Italia UNHCR Più altri	IN CORSO (2021-)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://refugees-welcome.it/al-via-communitymatching/
Rifugio Diffuso - Accogliere un rifugiato in famiglia	SAI (ex SPRAR/SIPROIMI) - Comune di Torino (Capofila) Ufficio per la Pastorale dei Migranti (Migrantes) - Arcidiocesi di Torino Associazione Famiglie Accoglienti Più altri	IN CORSO (2008-)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA ALTRO	https://www.upmtorino.it/rifugio-diffuso-in-partenza-una-nuova-formazione-per-chi-desidera-accogliere/
Rifugiato a casa mia	Caritas Italiana (Capofila) Più altri	CONCLUSO (2013-2014)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA	https://caritasambrosiana.it/are-e-di-bisogno/stranieri/la-nostra-attivita-9/rifugiatoacasa-mia
Ero forestiero e mi avete ospitato	Caritas Italiana (Capofila) Più altri	N.S. (2015-)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2016/12/DOSSI-ER-Accoglienza-diffusa.pdf
ProTetto. Rifugiato a casa mia	Caritas Italiana (Capofila) Più altri	CONCLUSO (2016-2020)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://caritasambrosiana.it/are-e-di-bisogno/stranieri/progetto-protetto-rifugiato-a-casa-mia

Apri. Accogliere, Proteggere, Promuovere, Integrare	Caritas italiana (Capofila) Più altri	IN CORSO (2021-)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://caritasambrosiana.it/Pubblic/userfiles/files/brochure-progetto-apri.pdf
Progetto Rifugiato in famiglia - SAI Comune di Milano	Coop. Farsi Prossimo Onlus (Capofila) SAI (ex SIPROIMI/SPRAR) - Comune di Milano	N.S. (2016-)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA ALTRO	https://farsiprossimo.it/project/sistema-protezione-richiedenti-asilo-e-rifugiati-comune-di-milano-progetto-rifugiato-in-famiglia-gestito-da-la-farsi-prossimo-onlus-s-c-s/
Fra Noi: Rete nazionale di accoglienza diffusa per un'autonomia possibile	Consorzio Farsi Prossimo (Capofila) SPRAR Più altri	CONCLUSO (2018)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA ALTRO	https://www.franoi.org/
Fra Noi II	Consorzio Communitas (Capofila) SAI Più altri	CONCLUSO (2020-2022)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA ALTRO	https://www.franoi.org/
Progetto Era Domani - Rifugiati in famiglia - SAI Comune di Fermo	SAI (ex SIPROIMI/SPRAR) - Comune di Fermo Coop. Soc. NuovaRicerca AgenziaRes	IN CORSO (2016-)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA	https://rifugiatnfamiglia.com/
Iniziative di accoglienza in famiglia Refugees Welcome Italia	Refugees Welcome Italia (Capofila) Più altri	IN CORSO	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA	https://refugees-welcome.it/accoglienza-in-famiglia/
Dalle Esperienze al Modello: l'accoglienza in famiglia come percorso di integrazione	Refugees Welcome Italia (Capofila) CIAC Onlus Comune di Bari Comune di Macerata Comune di Palermo Comune di Ravenna Comune di Roma Università di Tor Vergata	CONCLUSO (2019-2021)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA	https://refugees-welcome.it/dalle-esperienze-al-modello/
Embracin - Enhancing Migrants' Bottom-up, Responsive and Citizen-led Integration in Europe	Comune di Padova (Capofila) Refugees Welcome Italia Cooperativa Orizzonti Alterveo Società Benefit Centre for Social Innovation - CSI (Cipro) Comune di Engomi (Cipro) The European Coalition of Cities against Racism - ECCAR (Germania) Major Development Agency Thessaloniki S.A. - MDAT (Grecia)	CONCLUSO (2019-2022)	MIGRANTI	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA	https://embracin.eu/about-us/

Comune di Hoče Slivnica (Slovenia)
The Andalusian Municipality Fund for
International Solidarity - FAMSI (Spagna)
POLIBIENESTAR (Spagna)
Comune di Sala (Svezia)
ALTRI

Destinazione Comune		CONCLUSO (2020-2022)	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA AI TRO MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT O MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://www.programmaintegrazio.it/vip/attivita/area-inclusione-sociale/destinazione-comune
Programma integra Scs (Capofila) Asl Roma 1 Associazione PerMicroLab CIES onlus Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus - CIR CNCA Folias scs onlus Refugees Welcome Italia Roma Capitale UNINETTUNO Upter - Università Popolare di Roma					

Integra-Azioni per l'autonomia

Refugees Welcome Italia (Capofila) Più altri	CONCLUSO	RICHIEDENTI e/o TITOLARI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA ALTRO MENTORING INTERCULTURALE PROFESSIONALE/ORIENTAT O MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://refugees-welcome.it/integr-azioni/
---	----------	---	---	---

Terreferme

UNICEF (Capofila) CNCA (Capofila) Coop. La Grande Casa Coop. Comin Coop. Muraless Più altri	CONCLUSO	MSNA	AFFIDC FAMILIARE	https://www.cnca.it/terreferme/
--	----------	------	------------------	---

Ohana - in famiglia nessuno è solo

CNCA (Capofila) Grinali Istituto Don Calabria Refugees Welcome Italia Più altri	CONCLUSO (2021-2022)	MSNA	AFFIDO FAMILIARE (Affido leggero) MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/ Affiancamento familiare)	https://progetto-ohana.com/
---	-------------------------	------	---	---

A misura di bambino. Percorsi di affido professionale per Minori Stranieri Non Accompagnati

Comune di Corciano (Capofila) ARCI Solidarietà Onlus Coop. Soc. Babele Coop. Soc. Frontiera Lavoro	CONCLUSO (2017-2020)	MSNA	AFFIDC FAMILIARE	https://old.comune.corciano.pg.it/index.php/in-comune/download/5792_0a83c3899818bc78f1248e54534e5866
---	-------------------------	------	------------------	---

Percorsi di affido familiare per MSNA - Progetto SAI Comune di Corciano

SAI - Comune di Corciano (Capofila) Arcisolidarietà ora d'aria Coop. Soc. ASAD Coop. Soc. Frontiera Lavoro	IN CORSO	MSNA	AFFIDC FAMILIARE	https://www.comune.corciano.pg.it/articolo/progetto-sai-del-comune-corciano#:~:text=Il%20progetto
---	----------	------	------------------	---

%20si%20propone%20di.in%20famiglia%20dei%20minori%20accolti.

UMBRIAFFIDO	Coop. Soc. Frontiera Lavoro (Capofila) ANCI Umbria Arci Perugia Arci Terni Comune di Corciano Comune di Narni Coop. Soc. Quadrifoglio Coop. Soc. ASAD	IN CORSO (2021-)	MSNA	AFFIDO FAMILIARE MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare)	https://www.coopquadrifoglio.net/umbriaffido-diffusione-di-una-buona-pratica/
AVEC - Percorsi di affido per MSNA	CO&SO (Capofila) Comune di Firenze Coop. Arké Coop. Gruppo Incontro Coop. Il Girasole Coop. Odissea Oxfam Italia	CONCLUSO (2021-2022)	MSNA	AFFIDO FAMILIARE (Affido leggero)	https://coeso.org/portfolio-articoli/avec/
WelcHome	Comune di Modena (Capofila), Associazione Papa Giovanni XXIII, Refugees Welcome Italia, Associazione Agevolando, Amazzonia Sviluppo Onlus, ARCI Modena, ASVM, CSI Modena, Forum Terzo Settore, Moxa, Parrocchia Beata Vergine Addolorata, Porta Aperta, Rosa Bianca, Una mano alla città	IN CORSO (2015-)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA AFFIDO FAMILIARE (Affido leggero) MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare) TUTELA VOLONTARIA ALTRO	https://www.fondazioneimodena.it/progetti/il-progetto-di-accoglienza-welchome/
FASTER - Famiglie e cittadini per l'Affido di Minori Stranieri Emilia-Romagna	ASP Città di Bologna (Capofila) ANCI Emilia-Romagna Comune di Bologna Comune di Ravenna Coop. Soc. CIDAS Coop. Soc. Dimora D'Abramo Coop. Soc. Onlus CEIS A.R.T.E	CONCLUSO	MSNA	AFFIDO FAMILIARE (Affido leggero)	https://www.dimoradabramo.it/affido-minori-stranieri-dimoradabramo-nel-progetto-faster/
Vesta: Rifugiati in Famiglia	Coop. Soc. CIDAS (Capofila) ASP Città di Bologna Comune di Bologna Comune di Ferrara SAI (ex SIPROIMI/SPRAR)	IN CORSO (2016-)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA AFFIDO FAMILIARE MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare) TUTELA VOLONTARIA	https://www.progettovesta.com/

Famiglie senza confini	Comune di Bari (Capofila) Più altri	IN CORSO (2018-)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	AFFIDO FAMILIARE (Affido leggero)	https://www.comune.bari.it/web/servizi-alla-persona/emergenza-ucraina-famiglie-senza-confini
Mai più soli. Pratiche di accoglienza a misura di ragazzo	Cidis Onlus (Capofila) Refugees Welcome Italia Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione - ASGI Nuovo Villaggio Scs Comune di Corigliano Calabro Comune di Mugnano di Napoli	CONCLUSO (2017-2020)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare) AFFIDO FAMILIARE TUTELA VOLONTARIA ALTRO	https://refugees-welcome.it/9480-2/
Cantiere Futuro	Cidis Onlus (Capofila) Coop. Camelot Cooperazione Internazionale Sud Sud - C.I.S.S. Fondazione ISMU GLR Gruppo Lavoro Rifugiati Comune di Offenbach (Germania) Sanitaria Delfino Più altri	CONCLUSO (2018-2022)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	ALTRO ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA AFFIDO FAMILIARE (Affido leggero)	https://cidisonlus.org/progetti/cantiere-futuro/
Ragazzi sospesi Azioni di accompagnamento all'autonomia nel passaggio alla maggiore età dei minori stranieri non accompagnati	Coop. Soc. Dedalus (Capofila) Comune di Napoli Oxfam Italia Pio Monte della Misericordia Priscilla - Associazione di Volontariato	CONCLUSO	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare)	https://minoristranieri-neveralone.it/progetto/ragazzi-sospesi/
Più tempo insieme - Progetto di Affido familiare per Minori Stranieri Non Accompagnati	Comune di Colle Sannita (Capofila) Coop. Soc. GiadaOnlus Coop. Social Care Onlus	CONCLUSO	MSNA	AFFIDO FAMILIARE	https://www.facebook.com/progettofam2284/
Giovani Campani	Regione Campania (Capofila) CIDIS Onlus Associazione La Tenda Centro di Solidarietà Onlus Consorzio Co.Re. ATI Dedalus Coop. Soc. / Less Impresa Sociale Shannara Scs Consorzio La Rada	CONCLUSO (2018-2020)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	AFFIDO FAMILIARE ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare) TUTELA VOLONTARIA	https://cidisonlus.org/progetti/giovani-compani/
MSNA - Minori: Seminare una Nuova Accoglienza	Fondazione Museke Onlus (Capofila) Comune di Brescia Consorzio Coop. Soc. Solco Brescia Coop. Soc. Il Calabrone Onlus Coop. Soc. L'Alternativa Onlus Coop. Soc. La Vela Onlus Coop. Soc. Tempo Libero Onlus	CONCLUSO	MSNA	AFFIDO FAMILIARE ALTRO TUTELA VOLONTARIA	https://minoristranieri-neveralone.it/progetto/msna/#:~:text=A%20Brescia%2C%20MSNA%20%E2%80%93%20Minori%3A,la%20comunit%C3%A0%20che%20lo%20circonda.

Dormitorio San Vincenzo de Paoli
Fondazione PlnAC
Forum Provinciale del Terzo Settore di Brescia

M. S. N. A. Minori e giovani Stranieri Non Accompagnati: azioni di inclusione e autonomia	Istituto Don Calabria (Capofila) ASP Ferrara Associazione Agevolando Associazione Apriti Cuore Associazione Avvocato di Strada Onlus Comune di Ferrara Comune di Palermo Comune di Verona CAMELOT - Officine Cooperative Scs Provincia di Verona	CONCLUSO (2017-2019)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	AFFIDO FAMILIARE ALTRO TUTELA VOLONTARIA	https://www.avvocatodistrada.it/attivita/progetti/minori-giovani-stranieri-non-accompagnati-azioni-inclusione-autonomia/
	CESVI Fondazione Onlus (Capofila) ASP Città di Bologna Associazione AccoglieRete Associazione Agevolando Associazione di Solidarietà Sociale Onlus L'Albero della Vita Associazione Don Lorenzo Milani Onlus Associazione Formazione Professionale Patronato San Vincenzo Comune di Bergamo Comune di Bologna Coop. Soc. C.S.A.P.S.A.Due Onlus Coop. Soc. Camelot - Officine Cooperative Coop. Soc. CEIS Formazione Coop. Soc. Famille Coop. Soc. Oxfam Italia Intercultura Coop. Soc. Società Dolce Passwork - Impresa Sociale scs Onlus Il S.O.I.E. Scs Sostegno Oltre L'Emarginazione Onlus	CONCLUSO (2017-2020)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	TUTELA SOCIALE TUTELA VOLONTARIA ALTRO	https://minoristranieri-neveralone.it/progetto/strada-facendo/

STRADA FACENDO -
Sperimentazione di interventi in rete per il passaggio nell'età adulta di minori stranieri e neomaggiorenni non accompagnati

P.O.P.E.Y.E. (Pathway of Orientation for Promoting and Enhancing Youth Employment - trad. Azioni di orientamento per la promozione e il miglioramento dell'occupabilità giovanile)	La Rada consorzio di cooperative sociali Scs (Capofila) Associazione Centro Informazione Documentazione e Iniziativa per lo Sviluppo CIDIS Onlus Comune di Salerno Credito senza confini - CSC Scs Mestieri Campania Consorzio di Coop. Soc. Scs	CONCLUSO	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA ALTRO	https://minoristranieri-neveralone.it/progetto/popeve/
	Coop. Soc. Progetto Tenda Onlus (Capofila) Arciragazzi Nazionale Arciragazzi Portici Utopia Attanasio Associazione Arciragazzi Sicilia APS	CONCLUSO (2019-2021)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	AFFIDO FAMILIARE ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://minoristranieri-neveralone.it/progetto/le-rotte-del-gusto/

Le rotte del gusto

<p>Associazione Nahuel Comune di Torino Cooperativa Nuove Mete Istituto di Formazione Politica Pedro Arrupe - Centro Studi Sociali Persone Senza Dimora Fondazione Dravelli Shannara Coop. Soc. Onlus Dedalus Coop. Soc.</p>	<p>(Tutela leggera/Affiancamento familiare) TUTELA VOLONTARIA</p>				
<p>Nidos (Capofila) (Paesi Bassi) Minor-Ndako (Belgio) Danish Red Cross (Danimarca) Jugendhilfe Süd-Niechersachsen (Germania) OPU (Repubblica Ceca) KIJA (Austria)</p>		MSNA	CONCLUSO (2015-2017)	AFFIDO FAMILIARE	https://nidosineurope.eu/projects/alfaca/
<p>Istituto degli Innocenti (Capofila) Comune di Firenze Comune di Vicenza National Foster Care Association (Bulgaria) New Bulgarian University-The Know How Centre (KHC) (Bulgaria) METAdrasi-Action for Migration and Development (Grecia) Stichting Nidos (Paesi Bassi) Più altri</p>		MSNA	CONCLUSO (2017-2019)	AFFIDO FAMILIARE	https://www.istitutodegliinnocenti.it/it/progetti/profuce
<p>Fondazione l'albero della vita (Capofila) Fondazione ISMU Fice Austria – International Federation Of Educative Communities (Austria) CORAM – Children's Legal Centre (Regno Unito) Eurochild (N.S.) OPU (Repubblica Ceca) Slovenska Filantropija (Slovenia) ACCEM (Spagna) FCYA – Family, Child, Youth Association (Ungheria)</p>		MSNA	CONCLUSO (2017-2019)	AFFIDO FAMILIARE	https://forum-project.alberodellavita.org/
<p>Nidos (Capofila) (Paesi Bassi) Minor N'dako (Belgio) Pleegzorg Vlaamse-Brabant en Brussel (Belgio) Mentor-Escale (Belgio) Hope for Children CRC Policy Center (Cipro) Center for Missing and Exploited Children (Croazia) METAdrasi (Grecia) Amici dei Bambini (Italia)</p>		MSNA	CONCLUSO (2018-2019)	AFFIDO FAMILIARE	https://nidosineurope.eu/projects/alfaca-ii/

FA.B - Family Based care for children in migration	Cidis Onlus (Capofila) Fondazione ISMU HFC Hope for Children CRC Policy Center (Cipro) KMOP Kentro Mermnas Oikogeneias ai Paidiou (Grecia) JRS Jesuit Refugee Service Malta Foundation (Malta) PorCausa de investigacion y periodismo (Spagna)	CONCLUSO (2020-2022)	MSNA	AFFIDO FAMILIARE	https://cidisonlus.org/progetti/f-a-b-family-based-care-for-children-in-migration/
	Nidos (Capofila) (Paesi Bassi) Save the Children Italia (Italia) Agir pour le Lien social et la Citoyenneté (Francia) Save the Children Svezia (Svezia) Più altri	CONCLUSO (2021-2022)	MSNA	AFFIDO FAMILIARE	https://nidosineurope.eu/projects/impact/
IMPACT - IMprovement and extension of good Practices of Alternative Care and proTection	Fondazione L'Albero della Vita (Capofila) Comune di Palermo Comune di Macerata Caritas Ambrosiana Consorzio Farsi Prossimo Cidis Onlus OPU (Repubblica Ceca) ACCEM (Spagna) Reach For Change (Svezia)				
EPIC - European Practices for Integration and Care	Programma integra Scs (Capofila) Centro Astalli Coop. Soc. CivicoZero Consiglio Italiano per i Rifugiati - CIR Onlus Comune di Torino Coop. Sociale Esserci Coop. Soc. Prospettiva Save the Children Italia	CONCLUSO (2020-2022)	MSNA	AFFIDO FAMILIARE	https://epic-project.alberodellavita.org/
Xing Crossing	Programma integra Scs (Capofila) Centro Astalli Coop. Soc. CivicoZero Consiglio Italiano per i Rifugiati - CIR Onlus Comune di Torino Coop. Sociale Esserci Coop. Soc. Prospettiva Save the Children Italia	CONCLUSO (2019-2021)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare)	https://www.programmaintegrait.it/wp/programma-integra/progetti/xing-crossing-percorsi-di-inserimento-per-giovani-migranti/
Re-generations	Defence for Children International Italia (Capofila) (Italia) Never Alone (Italia) ARSIS (Grecia) Punt de Referència (Spagna)	CONCLUSO (2018-2022)	EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare)	https://www.regeneration-project.net/mentoring/
RoAD to Adulthood - Mentorship Helping Migrant and Refugee Unaccompanied Minors Navigate Adulthood	Defence for Children International Italia (Capofila) Never Alone (Italia) ARSIS (Grecia) Mentoring Europe (Paesi Bassi) Punt de Referència (Spagna)	IN CORSO (2022-)	MSNA E EX MSNA (neomaggiorenni / giovani adulti)	MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare)	https://www.defenceforchildren.it/it/news-329/road-la-strada-verso-l-eta-adulta

DREAMM - Develop and Realise Empowering Actions for Mentoring Migrants	CIDIS Onlus (Capofila) (Italia) Università di Perugia (Italia) Key & Key Communications (Italia) die Berater (Austria) Citizens In Power (Cipro) Blinc (Germania) IASIS (Grecia) University of Malta (Malta)	IN CORSO (2022-)	MIGRANTI	ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://www.dreamm-project.eu/italy-2/
	Hellenic Open University (Capofila) (Grecia) Oxfam Italia Intercultura (Italia) ALDA - European Association for Local Democracy (Francia) Ifa Akademie (Germania) Olympic Training and Consulting Ltd (Grecia) Southside Partnership DLR (Irlanda) Associação Renovar a Mouraria (Portogallo) Colectiv (Spagna) Folkuniversitetet Stiftelsen Vid Lunds Universitet (Svezia)	CONCLUSO (2018-2019)	DONNE MIGRANTI	ALTRO MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE	https://www.oxfamitalia.org/prgetto-wemin/
WEMIN					

NOTE

¹ <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

² Come si specificherà meglio in seguito, secondo UNICEF già al primo mese di guerra in Ucraina si è registrata la fuga di 4.3 milioni di bambini, più della metà dei 7.5 milioni stimati nel Paese. A sei mesi di distanza, secondo l'Agenzia ONU, 5 milioni sono i minori ucraini che necessitano di assistenza umanitaria. <https://www.unicef.org/emergencies/war-ukraine-pose-immediate-threat-children>

³ European Commission, Communication from the Commission on the EU Strategy on the rights of the child, 24 marzo 2021, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142>

⁴ Council of Europe, New Strategy for the Rights of the Child (2022-2027), 2022 in <https://rm.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-child/1680a5ef27>

⁵ European Commission, Communication from the Commission on the EU Strategy on the rights of the child, p. 6.

⁶ Si veda inoltre l'approvazione del European Child Guarantee, in <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1428&furtherNews=yes&newsId=10024>

⁷ <https://www.egnetwork.eu/>

⁸ Raccomandazione adottata nel dicembre 2019. https://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/y5xQt7QdunzT/content/committee-of-ministers-adopts-recommendation-to-make-guardianship-for-unaccompanied-children-in-migration-situations-more-effective?_101_INSTANCE_y5xQt7QdunzT_languageId=it_IT

⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a69407

¹⁰ "12. Unaccompanied and separated children should be promptly assigned an independent and adequately trained guardian.

13. Member States should make efforts to ensure continued access to essential services for migrant, refugee and asylum-seeking girls to support their transition to adulthood beyond the age of 18".

¹¹ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2019)4, in <https://rm.coe.int/recommendation-cm-2019-4-supporting-young-refugees-transition-adulthood/168098e814>

¹² Council of Europe, New Strategy, op. cit., p. 46.

¹³ Eurochild, Save The Children, Terre des hommes, *Promoting the rights of children in migration through the MFF*, December, 2020, p. 7.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

¹⁵ Per una specifica si guardi l'informativa del Governo italiano, <https://www.protezionecivile.gov.it/sta-tic/a6466bfbcf85cef38780bad07cb62ed1/opuscolo-informativo-protezione-temporanea-ita.pdf>

¹⁶ Art. 2.3 della Direttiva sulla protezione temporanea: "A norma dell'articolo 7 della direttiva 2001/55/CE, gli Stati membri possono applicare la presente decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine."

¹⁷ C. Scissa, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici*, ASGI, 2022.

¹⁸ La direttiva è consultabile al seguente link, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=LT>

¹⁹ "The Member States shall as soon as possible take measures to ensure the necessary representation of unaccompanied minors enjoying temporary protection by legal guardianship, or, where necessary, representation by an organization which is responsible for the care and well-being of minors, or by any other appropriate representation."

²⁰ KIND, Child Circle, Note on Unaccompanied Children Fleeing from Ukraine, March 2022, p. 14.

²¹ FRA, Council of Europe, Handbook on European law relating to the rights of the child, 2022, p. 33 in https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ENG.pdf

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_406

²³ <https://reliefweb.int/report/greece/voluntary-scheme-relocation-greece-other-european-countries-08-june-2022>

²⁴ <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=2066000&l=en>

²⁵ <https://pathforeurope.eu/the-reception-system-of-unaccompanied-minors-in-greece/>

²⁶ <https://reliefweb.int/report/greece/situation-update-unaccompanied-children-uac-greece-01-june-2022-enel>

²⁷ International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018.

²⁸ https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/newsletter-july-august-2021/-/asset_publisher/UnDw8aJsgizX/content/ecsr-decision-on-the-protection-of-migrant-children-in-greece?_101_INSTANCE_UnDw8aJsgizX_view-Mode=view/

- ²⁹ ECSR, International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018, 21 January 2021.
- ³⁰ Articolo 31 – Diritto all’abitazione
- ³¹ Articolo 17 – Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica
- ³² Articolo 7 – Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela
- ³³ Articolo 11 – Diritto alla protezione della salute
- ³⁴ <https://rm.coe.int/carta-sociale-europea/16808b6384>
- ³⁵ Committee of Ministers, Recommendations CM/RecChS(2022)2 of the Committee of Ministers to member States on International Commission of Jurists (ICJ) and the European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a64113
- ³⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6430186-8455364%22%5D%7D>
- ³⁷ <https://migration.gov.gr/en/apologismos-drason-2020-2021-tis-eidikis-grammateias-prostasias-asynodeyton-anilikon-2/>
- ³⁸ IRC, A chance for a better future Supported independent living and the protection of unaccompanied children in Greece, 2021.
- ³⁹ <https://www.unhcr.org/news/press/2021/6/60d4a2c14/un-agencies-welcome-relocation-4000-asylum-seekers-refugees-greece.html>
- ⁴⁰ Border Violence Monitoring Network (BVMN), Balkan Regional Report 2022, July, in <https://www.borderviolence.eu/july/#more-20775>
- ⁴¹ “I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.” In <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/24-diritti-del-minore#:~:text=I%20minori%20hanno%20diritto%20alla,et%20C3%A0%20e%20della%20loro%20maturit%C3%A0>.
- ⁴² CJEU, M. A. c. Belgio, Causa C-112/20, sentenza del 11 marzo 2021.
- ⁴³ https://www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/il-principio-dei-best-interests-e-la-tutela-dei-minori_86.php
- ⁴⁴ CGUE, TQ c. Secretary of State for the Home Department, Causa C-441/19, 14 gennaio 2021.
- ⁴⁵ Si veda la sezione concernente i MSNA nel Regno Unito per una descrizione de caso Khan.
- ⁴⁶ Council of Europe, The best interests of the child: A dialogue between theory and practice, Strasbourg, 2016.
- ⁴⁷ FRA, FRA Focus, Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox, 2015, n. 2, “Increasing legal avenues to reach the EU should be a core component of the forthcoming European Commission plan to fight smuggling in human beings. At the same time, EU Member States should offer more possibilities for persons in need of protection to enter the EU legally, so that these can constitute a viable alternative to risky irregular entry.”, p. 16.
- ⁴⁸ G. Orsini, Deconstructing Europe’s permanent migrants crisis: A critical look at the EU governance of the border in the Mediterranean and North Africa. Africa e Mediterraneo, 87, pp. 46–53; F. L. Gatta, Politiche migratorie respingenti e controllo rafforzato delle frontiere: l’impatto sui diritti umani della gestione della crisi dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, in Ordine internazionale e diritti umani, 2020, pp. 77 ss; a E. Frasca e M. Lunardini, La “collaborazione” con i partner internazionali e l’ottica distorta della sedentarietà, in A. Stocchiero, S. Ceschi (a cura di), “L’Italia, l’Europa e il dibattito sulla nuova politica migratoria”, Donzelli, 2021.
- ⁴⁹ Ad esempio G. Orsini, M. Rota, O. Uzureau, M. Behrendt, Adeyinka, Lietaert, I. Derluyn, Loops of Violence(s) Within Europe’s Governance of Migration in Libya, Italy, Greece, and Belgium, Politics and Governance, 2022.
- ⁵⁰ In tema di ricongiungimento si legga la seguente parte di intervista estratta dall’articolo citato: “Our case has been dismissed for a third time by the asylum committee, and we are about to go to court. I don’t know why it keeps happening. I’ve been living here for more than two years now and I’m still invisible. I’m tired of waiting, we only wait.”
- ⁵¹ J. Bhabha, Time for a reset: Implications for child migration policies arising from COVID-19, OIM, 2020, in <https://publications.iom.int/system/files/pdf/implications-for-child.pdf>
- ⁵² <https://fra.europa.eu/en/themes/covid-19>
- ⁵³ ECHR, Unaccompanied migrant minors in detention, Factsheet, 2021, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Unaccompanied_minors_detention_ENG.pdf
- ⁵⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6731531-8975568%22%5D%7D>
- ⁵⁵ <https://www.vita.it/it/article/2022/04/13/caffo-ucraina-minori-a-rischio-scomparsa/162524/>
- ⁵⁶ <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Dati al 19 luglio 2022.
- ⁵⁷ UNHCR, Regional Inter-Agency Child Protection Update – July 2022, in <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93981>
- ⁵⁸ https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/05/25/di-maio-40.000-minori-ucraini-arrivati-in-italia_184c4afd-2af9-47ca-9e1d-16afe1b47ef0.html
- ⁵⁹ https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2022/03/azione-della-farnesina-a-tutela-dei-minori-in-ucraina/
- ⁶⁰ <https://www.unicef.org/press-releases/more-half-ukraines-children-displaced-after-one-month-war>
- ⁶¹ Intervista a Ernesto Caffo, fondatore e presidente di Telefono Azzurro, <http://www.vita.it/it/article/2022/04/13/caffo-ucraina-minori-a-rischio-scomparsa/162524/>
- ⁶² https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_en
- ⁶³ Key recommendations to uphold the rights of Ukrainian children deprived of family care, in <https://missingchildreneurope.eu/download/joint-statement-key-recommendations-to-uphold-the-rights-of-ukrainian-children-deprived-of-family-care/?wpdmdl=3532&refresh=6230808f391647345807>
- ⁶⁴ Child 10, Missing Children Europe, JOINT RECOMMENDATIONS Protect children (at risk of) going missing, violence and exploitation due to the Russian war in Ukraine, March 2022.
- ⁶⁵ Ukraine situation: Regional CP SWG Meeting Minutes (18 July 2022), in <https://data.unhcr.org/en/documents/details/94313>
- ⁶⁶ Si veda nota 8.
- ⁶⁷ FRA, Fundamental Rights Agency, Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union – Developments since 2014, 2022.

⁶⁸ Nella ricerca sono compresi Macedonia del Nord e Serbia.

⁶⁹ <https://www.refworld.org/docid/62e160514.html>

⁷⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%20>

⁷¹ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-213768%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-213768%22]})

⁷² <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/10/spains-age-assessment-procedures-violate-migrant-childrens-rights-un?LangID=E&NewsID=26375>

⁷³ <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/>

⁷⁴ Supreme Court, Judgment No 453/2014, 23 September 2014.

⁷⁵ Si ringrazia per il seguente capitolo l'interlocuzione con Mona Bani, direttrice di Revoke (ONG), Eva Barnsley, policy officer presso London Council, Alison Birch, leader practitioner presso After18 (ONG), Benny Hunter, coordinatore progetto presso Da'aro Youth Project (ONG), Susanna Corona Maioli, Dottoranda presso UCL - University College London, Sara Ortiz, social worker presso TACT Care, Jo Wilding esperta MSNA e avvocatata.

⁷⁶ <https://it.euronews.com/2021/11/26/johnson-parigi-riprenda-i-migranti-che-traversano-la-manica>

⁷⁷ <https://it.euronews.com/2021/11/28/migranti-un-aereo-di-frontex-pattugliera-la-manica>

⁷⁸ <https://www.gov.uk/government/statistics/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-december-2021/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-december-2021>

⁷⁹ <https://www.gov.uk/government/statistics/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-march-2022/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-march-2022>

⁸⁰ <https://media.refugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2022/03/11092823/Children-in-the-Asylum-System-Feb-2022.pdf>

⁸¹ ECHR, case Khan v. France, 28 February 2019, in [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:\[%22003-6342401-8297140%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-6342401-8297140%22]})

⁸² <https://www.rescue.org/uk/article/what-dubs-amendment>

⁸³ <https://www.gov.uk/settlement-refugee-or-humanitarian-protection/family-reunion>

⁸⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684049/lotr-compelling-compassionate-grounds-v1.0ext.pdf

⁸⁵ <https://www.gov.uk/government/news/homes-for-ukraine-scheme-to-begin-processing-applications-from-unaccompanied-children>

⁸⁶ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/section/55>

⁸⁷ <https://infed.org/mobi/every-child-matters-change-for-children/>

⁸⁸ ECPAT, Outside the frame: Unaccompanied children denied care and protection, 2022.

⁸⁹ <https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2022-02-18/125192/>

⁹⁰ Si veda la sezione *statistics*, del sito ufficiale del Governo inglese. <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-year-ending-december-2021/how-many-people-do-we-grant-asylum-or-protection-to#:~:text=There%20were%2048%2C540%20asylum%20applications,number%20for%20almost%20two%20decades.>

⁹¹ Home Office, National Transfer Scheme Protocol for Unaccompanied Asylum Seeking Children, 2021.

⁹² Ibidem.

⁹³ <https://www.gov.uk/government/news/national-transfer-scheme-to-become-mandatory-for-all-local-authorities>

⁹⁴ Home Office, Extending Personal Adviser support to all care leavers to age 25 Statutory guidance for local authorities, 2018. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/683701/Extending_Personal_Adviser_support_to_all_care_leavers_to_age_25.pdf

⁹⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/36/contents/enacted>

⁹⁶ <https://www.politico.eu/article/eu-commission-proposal-migration-pact-t-ukraine/>

⁹⁷ M. Lunardini, *Minori soli in cammino per l'Europa: una panoramica dell'accoglienza nel continente*, Approf. 13, CeSPI, 2022

⁹⁸ European Court for Human Rights (Echr), Ejimson c. Germania, case 58681/12, par. 57, 1 marzo 2018.

⁹⁹ Art. 2 (e) della Direttiva n. 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) e art. 2 della l. 47/2017.

¹⁰⁰ CGUE, Case C-230/21, X c. Belgio, 17 Novembre 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0230&from=EN>

¹⁰¹ 3. Se il rifugiato è un minore non accompagnato, gli Stati membri: a) autorizzano l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare degli ascendenti diretti di primo grado, senza applicare le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a).

¹⁰² Ecco la definizione data "il cittadino di paesi terzi o l'apolide d'età inferiore ai diciotto anni che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un tale adulto, o il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri."

¹⁰³ I dati sono riportati da ASVIS, La piaga dei matrimoni precoci tenderà ad aggravarsi nei prossimi anni, 2021, Dicembre.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Nidos è l'istituzione pubblica responsabile del sistema di tutela in Olanda. <https://www.nidos.nl/en/>

¹⁰⁶ <https://www.government.nl/topics/asylum-policy/question-and-answer/dutch-government-policy-on-child-brides-forced-marriages>

¹⁰⁷ https://asylumineurope.org/reports/country/slovenia/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/legal-representation-unaccompanied-children/#_ftn11

¹⁰⁸ A. L. Sciacovelli, *La protezione del minore migrante in Europa, Profili di diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 69.

¹⁰⁹ Echr, Caso Z.H. e R. H. c. Svizzera, ricorso 60119/12, par. 42, 8 dicembre 2015, "Article 8 of the Convention cannot be interpreted as imposing on any State party to the Convention an obligation to recognize a marriage, religious or otherwise, contracted by a 14 years old child." Vedi A. L. Sciacovelli, op. cit., p. 70.

¹¹⁰ CGUE, Case C-550/16, A and S v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Aprile 2018, in <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/cp180040en.pdf>

- ¹¹¹ CGUE, Arrêts de la Cour dans les affaires jointes C-273/20 et C-355/20, Agosto 2022, in <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-08/cp220136fr.pdf>
- ¹¹² M. Lunardini, op. cit., p.20.
- ¹¹³ Communiqué de presse 06.10.2022 – FEDASIL, in <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/1486>
- ¹¹⁴ Echr, Msollem et 147 autres c. Belgique, Novembre 2022, in [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22003-7491508-10277706%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22003-7491508-10277706%22]})
<https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-europe/1128-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-l-absence-d-hebergement-pourrait-constituer-un-traitement-inhumain-et-degradant>
- ¹¹⁵ Per un'interessante disamina si rimanda a J. B. Farcy, The Belgian reception crisis before the Echr: the court orders belgium to respect the rule of law, December 2022 in <https://strasbourgoobservers.com/2022/12/02/the-belgian-reception-crisis-before-the-ecthr-the-court-orders-belgium-to-respect-the-rule-of-law/>
- ¹¹⁶ <https://www.lesoir.be/468187/article/2022-09-28/crise-de-laccueil-des-avocats-se-sentent-maltraites-par-le-gouvernement>
- ¹¹⁷ <https://www.brusselstimes.com/308204/reception-crisis-in-belgium-families-with-children-now-being-left-to-sleep-on-streets>
- ¹¹⁸ Echr, ricorso n. 28820/13, 75547/13 e 13114/15, N. H. et autres c. France, 2 Juillet 2020, in [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-203295%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-203295%22]})
- ¹¹⁹ <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/nh-and-others-v-france-failure-domestic-authorities-resulted-inhuman-and-degrading-living>
- ¹²⁰ <https://www.brusselstimes.com/325705/fps-justice-refuses-to-submit-unaccompanied-minors-to-age-tests>
- ¹²¹ J. B. Farcy, op. cit., in <https://strasbourgoobservers.com/2022/12/02/the-belgian-reception-crisis-before-the-ecthr-the-court-orders-belgium-to-respect-the-rule-of-law/>
- ¹²² CGUE, Case Jawo, C-163/17, 19 Marzo 2019, in <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211803&pageIn-dex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=690589>
- ¹²³ Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, 5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023, 2022, Istituto degli Innocenti, Firenze.
- ¹²⁴ C. Pulcinelli, D. Pistono (a cura di), Come stai? La salute delle bambine, dei bambini e degli adolescenti. XIII Atlante dell'infanzia a rischio, 2022, Save the Children.
- ¹²⁵ Si legge infatti "Azione 22. L'attuazione della normativa sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (legge n. 47 del 2017) L'azione risponde agli Obiettivi di sviluppo sostenibile n. 10 e 16 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, agli obiettivi n. 2, 3, 4 e 6 della Strategia dell'Unione europea sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2021-2024, e agli obiettivi n. 4 e 6 della Garanzia europea per l'infanzia".
- ¹²⁶ Secondo l'art. 22 della L. 47/17 si sarebbe dovuto intervenire entro un mese dall'approvazione della legge medesima, per l'adeguamento alle nuove norme dei regolamenti citati.
- ¹²⁷ <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2022/seduta-del-12102022/report-del-12102022/>
- ¹²⁸ Quest'ultimo legato ad una progettualità terminata e che si auspica rinnovata, coordinata dal Garante nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. Si veda <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/rapporti-di-monitoraggio>
- ¹²⁹ Si veda ad esempio il progetto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) insieme ad ANPAL, Percorsi 4, iniziato a novembre 2021. Il progetto ha l'obiettivo di realizzare percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo di MSNA e di giovani migranti, fino a 24 anni non compiuti, che abbiano fatto ingresso in Italia come minori soli. <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati-al-via-il-progetto-Percorsi-4.aspx#:~:text=3%20novembre%202021,ingresso%20in%20Italia%20come%20MSNA>.
- ¹³⁰ Si veda M. Lunardini, Apolidia e Minori Stranieri non Accompagnati. Il rischio di una mancata identificazione dell'apolidia nel passaggio alla maggiore età, Appr. 11, Ottobre, CeSPI, 2021; F. Ceccarelli, M. Gammicchia, C. Isoli, L. Soprani, Relazione sul fenomeno dell'apolidia tra i MSNA in Italia, Università degli studi di Torino, 2021.
- ¹³¹ Decreto del presidente della repubblica 4 ottobre 2022, n. 191 Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'articolo 22 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, in G.U. Serie Generale del 13 dicembre 2022.
- ¹³² Senato, Dossier, Modifiche al d.P.R. n. 394/1999 in materia di minori stranieri non accompagnati, 2020.
- ¹³³ Circolari del Ministero dell'Interno del 24 marzo 2017 e del 28 agosto 2017.
- ¹³⁴ Decreto 8 agosto 2022, Disciplina delle modalità dei rimborsi e degli interventi in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati, G.U., serie generale, n.219 del 19 settembre 2022, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/09/19/22A05278/sg>
- ¹³⁵ [https://www.garanteinfanzia.org/rimborsi-i-tutori-volontari-di-msna-un-milione-sbloccato-con-decreto-ministeriale#:~:text=I%20rimborsi%20per%20i%20tutori,219%20del%2019%20settembre%202022\)](https://www.garanteinfanzia.org/rimborsi-i-tutori-volontari-di-msna-un-milione-sbloccato-con-decreto-ministeriale#:~:text=I%20rimborsi%20per%20i%20tutori,219%20del%2019%20settembre%202022)).
- ¹³⁶ Gli ultimi dati risalgono a ottobre 2022, si veda: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), Report MSNA ottobre 2022, p. 2.
- ¹³⁷ <https://www.garanteinfanzia.org/news/tutori-volontari-di-minori-stranieri-non-accompagnati-intesa-autorit%C3%A0-garante-%E2%80%93-easo>
- ¹³⁸ Su tali aspetti si veda A. Thiene, Il tutore volontario finalmente protagonista nella vita dei minori stranieri non accompagnati, in A. Annoni (a cura di), La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano, Jovene, 2018, pp. 89- 111.
- ¹³⁹ Corte Costituzionale, Sentenza 218 del 2018, in <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=218>
- ¹⁴⁰ Art. 379 c.c. Gratuità della tutela L'ufficio tutelare è gratuito. Il Giudice Tutelare, tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità. Può altresì, se particolari circostanze lo richiedono, sentito il protutore, autorizzare il tutore a farsi coadiuvare nell'amministrazione, sotto la sua personale responsabilità, da una o più persone stipendiate.
- ¹⁴¹ <https://press.regione.puglia.it/-/polizza-assicurativa-rc-per-tutori-volontari-di-minori-stranieri-non-accompagnati-prorogata-la-data-per-la-presentazione-della-domanda-di-rimborso>
- ¹⁴² https://www.simmweb.it/attachments/article/1096/2022_Ministero_minori_esenzioni.pdf
- ¹⁴³ Per una lettura del Protocollo, si veda <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1381>

- ¹⁴⁴ INMP, Primo rapporto nazionale sull'attuazione del protocollo per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, 22 settembre 2022, Roma: Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà, 2022.
- ¹⁴⁵ Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico.
- ¹⁴⁶ S. Penasa, L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare, in *Federalismi*, n. 2, 2019; E. Di Napoli, Riflessioni a margine della «nuova» procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della l. 47/2017, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017.
- ¹⁴⁷ INMP, Primo rapporto, op. cit., p. 29.
- ¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 34.
- ¹⁴⁹ M. Del Monte, M. Mentzelopoulou, Disappearance of migrant children in Europe, European Parliament, September 2022.
- ¹⁵⁰ EMN, Missing unaccompanied minors in the EU, Norway and the UK, 2020.
- ¹⁵¹ EMN, Annual Report on Migration and Asylum 2021, June 2022, p. 29.
- ¹⁵² EFRIS, Linee guida ricongiungimento familiare, 2021, p. 8.
- ¹⁵³ *Ibidem*, si veda: <https://www.cidas.coop/wp-content/uploads/2021/11/SOPs-EFRIS.pdf>
- ¹⁵⁴ EASO, Asylum Report 2020, p. 99, citato in A. L. Sciacovelli, op. cit., p. 190.
- ¹⁵⁵ Save the Children, Nascosti in piena vista. Minori migranti in viaggio attraverso l'Europa, 2021 in <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/nascosti-piena-vista.pdf>.
- ¹⁵⁶ Possiamo definire come minore separato, il minore di 18 anni che non risiede nel suo paese di origine ed è separato da entrambi i genitori oppure da chi in precedenza, in base alla legge, ha esercitato la potestà genitoriale. Come spiega la nota del EMN Italy, "Un minore può essere totalmente solo mentre un altro può vivere con parenti acquisiti. Minori di questo tipo sono minori separati dai genitori e hanno diritto alla protezione internazionale nell'ambito di un'ampia gamma di strumenti internazionali e nazionali.", Si veda <https://www.emnitalyncp.it/definizione/minore-separato/#:~:text=minore%20di%2018%20anni%20che,ha%20esercitato%20la%20potest%C3%A0%20genitoriale>.
- ¹⁵⁷ Corte di Cassazione, sez. VI Civile, sentenza n. 9199 del 2019.
- ¹⁵⁸ Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 677 di mercoledì 13 aprile 2022, in <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0677&tipo=stenografico>
- ¹⁵⁹ Ocdpc n. 898 del 23 giugno 2022 - Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti nel territorio dell'Ucraina <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/commissario-delegato-ex-ocdpc-n-8762022#:~:text=876%20del%2013%20marzo%202022,seguito%20del%20conflitto%20in%20atto>.
- ¹⁶⁰ M. Tomasi, Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità, in *Rivista AIC*, n.1, 2020, p. 28.
- ¹⁶¹ Direttiva 2013/32/UE, art.2, lett. n).
- ¹⁶² EU FRA, Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union, 2018, p.9.
- ¹⁶³ Si veda F. Albano (a cura di), La Convenzione dell'Aja del 1996. Prontuario per l'operatore giuridico, AGIA, 2020, marzo.
- ¹⁶⁴ Per il testo della sentenza ed un'analisi, si veda ASGI, Minori dall'Ucraina: obbligo di rispettare la Convenzione dell'Aja e di non separare gli stessi dall'affidataria, 2022, in www.asgi.it.
- ¹⁶⁵ Associazione Italiana Magistrati Minori e Famiglia.
- ¹⁶⁶ Si veda l'intervista alla Presidente nell'aprile 2022, in <http://www.vita.it/it/article/2022/04/09/il-tutore-per-i-minori-ucraini-non-e-ingerenza-ma-sostegno/162484/>
- ¹⁶⁷ Art. 5 par. 1 "Le autorità, sia giudiziarie che amministrative, dello Stato contraente di residenza abituale del minore sono competenti ad adottare misure tendenti alla protezione della sua persona o dei suoi beni."
- ¹⁶⁸ Art. 6 par. 1 "Per i minori rifugiati e i minori che, a seguito di gravi disordini nel proprio paese, siano trasferiti a livello internazionale, le autorità dello Stato contraente sul cui territorio tali minori si vengono a trovare a causa del loro trasferimento eserciteranno la competenza prevista al paragrafo primo dell'art. 5."
- ¹⁶⁹ *Ibidem*.
- ¹⁷⁰ https://www.adnkronos.com/regione-lombardia-cerca-tutori-volontari-per-minori-stranieri-non-accompagnati_72XYL8z43lkeHQ1jC4uDI?refresh_ce
- ¹⁷¹ V.C. Talamo, La tutela del diritto all'istruzione del migrante minore, in *Iusinitinere*, in www.iusinitinere.it.
- ¹⁷² Si precisa che il parere è richiesto obbligatoriamente solo in alcuni casi, riguarda infatti MSNA, affidati ai sensi dell'art. 2 della l. n. 184/1983 ovvero sottoposti a tutela, che non siano presenti in Italia da almeno tre anni e non siano stati ammessi in un progetto di integrazione sociale e civile di durata biennale, al compimento dei 18 anni.
- ¹⁷³ Per un percorso integrato di attività di orientamento al lavoro, formazione e tirocini, diretto ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio regionale, si veda <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2035/Sicilia-progetto-Empowerment-Sicilia->
- ¹⁷⁴ Ad esempio il 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.
- ¹⁷⁵ Si veda nota 128.
- ¹⁷⁶ MLPS, Rapporto approfondimento semestrale MSNA, 30 giugno 2022, pp. 50 - 51.
- ¹⁷⁷ Si veda R. T. Di Rosa, I minori stranieri non accompagnati nei Centri di Istruzione per gli Adulti in Sicilia, in S. Greco, G. Tumminelli (a cura di), *Migrazioni in Sicilia*, Sesto San Giovanni, 2017, pp. 131-138.
- ¹⁷⁸ <https://www.intersos.org/en/a-second-group-of-unaccompanied-minors-from-the-pagella-in-tasca-project-arrived-in-italy/>
- ¹⁷⁹ MIUR, Accoglienza scolastica degli studenti ucraini esuli. <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/accoglienza-scolastica-degli-studenti-ucraini-esuli>
- ¹⁸⁰ MIUR, Nota 5 agosto 2020, prot. n. 1376.

- ¹⁸¹ MIUR, Accoglienza scolastica per gli studenti ucraini. Indicazioni operative, 14 aprile 2022. <https://www.miur.gov.it/documents/20182/6740601/Accoglienza+scolastica+per+gli+studenti+ucraini.+Indicazioni+operative.pdf/537575d9-f15d-d31f-e833-b7d26c0881db?version=1.0&t=1650007397455>
- ¹⁸² Ibidem.
- ¹⁸³ Ufficio X, L'accoglienza scolastica dei minori ucraini provenienti dai territori in guerra. Vademecum per le Istituzioni scolastiche della Città metropolitana di Milano, Edizione 1.3 del 18 maggio 2022.
- ¹⁸⁴ <https://www.comune.pv.it/site/home/aree-tematiche/scuola-giovani-e-famiglia/accoglienza-educativa-e-scolastica-minori-ucraini.html>
- ¹⁸⁵ MIUR, Avviso n. 1664 del 06 luglio 2022.
- ¹⁸⁶ <https://altreconomia.it/la-scuola-italiana-e-laccoglienza-dei-bambini-ucraini-un-sistema-fragile-messo-alla-prova/>
- ¹⁸⁷ Ci si riferisce al Decreto che modificherebbe il DPCM 9 dicembre 1999, n. 535, e al Decreto che regola le procedure per il primo colloquio nel centro di prima accoglienza.
- ¹⁸⁸ 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
- ¹⁸⁹ Il sito della rete SAI, tuttavia, tra i progetti territoriali FAMI indica soltanto i FAMI di Niscemi e Trabia.
- ¹⁹⁰ Report-Studio-conoscivo_sint_Miur-Msna.pdf
- ¹⁹¹ <https://www.retesai.it/i-numeri-dello-sprar/>
- ¹⁹² Posti finanziati dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.
- ¹⁹³ 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>
- ¹⁹⁴ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minorenni-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2021.pdf>
- ¹⁹⁵ 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.
- ¹⁹⁶ 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.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/en/node/2048>.
- ¹⁹⁷ 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.
- ¹⁹⁸ Dati del MLPS, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione, rilevazione al 31 dicembre 2021.
- ¹⁹⁹ Seguono le province di Brindisi e Foggia, con rispettivamente 48 posti (3 progetti) e 45 posti (2 progetti).
- ²⁰⁰ Nonostante ciò, può avvenire che in seguito a dichiarazioni mendaci di maggiore età o di incongruenze nei dati anagrafici, si continui 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.
- ²⁰¹ 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.
- ²⁰² Ricordiamo che nella regione sono operativi i CARA di Bari Palese e Brindisi Restinco, mentre quello di Foggia Borgo Mezzanone verrà dismesso e riconvertito.
- ²⁰³ 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.
- ²⁰⁴ Cfr. Garante regionale dei Diritti del Minore dell'Infanzia e dell'Adolescenza regione Puglia, Aps Talea, Report progetto EduMap 2020, gennaio 2022.
- ²⁰⁵ 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.
- ²⁰⁶ Il progetto si concluderà nel settembre 2022.
- ²⁰⁷ V. indicatore *Transizione all'età adulta*.
- ²⁰⁸ <https://garanteminori.consiglio.puglia.it/-/garante-dei-minori-firmato-protocollo-d-intesa-a-sostegno-dei-minori-stranieri-non-accompagnati>
- ²⁰⁹ 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.
- ²¹⁰ 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.

²¹¹ 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.

²¹² https://burp.regione.puglia.it/documents/10192/57114163/LR_10_2021.pdf/d7e76a7f-5754-43a8-9cba-ec345c8bbd4f

²¹³ 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.

²¹⁴ L'associazione era attiva dal 2014.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ V. più avanti all'indicatore Salute.

²¹⁷ Regione Puglia ARESS, Report di attività, "Ricerca e azione per la presa in carico precoce delle vulnerabilità degli MSNA" p.72.

²¹⁸ Ibidem, p. 64.

²¹⁹ 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.

²²⁰ 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.

²²¹ 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.

²²² Queste competenze sono state rafforzate da quando il CPIA di Lecce è diventato Centro regionale di ricerca.

²²³ 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>.

²²⁴ Regione Puglia, Linee guida in materia di contrasto alla violenza dei confronti delle persone minori per età, 2016.

²²⁵ 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.V.eDi.: Tutela dei Minori Immigrati da Violenza e Disagio", finanziato con risorse FAMI, a cui ha aderito anche la Puglia.

²²⁶ Report della "Ricercazione per la presa in carico precoce delle vulnerabilità dei MSNA" del 2017, progetto finanziato dalla Regione Puglia-ARESS.

²²⁷ 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.

²²⁸ V. sopra.

²²⁹ MPLS, Rapporto di approfondimento semestrale, dicembre 2021.

²³⁰ 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.

²³¹ 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.

²³² Il fondo è stato promosso dalla campagna "Donare Futuro - Misure regionali urgenti per il diritto alla famiglia al Centro-Sud".

²³³ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minorenni-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2021.pdf>

²³⁴ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minorenni-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2020.pdf>

²³⁵ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-08/graduatoria_ampliamenti_msna.pdf

²³⁶ https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf

²³⁷ 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.

²³⁸ CEA: Comunità Educativa Assistenziale - CEAS: Comunità Educativa con interventi ad integrazione Sociosanitaria CET: Comunità Educativa Territoriale.

²³⁹ Dopo la nostra visita questa struttura, così come la Comunità Gilardi, è entrata a far parte della rete SAI.

²⁴⁰ Report mensile minorenni stranieri non accompagnati in Italia della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di Integrazione, aggiornato al 31 dicembre 2021.

²⁴¹ 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.

- ²⁴² 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.
- ²⁴³ 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
- ²⁴⁴ 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.
- ²⁴⁵ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>
- ²⁴⁶ 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
- ²⁴⁷ Art. 5, comma 1 Legge 47/17
- ²⁴⁸ 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
- ²⁴⁹ 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>
- ²⁵⁰ 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).
- ²⁵¹ Art. 117 Cost.
- ²⁵² Bando della Fondazione San Paolo.
- ²⁵³ Circa 30 i decreti di prosieguo amministrativo emessi nel 2021, secondo i dati a disposizione di DCI.
- ²⁵⁴ 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.
- ²⁵⁵ <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/progetti/237-il-programma-di-mentoring.html>
- ²⁵⁶ 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".
- ²⁵⁷ Dati di agosto 2021. Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione - Divisione II.
- ²⁵⁸ 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 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.
- ²⁵⁹ 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."*
- ²⁶⁰ SIMM, INMP, SIP, GNLBI, FIMP, R. Virdis, UNHCR, SAVE THE CHILDREN.
- ²⁶¹ Secondo la coordinatrice del SAI di Senigallia *"La vera follia del sistema è la questione legale. C'è il minorenne 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 minorenne 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"*.
- ²⁶² (Legge n.47, 7 aprile 2017)
- ²⁶³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31 dicembre 2021, *I minori stranieri non accompagnati in Italia (MSNA), Rapporto di approfondimento semestrale*
- ²⁶⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 30 giugno 2022, *I minori stranieri non accompagnati in Italia (MSNA), Rapporto di approfondimento semestrale*
- ²⁶⁵ Foschino Barbaro, 2019, *Salute mentale dei MSNA: tra vulnerabilità e resilienza Requisiti minimi d'intervento per i Minori Stranieri non Accompagnati*, CISMAI
- ²⁶⁶ Agia, 2015, *Verso la definizione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti*
- ²⁶⁷ Cornice, 2019, *La Tutela dei Minori Stranieri non Accompagnati, un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano*, INAPP, PUBLIC POLICY INNOVATION
- ²⁶⁸ Cornice, 2019, *La Tutela dei Minori Stranieri non Accompagnati, un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano*, INAPP, PUBLIC POLICY INNOVATION
- ²⁶⁹ Foschino Barbaro, M.G., 2021, *Minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza. Percorsi di accoglienza, presa in carico, tutela e cura*, FRANCOANGELI
- ²⁷⁰ Ciabatti, 2021, *I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI "Il ruolo dell'Educatore tra Accoglienza e Integrazione"*; Per approfondire si veda anche CeSPI, 2021, *L'evoluzione della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati*, Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati, disponibile sul sito: Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati | CeSPI.

- ²⁷¹ (Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989)
- ²⁷² Foschino Barbaro, M.G., 2021, *Minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza. Percorsi di accoglienza, presa in carico, tutela e cura*, FRANCOANGELI
- ²⁷³ (Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989)
- ²⁷⁴ UNHCR/UNICEF, 2014, Safe and Sound; Convention on the Rights of the Child, 2013, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art.3, para.1)*
- ²⁷⁵ Ministero dell'Interno, 2020, *Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore*
- ²⁷⁶ Cornice, 2019, *La Tutela dei Minori Stranieri non Accompagnati, un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano*, INAPP, PUBLIC POLICY INNOVATION
- ²⁷⁷ AGIA-UNHCR 2017-2018, 2019, *L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*
- ²⁷⁸ Ciabatti, 2021, *I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI "Il ruolo dell'Educatore tra Accoglienza e Integrazione"*
- ²⁷⁹ Ciabatti, 2021, *I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI "Il ruolo dell'Educatore tra Accoglienza e Integrazione"*
- ²⁸⁰ Foschino Barbaro, 2019, *Salute mentale dei MSNA: tra vulnerabilità e resilienza Requisiti minimi d'intervento per i Minori Stranieri non Accompagnati*, CISMAI
- ²⁸¹ (European Child Guarantee) https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en#highlights
- ²⁸² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31 dicembre 2021, *I minori stranieri non accompagnati in Italia (MSNA), Rapporto di approfondimento semestrale Progetto "PERCORSI"* <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1704>
- ²⁸³ (European Child Guarantee)
- ²⁸⁴ (European Commission) Employment, Social Affairs & Inclusion, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>
- ²⁸⁵ (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31 dicembre 2021)
- ²⁸⁶ CeSPI, 2020, *Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA, Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati*
- ²⁸⁷ Si veda all'interno del Secondo Rapporto dell'Osservatorio Nazionale dei minori stranieri non accompagnati in Italia, CeSPI, 2021, il cap.6 dedicato a questo tema, [rapporto-osservatorio-msna-2021-def-light.pdf](https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1704) (cespi.it)
- ²⁸⁸ CeSPI, 2020, Approfondimento 7, *Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA*
- ²⁸⁹ Foschino Barbaro, 2019, *Salute mentale di MSNA: tra vulnerabilità e resilienza - Nell'esperienza di tali minorenni è possibile, altresì, riscontrare una costellazione di esperienze stressanti pre-migratorie, peri-migratorie e post-migratorie che, laddove presenti, si configurano come fattori di rischio che potrebbero contribuire a produrre esiti psicopatologici per questi/e minori. Nei Paesi di origine ed in quelli di transito, i/le ragazzi/e hanno vissuto disastri ambientali, carestie, epidemie. A tale stress ambientale spesso se ne aggiunge un altro di natura interpersonale: i/le MSNA hanno perso uno o entrambi i genitori e, talvolta, ne hanno assistito alla morte violenta. È possibile riscontrare molti dati circa l'esposizione di questi/e minori ad episodi ripetuti di violenza (fisica, sessuale, psicologica, correlata con la guerra, torture) e sfruttamento perpetrati sia nei contesti familiari o nei gruppi di appartenenza, che nei lunghi viaggi che li conducono nei Paesi d'approdo.*
- ²⁹⁰ UNICEF, REACH, 2017, *Reach minori in transito in Italia e in Grecia*, Dai risultati di questo studio è emerso che i minori rifugiati e migranti arrivati in Italia e in Grecia provengono da Paesi o aree geografiche interessate da conflitti o difficili condizioni economiche. Tutti gli intervistati hanno dichiarato che il contesto d'origine non garantiva loro pieno accesso ai diritti fondamentali del fanciullo, né prospettive per l'immediato futuro.
- ²⁹¹ UNICEF, Op. Cit., - Le famiglie in viaggio dal Medio Oriente alla Grecia sono spesso coscienti dei rischi che il viaggio verso l'Europa può comportare; mentre meno della metà dei bambini intervistati in Italia racconta di aver riflettuto sui rischi del viaggio prima di partire (43%). Questo implica che in molti casi, i minori lasciano il proprio Paese di origine con poca preparazione e minima consapevolezza dei rischi in cui possono incorrere. Nei casi in cui i minori hanno considerato i possibili rischi prima di partire (47%), il livello di consapevolezza è invece molto alto. La possibilità di essere uccisi lungo il percorso (42%) o di morire in mare (30%) risultano tra i rischi più comuni presi in considerazione. Questi risultati ci offrono una percezione chiara del livello di determinazione e della sensazione di emergenza che caratterizza la decisione di lasciare il proprio Paese di origine.
- ²⁹² UNICEF, Op. Cit.- Secondo quanto descritto dalla letteratura scientifica di riferimento i/le MSNA rappresentano una popolazione ad alta vulnerabilità, con una morbidità psichiatrica maggiore rispetto alle popolazioni paragonabili per età.
- ²⁹³ Foschino Barbaro, 2019, *Salute mentale di MSNA: tra vulnerabilità e resilienza*
- ²⁹⁴ Toma Ernesto, 2018, *Negletti e/o invisibili? Le radici del fenomeno odisseo dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), tra esposizione ad eventi traumatici ed alterazioni del funzionamento psichico-* Lo studio mirava a valutare la presenza di disturbo da stress post-traumatico e sintomi correlati in un gruppo di minori rifugiati non accompagnati. È stata esaminata sia la presenza di differenze statisticamente significative in funzione dei dati anamnestici, sia l'impatto di eventi di vita stressanti sperimentati prima della migrazione, durante la migrazione e dopo la migrazione. I dati hanno mostrato che l'88% dei minori rientrava nel range di cut-off, indicando una probabile presenza di sintomi legati al disturbo. Il LR test ha evidenziato come la presenza di sintomi (tendenze dissociative e disturbi internalizzanti / esternalizzanti) fosse significativamente correlata all'età dei rifugiati e al numero di eventi traumatici. Questi risultati suggeriscono come la migrazione dei minori possa costituire un evento stressante.
- ²⁹⁵ Fondazione ISMU 2019, *A un bivio la transizione all'età adulta*, La ricerca ha evidenziato come i desideri e le aspettative giochino un ruolo determinante in questa triplice transizione, articolandosi in una fase pre-partenza caratterizzata da circostanze e desideri personali (ad esempio trovare migliori opportunità di vita, studiare, fuggire dalla violenza) e dalle aspettative proprie e della famiglia di origine di lavorare e contribuire all'economia familiare. Tra i fattori che influenzano positivamente o negativamente il passaggio all'età adulta ci sono le variabili contestuali, soggettive e relazionali relative alle risorse personali, di agency e di resilienza dei ragazzi e delle ragazze nonché le reti di relazioni formali e informali che sono in grado di attivare una volta arrivati in Italia.
- ²⁹⁶ Fondazione ISMU 2019, *A un bivio la transizione all'età adulta*

²⁹⁷ Fondazione ISMU 2019, *Op. Cit.*; si veda anche Unicef 2022, *Buone pratiche di supporto psicosociale e salute mentale per adolescenti e giovani migranti e rifugiati in Italia* dove si rileva come criticità: Limitata attenzione agli interventi MHPSS non specialistici come necessari sin dalla fase di prima accoglienza; rafforzare il benessere concepito nella sua accezione più olistica, accrescere l'abilità intrinseca della persona di superare la sofferenza e, quindi, prevenire il deteriorarsi del malessere in forme di disagio psicologico più importanti.

²⁹⁸ Engel, 1977, *The Need for a New Medical Model: A Challenge for Biomedicine*

²⁹⁹ Ministero Salute 2017, *Linee guida per l'assistenza ai rifugiati vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza*; individua tra i fattori individuali protettivi sia rispetto alle conseguenze psicopatologiche del post-traumatico, che rispetto al percorso di cura, adattamento e integrazione dei minori stessi: capacità di adattamento, creatività, intelligenza, curiosità, autoregolazione emotiva, attaccamento sicuro.

³⁰⁰ Bugno, 2020, *Minori stranieri non accompagnati e well-being: una revisione della letteratura*

³⁰¹ Foschino Barbaro, M.G., 2021, *Minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza. Percorsi di accoglienza, presa in carico, tutela e cura*, FrancoAngeli

³⁰² Foschino Barbaro, M.G., 2021, *Minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza. Percorsi di accoglienza, presa in carico, tutela e cura*, FrancoAngeli

³⁰³ Fondazione ISMU 2019, *A un bivio la transizione all'età adulta*

³⁰⁴ Bugno, 2020, *Minori stranieri non accompagnati e well-being: una revisione della letteratura*

³⁰⁵ Jani, 2015, *Hope as a Crucial Factor in Integration Among Unaccompanied Immigrant Youth in the USA: A Pilot Project*, *Journal of International Migration & Integration*

³⁰⁶ Bugno, 2020, *Op. Cit.* - Jani et al. (2015) hanno connesso tra loro i concetti di well-being, resilienza e speranza: se la resilienza consente di superare gli effetti negativi provenienti da esperienze avverse e raggiungere il benessere, i fattori protettivi hanno un ruolo decisivo e la speranza è tra questi. Le autrici ritengono che la sua promozione possa aiutare i ragazzi stranieri soli a raggiungere una maggiore stabilità, consentendo loro di integrarsi più rapidamente nelle loro nuove comunità. In questa cornice, il senso di speranza consiste nell'individuazione di obiettivi concreti e realizzabili e nella convinzione nella propria capacità di raggiungerli (agency). In definitiva, si tratta di aspetti di cui politiche, ricerca e pratiche dovrebbero tener conto nel progettare l'accompagnamento dei minori stranieri non accompagnati puntando al più alto raggiungimento del loro benessere.

³⁰⁷ Foschino Barbaro, M.G., 2021, *Op. Cit.*

³⁰⁸ Per approfondire la figura del Tutore si veda il lavoro svolto dal CeSPI, 2021, *L'evoluzione della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati, nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati*

³⁰⁹ Di Pascale, 2019, *La figura del Tutore volontario dei Minori Stranieri non Accompagnati nel contesto delle iniziative dell'unione europea e della nuova normativa italiana*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

³¹⁰ Come rilevato nel *Rapporto finale attività di partecipazione AGIA-UNHCR 2017-2018, 2019, L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, i ragazzi esprimono il loro desiderio di essere più seguiti dal loro Tutore, vorrebbero ricevere maggiori informazioni sui rischi e le opportunità di lavoro, sulla modalità di ricerca e sui percorsi professionalizzanti, sui percorsi legali, l'istruzione obbligatoria e altre opportunità educative e di integrazione. Vorrebbero avere adulti di riferimento che ci siano vicini in questi momenti e ci consiglino sulle scelte che faremo, che ci seguissero anche dopo i 18 anni. Il Rapporto suggerisce che nella selezione dei tutori volontari si debba tenere conto anche della loro motivazione e capacità individuale a stabilire un rapporto di conoscenza e di rispetto reciproco, e in ultimo di fiducia.

³¹¹ Si veda la sperimentazione avviata a marzo 2020 in tre Regioni (Sicilia, Toscana, Piemonte) dell'iniziativa Never Alone sostenuta da 16 enti promotori. Per approfondire si veda CeSPI, 2021, *L'evoluzione della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati*, pag 16

³¹² Terre des hommes, 2017, *Guida al modello FARO, Salute Mentale e Supporto Psicosociale a Minori Migranti non Accompagnati e a Famiglie con bambini in prima accoglienza*.

³¹³ PAHO, 2005, *Pan American Health Organization*

³¹⁴ Nella ricerca (Fondazione ISMU, 2019) *A un bivio la transizione all'età adulta*, si analizza il concetto di "triplice transizione": la transizione dall'adolescenza all'età adulta con i cambiamenti dal punto di vista biologico-fisico, socio-emotivo e cognitivo che accomunano ogni essere umano; la transizione legata alla migrazione che porta al distacco dal proprio contesto di origine e al doversi costruire una nuova vita in un contesto culturale e sociale diverso; la transizione riguardante il superamento dei traumi vissuti prima, durante o dopo il viaggio compiuto.

³¹⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 30 giugno 2022, *I Minori Stranieri non Accompagnati in Italia, Rapporto di approfondimento semestrale*

³¹⁶ L'analisi dei dati è in fase di pubblicazione da parte dell'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati del CeSPI.

³¹⁷ Santagati, 2021, *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia e l'accesso all'istruzione*, Fondazione ISMU

³¹⁸ Santagati, 2021, *Op. Cit.* Il gruppo censito nell'indagine appare eterogeneo e differenziato: è costituito da una quota rilevante di minori lavoratori (13,8%) e di minori che si trovavano fuori dal sistema di istruzione già in patria (20%), partiti dal Paese di origine con scarsa (se non assente) scolarizzazione e in condizione di analfabetismo (17,9%), elementi di grave vulnerabilità per l'impostazione di successivi percorsi di alfabetizzazione in lingua italiana. Oltre l'80% dei 1.400 minori si collocava, all'arrivo in Italia, a un livello di italiano Alfa o Pre A1 poiché non ha mai imparato a leggere e scrivere o non possiede un'adeguata istruzione formale.

³¹⁹ Santagati, 2021, *Op. Cit.* All'interno del gruppo coinvolto nell'indagine, sono rappresentati anche minori che erano studenti (49%) e che hanno frequentato una scuola secondaria o equivalente in patria (29,2%): essi mostrano di possedere molteplici risorse per l'apprendimento (dalle competenze plurilingui alle soft skills quali autonomia, intraprendenza, ecc.), essenziali nel processo di integrazione in Italia.

³²⁰ CeSPI, 2020, *Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA*, Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati

³²¹ Ministero dell'Istruzione, <https://dati.istruzione.it/opendata/esploraidati/>

³²² Santagati, 2021, *Op. Cit.*

³²³ Cerna, 2021, *Promoting inclusive education for diverse societies*. Le barriere linguistiche, in particolare, incidono sull'integrazione degli immigrati a tutti i livelli di istruzione e oltre. In effetti, secondo i ricercatori, la padronanza della lingua del Paese ospitante non influisce

solo sull'integrazione nell'istruzione, ma anche nei mercati del lavoro e all'interno delle società in generale (Chiswick, 2014[38]; OCSE, 2018[5]). Nella dimensione economica, la padronanza della lingua è correlata a una maggiore produttività, salari e un migliore abbinamento di abilità e qualifiche. Oltre a ciò, la ricerca evidenzia che i risultati sociali degli immigrati sono influenzati anche dal livello di competenza linguistica degli immigrati (Bleakley e Chin, 2010[39]; Guven and Islam, 2015[40]). Le barriere linguistiche possono anche amplificare gli effetti di altre fonti di svantaggio, come l'emigrazione dopo i 12 anni, la mancanza di sostegno dei genitori, lo studio in una scuola svantaggiata o la frequenza di una scuola con un clima disciplinare povero. Pertanto, la lingua può essere un fattore di rischio quando si considera il benessere accademico e più ampio degli studenti immigrati.

³²⁴ Fondazione ISMU, 2019, *A un bivio, la transizione all'età adulta*

³²⁵ Si veda per esempio il progetto "PERCORSI", promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione a valere sul PON FSE Inclusion 2014-2020. Si veda anche il Progetto PUOI (Protezione Unitaria Obiettivo Integrazione) è rivolto ai maggiorenni entrati in Italia come Msna, in condizione di inoccupazione o disoccupazione e prevede la realizzazione di 4.500 percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo, articolati in una filiera combinata di servizi comprendenti lo svolgimento di un tirocinio di 6 mesi.)

³²⁶ Santagati, 2021, *Op.Cit.* A fronte di ampie reti di relazioni tra istituzioni scolastico-formative con aziende e associazioni datoriali e imprenditoriali, emergono difficoltà a offrire lavoro a giovani stranieri scarsamente qualificati, la cui assunzione comporta tra l'altro complicazioni burocratiche, che possono scoraggiare i datori di lavoro all'assunzione. I centri per l'Impiego, gli enti di formazione e le agenzie per il lavoro, pur svolgendo attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro (raccolta curriculum, preselezioni, incontro tra domanda e offerta, comunicazioni delle assunzioni, formazione finalizzata all'inserimento), fondamentali per la ricaduta occupazionale degli utenti in condizioni di svantaggio, operano in maniera autonoma, in assenza di raccordo tra loro.

³²⁷ Fondazione ISMU, 2022, *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni*

³²⁸ Fondazione ISMU, 2019, *A un bivio, la transizione all'età adulta*

³²⁹ Si veda la ricerca effettuata dal CESPI (Brauzzi, Sodano, Galli, 2020) *Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA, Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati nello scorso anno*, in particolare al centro per la semiautonomia della casa-famiglia "Il tetto".

³³⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_in_migration_-_asylum_applicants#Unaccompanied_minors

³³¹ Ibidem

³³² Si stima che tra il 2014 e il 2020, almeno 2.300 minorenni siano morti o scomparsi durante il loro viaggio migratorio (IOM, World Migration Report 2020: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf 2020)

³³³ Si fa qui riferimento ai dati riportati sui Report statistici sulla presenza dei MSNA in Italia pubblicati mensilmente dal Ministero del Lavoro: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

³³⁴ Come riportato dai dati esposti nella nota 424.

³³⁵ Come testimoniato sia da attori istituzionali che del Terzo settore, l'arrivo di minori non accompagnati ucraini ha solo parzialmente stimolato una maggiore attivazione della società civile e delle istituzioni nei confronti dei minori stranieri non accompagnati di altre nazionalità.

³³⁶ Defence for Children International Italia, Memoire. Pensieri ed esperienze dal mentoring rigenerativo, 2022 https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/dci_memoir_2022_it_lr.pdf; pubblicazione realizzata nell'ambito del progetto transeuropeo "Re-generations", co-finanziato dal fondo FAMI e, in Italia, dall'iniziativa Never Alone, per un domani possibile. Per maggiori informazioni sul progetto, svoltosi tra il 2018 e il 2022 e coordinato da Defence for Children International Italia, si veda: <https://www.defenceforchildren.it/it/news-188/re-generations>

³³⁷ Come vedremo tra poco, solamente la "tutela sociale" ha finora beneficiato di una limitata legittimazione, attraverso i pronunciamenti dei Tribunali per i Minorenni di Messina e di Firenze. Per quanto riguarda l'"affido light/leggero" si veda poco più avanti.

³³⁸ Al netto di eventuali rimborsi o limitati contributi previsti da talune iniziative.

³³⁹ In parallelo alla stesura del paper è stata compilata una mappatura contenente l'anagrafica dei progetti ed informazioni sugli obiettivi e sugli ambiti d'azione di ciascun intervento. Per la consultazione cfr. <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati>

³⁴⁰ Più avanti chiariremo i motivi dell'utilizzo delle due diverse terminologie.

³⁴¹ D.L DuBois, M.J Karcher, *Il tutoraggio giovanile nella prospettiva contemporanea*, 2014, scaricabile all'indirizzo: https://www.researchgate.net/publication/281528862_Youth_mentoring_in_contemporary_perspective; B. Ray Butler, A. Farinde-Wu, M. Winchell (eds), *Mentoring While White: Culturally Responsive Practices for Sustaining the Lives of Black college students*, Lexington Books, 2022.

³⁴² P. De Cuyper, H. Vandermeerschen, D. Purkayastha, "Migrant mentoring to work: defining an old-but-innovative instrument", p. 109, in *International Journal of Evidence Based Coaching and Mentoring*, Vol. 17(2), 2019, pp. 108-121.

³⁴³ B. McGowan, P. Saintas, K. S. Gill, "On mentoring, social mentoring and befriending", in *AI and Society: Knowledge, Culture and Communication*, 23, 2009, pp. 613-630.

³⁴⁴ De Cuyper et al., *Migrant mentoring to work...*, cit..

³⁴⁵ Si veda: T. E. Keller, J. Price, *Mutual but unequal: Mentoring as a hybrid of familiar relationship roles*, 2010 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/ym.348>

³⁴⁶ Prieto-Flores e Feu Gelis definiscono i programmi di mentoring sociale come "quei programmi che incoraggiano nuove relazioni tra pari o di gruppo con l'obiettivo di influenzare l'inclusione sociale di persone che sono a rischio di esclusione sociale", cfr. O. Prieto-Flores, J. Feu Gelis, "What type of impact could social mentoring programs have? An exploration of the existing assessments and a proposal of an analytical framework", in *Pedagogía Social*, 31, 149-162, 2018, p. 151 e sgg..

³⁴⁷ Cfr. M. Crijns, P. De Cuyper, *Towards effective mentoring practices for migrant newcomers. Guidelines for social mentoring programs for newcomers*, 2022; pubblicazione realizzata nell'ambito del progetto FAMI "ORIENT8" (v. più avanti).

- ³⁴⁸ D. L. DuBois, M. J. Karcher, op. cit. Si veda anche: J. E. Rhodes, D. L. DuBois, "Mentoring Relationships and Programs for Youth", in *Current directions in psychological science*, vol. 17 n. 44, 2008 <https://www.rhodeslab.org/files/rhodesduboiscurrentdirections.pdf>
- ³⁴⁹ De Cuyper et al., *Migrant mentoring to work...*, cit.; O. Prieto-Flores & J. Feu Gelis, op. cit.
- ³⁵⁰ M. Crijns, P. De Cuyper, *Towards effective mentoring practices...*, cit., p. 6. Vedi anche più avanti.
- ³⁵¹ A proposito del "social mentoring for migrant newcomers", cfr. *ivi*, p. 7.
- ³⁵² Si veda: M. Rossi, "La sfida dell'integrazione e dei legami interculturali", in *ÀNCORA Report*, La sfida dell'integrazione e dei legami interculturali, 2019 <https://ciaconlus.org/downloads/ancorareport.pdf>
- ³⁵³ Si tratta di Mentoring Europe, network in cui tuttavia non figurano associati o partner italiani. Per informazioni, si veda <https://www.mentoringeurope.eu/>
- ³⁵⁴ In occasione del summit del 2020 Defence for Children International Italia ha presentato il progetto europeo "Re-generations" (v. nota 336).
- ³⁵⁵ Si tratta di un progetto di "mentoring sociale supportato da strumenti digitali intelligenti", realizzato tra il 2021 e il 2022 <https://orient8.eu/>
- ³⁵⁶ Il progetto, realizzato nel biennio 2019-2021, ha coinvolto in Italia il CESIE - Centro studi e iniziative europeo <https://www.rewip.eu/?lang=it>
- ³⁵⁷ Il progetto, avviato nel 2020, si concluderà nel 2023; per l'Italia partecipano l'Università di Perugia e Cidis Onlus. <https://www.dreamm-project.eu/>
- ³⁵⁸ Tra i partner italiani del progetto, realizzato tra il 2019 e il 2021, figurano anche l'Università per Stranieri di Siena, Fondazione Adecco per la Pari Opportunità e il Consorzio Comunitas <https://eea.iom.int/commit>
- ³⁵⁹ Cofinanziato dal FAMI, si è svolto tra il 2019 e il 2021 <https://www.tdh.ch/en/projects/mint-mentoring-integration-children-affected-migration>
- ³⁶⁰ Sul progetto "Re-generations" v. sopra (nota 336).
- ³⁶¹ Su "RoAD to Adulthood" (2022-2024), implementato in Italia (Defence for Children International Italia), Grecia, Spagna e Paesi Bassi: <https://www.defenceforchildren.it/it/news-329/road-la-strada-verso-l-eta-adulta>
- ³⁶² Anche il progetto "3STEPS" (2020-2023), che coinvolge Italia (CESIE), Francia, Grecia, Spagna e Turchia, finalizzato all'alfabetizzazione e la formazione di immigrati e richiedenti asilo tra i 15 e i 25 anni prevede, oltre alla presenza di tutor scolastici con competenze interculturali, anche di mentor con lo stesso background culturale dei giovani immigrati: <https://cesie.org/project/3steps/>
- ³⁶³ Particolarmente strutturati sono i programmi di mentoring sociale rivolti a migranti in Belgio. Cfr. M. Crijns, P. De Cuyper, *Towards effective mentoring practices...*, cit.; si veda anche la pubblicazione Meet. A compendium to design migrant mentoring programs, curata da Cesvi, a partire dalle riflessioni maturate tra alcune organizzazioni europee esperte di programmi di migrant mentoring attraverso la Joint Learning Initiative (JLI) per lo scambio di buone pratiche promossa dal Programma Europeo per le migrazioni e l'integrazione (EPIM) https://www.cesvi.eu/wp-content/uploads/2021/04/meet_DEF.pdf
- ³⁶⁴ <https://icei.it/progetti/mentors-make-the-difference-mentori-per-lintegrazione/>
- ³⁶⁵ Si tratta di un programma condotto in diversi Paesi europei, avviato nel 2018 anche in Italia; cfr. <https://www.ismu.org/progetto-singa-professional-mentoring>
- ³⁶⁶ Anche il Progetto europeo "MEnt", sviluppato in Austria, Italia, Germania, Belgio e Francia, prevede l'utilizzo della mentorship nell'incubazione e supporto dello sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali rivolto a persone con un background migratorio che hanno un'idea imprenditoriale da realizzare: <https://mentproject.eu/>
- ³⁶⁷ Il progetto ha avuto due edizioni: 2017-2018 (R.I.C.O. 1) e 2020-2022 (R.I.C.O. 2); capofila CRS-Cooperativa Roma Solidarietà, promossa dalla Caritas di Roma, in partenariato con Associazione Centro Astalli di Roma e (dal 2020) ASCS-Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo Sviluppo-onlus. Cfr. per R.I.C.O. 1 <https://www.centroastalli.it/rico-rafforzare-integrazione-costruire-ospitalita/>; per R.I.C.O. 2 <http://www.caritasroma.it/2020/10/rafforzare-integrazione-costruire-ospitalita-2/>
- ³⁶⁸ https://www.unione.terredicastelli.mo.it/welfare_locale/servizi_alla_comunita_e_politiche_giovanili/servizi_per_gli_stranieri/per-corso_formativo_per_volontari_tutor_dell_integrazione.htm
- ³⁶⁹ Si tratta anche in questo caso di un progetto FAMI, con capofila CIAC onlus, che coinvolge molte realtà pubbliche e private di vari territori italiani. La prima edizione del progetto ("Àncora: Progetto sperimentale di comunità a supporto dell'autonomia dei titolari di protezione internazionale") si è svolta nel biennio 2017/2018, cfr. <https://www.adl-zavidovici.eu/migrazioni/progetti/fami-ancora/>, mentre la seconda edizione (ÀNCORA 2.0 - Consolidamento e modellizzazione di interventi di comunità per l'autonomia dei titolari di protezione internazionale) si è svolta tra il 2020 e il 2022, cfr. <https://ciaconlus.org/it/facciamo/progetti/ancora-2#PROGETTO>
- Risultati, attività di ricerca-azione e riflessioni scientifiche sull'esperienza hanno trovato elaborazione in due pubblicazioni: ÀNCORA La sfida dell'integrazione e dei legami interculturali, <https://ciaconlus.org/downloads/ancorareport.pdf>; ÀNCORA 2.0, Integrazione possibile, Report finale, a cura di Chiara Marchetti, <https://ciaconlus.org/downloads/report-finale-leggero.pdf> e in diversi altri materiali connessi alle attività svolte: <https://www.adl-zavidovici.eu/fami-ancora-2-0/>.
- ³⁷⁰ <http://www.instradaaa.it/#in-breve>
- ³⁷¹ https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/135_Personal%20Tutor.pdf
- ³⁷² In particolare, il Work Package "Formazione della figura del "Tutore per l'integrazione" curato direttamente dagli autori del presente paper; si veda: <https://www.cespi.it/it/ricerche/fare-comune-formazione-della-figura-del-tutore-lintegrazione>
- ³⁷³ <https://www.programmaintegra.it/wp/attivita/area-inclusione-sociale/roma-accoglie-servizio-sperimentale-di-tutor-per-lintegrazione/>
- ³⁷⁴ Si veda il Rapporto Intermedio 2022: https://buddy.unhcr.it/wp-content/uploads/2022/11/Community_Matching_Report_4_web.pdf
- ³⁷⁵ <https://www.oxfamitalia.org/progetto-wemin-empowering-mentoring-donne-migranti-rifugiate/> Dal progetto si evince come le donne migranti richiedano competenze specifiche (ad esempio conoscenze sulla salute sessuale e riproduttiva, sull'impiego dei farmaci) e siano impegnate in un'opera continua di conciliazione fra esigenze lavorative/professionali ed esigenze familiari e domestiche.

³⁷⁶ Il progetto è stato ideato nel 2019 e realizzato tra marzo 2020 e aprile 2021. Lo scoppio della pandemia da Covid-19 ha poi imposto una rimodulazione delle attività del progetto sperimentale. Per maggiori dettagli sul progetto, si veda: <https://minoristranieri-neveralone.it/news/progetti-per-supportare-i-tutori-volontari/>

³⁷⁷ La gran parte delle indicazioni utili alla compilazione di questa sezione dedicata ai tutori sociali sono state a noi fornite direttamente dai promotori e dagli enti attuatori delle sperimentazioni Never Alone intervistati, a cui siamo grati per la disponibilità dimostrata.

³⁷⁸ Realizzato dal 2019 al 2021, il progetto aveva l'obiettivo di facilitare i percorsi di inclusione socio-lavorativa di MSNA e neomaggiorenni (17-21 anni) accolti a Roma, Torino e Catania, prevedendo tra le varie attività anche micro-progetti di mentoring. Per maggiori informazioni <https://www.programmaintegra.it/wp/programma-integra/progetti/xing-crossing-percorsi-di-inserimento-per-giovani-migranti/> Sul tema del mentoring a favore di MSNA e neomaggiorenni, si segnala anche l'evento organizzato da Programma Integra "Il Mentoring: tra buone prassi e opportunità per minori stranieri non accompagnati e giovani adulti" (26 novembre 2020), <https://www.youtube.com/watch?v=T3rfsQeA0Vg>

³⁷⁹ Fondamentale è stato l'apporto sui vari territori di partner con competenze in ambito psicologico ed etno-psichiatrico (Centro Studi Penc in Sicilia, Centro Frantz Fanon in Piemonte, Centro Studi Sagara in Toscana).

³⁸⁰ Informazioni raccolte durante il Convegno "Minori e giovani stranieri 'fuori luogo'. Percorsi di crescita e accompagnamento alternativi alle strutture in Toscana", (Firenze 13 ottobre 2022), organizzato da Oxfam Italia, Cooperativa Il Girasole e Consorzio CO&SO, nell'ambito del progetto FAMI "AVEC" (cfr. <https://coeso.org/portfolio-articoli/avec/>) e del progetto "Tutori Never Alone".

³⁸¹ Ad esempio, in Toscana è stata realizzata una mappatura sulle opportunità territoriali per MSNA e neomaggiorenni <https://www.tutorivolontaritoscana.it/forums/forum/mappatura/>; in Piemonte è stato elaborato un vademecum con informazioni su iniziative e risorse per i giovani stranieri <https://www.cambalache.it/2021/04/27/formazione-e-ruolo-dei-tutori-sociali-il-valore-del-progetto-never-alone/>

³⁸² Ricordiamo che il prosieguo amministrativo può durare al massimo fino al compimento dei 21 anni.

³⁸³ Sulle decisioni dei TM di Messina e Firenze, cfr. <https://minoristranieri-neveralone.it/news/riconoscimento-del-ruolo-del-tutore-sociale/> e <https://minoristranieri-neveralone.it/news/il-tutore-sociale-e-riconosciuto-anche-dal-tribunale-di-firenze/>. Si precisa che le modalità di accertamento della volontà del neomaggiorenne di aderire al progetto sono ancora in fase di messa a punto; tuttavia, generalmente sono prerogativa del TM. Dal 2021 ad oggi presso il TM di Messina sono state registrate circa una ventina di nomine; 46 presso il TM di Firenze (all'ottobre 2022). Sul territorio messinese il numero di tutori sociali nominati è rimasto sostanzialmente stabile nel corso del tempo in ragione del limitato numero di tutori volontari, che hanno tuttavia risposto compattamente alla possibilità di proseguire formalmente l'affiancamento del proprio ex tutelato (o in alcuni casi dei propri ex tutelati) dopo la maggiore età, come del resto già facevano in maniera "spontanea". Anche i neomaggiorenni hanno accolto questa possibilità "con entusiasmo", consapevoli del fatto che il "processo di inclusione è molto lungo".

³⁸⁴ Per ulteriori dettagli sulle declinazioni del progetto in Calabria e Friuli-Venezia Giulia cfr. <https://www.doncalabrieuropa.org/progetti/avvio-progetto-tutori-never-alone%ef%bf%bc/>; nel Lazio e in Puglia <https://www.programmaintegra.it/wp/attivita/area-inclusione-sociale/tutori-sociali-lazio-puglia/>

³⁸⁵ Cfr. <http://www.caritasudine.it/wp-content/uploads/sites/10/PROPOSTA-FORMATIVA-MENTORI-II-GRUPPO-1.pdf>

³⁸⁶ In Toscana si sta lavorando ad un protocollo d'intesa per il riconoscimento della tutela sociale a livello interistituzionale.

³⁸⁷ Il progetto - lanciato nel 2021 e attuato da AccoglieRete, Associazione per la tutela dei MSNA e dall'Associazione Tutori Volontari dei MSNA della Regione Toscana in collaborazione con il Centro Nazionale per il Volontariato (CNV) - ha già raggiunto importanti obiettivi: nel febbraio 2022 si è tenuta la prima Assemblea nazionale delle associazioni e dei gruppi informali di tutori volontari e il numero delle realtà coinvolte risulta progressivamente in aumento. Al novembre 2022, secondo il dato fornitoci direttamente da AccoglieRete, le associazioni in rete - dalle 6 già attive all'avvio del progetto (Siracusa, Ferrara, Palermo, Toscana, Basilicata, Abruzzo) - sono diventate 15; altre 2 sarebbero in procinto di costituirsi, mentre altri gruppi informali starebbero valutando questa possibilità. Cfr. <https://tutorinrete.org/chi-siamo/> <http://www.centrovolontariato.net/tutori-in-rete/>

³⁸⁸ Cfr. <http://www.centrovolontariato.net/tutori-in-rete/> Lo European Guardianship Network è una rete europea di autorità, agenzie e organizzazioni internazionali e non governative che si occupano di tutela di minori stranieri non accompagnati, la cui missione è quella di promuovere la tutela legale dei minori stranieri non accompagnati e separati negli Stati membri dell'UE attraverso lo scambio di buone pratiche e la collaborazione su sfide comuni. Cfr. <https://www.egnetwork.eu/>

³⁸⁹ Chiameremo queste forme di tutoraggio "tutela leggera" e non "tutela sociale" in senso stretto per non creare ambiguità rispetto all'accezione riferibile al contesto delle sperimentazioni Never Alone incentrate sulla figura del tutore sociale come figura di proseguimento della tutela volontaria (grazie a un provvedimento di prosieguo amministrativo della tutela volontaria); tuttavia, diamo conto del fatto che è invalso l'uso, tra tutori volontari e associazioni del Terzo settore, di utilizzare il termine "tutela sociale" per designare forme di affiancamento leggero in favore di MSNA e neomaggiorenni ex MSNA, talvolta in continuità con la tutela volontaria, altre volte slegate da essa, nonché in favore di altre categorie di migranti, di fatto sovrapponendosi al mentoring.

³⁹⁰ V. nota 336.

³⁹¹ V. sopra.

³⁹² Sul progetto pilota, indirizzato a 50 ex minori stranieri non accompagnati e realizzato tra il 2019 e il 2021, si veda: <https://www.unicef.it/media/refugees-welcome-italia-e-unicef-progetto-mentori-per-minori-migranti-a-palermo/>

³⁹³ Si segnala inoltre che gli interventi multidimensionali recentemente promossi dall'Iniziativa Con i Bambini, che abbracciano diversi ambiti di intervento, tra cui l'accoglienza in famiglia, prevedono per minori ed ex minori anche figure di mentori interculturali di varia natura (professionali/orientati e sociali) e dai contorni spesso sfumati e sovrapponibili, quali ad esempio: "tutor", "life coach", "facilitatori individuali", "peer educator", "tutor di comunità", "mentori one to one", che collaborano a vario livello con gli enti attuatori di progetto e con altre figure di supporto quali tutori volontari e tutori sociali.

³⁹⁴ Si fa riferimento qui alle interviste realizzate con Viviana Valastro (Never Alone), Maria Grazia Krawczyk (OXFAM Italia), Mariagiovanna Italia (AccoglieRete), Giorgio Baracco (Refugees Welcome Italia).

³⁹⁵ Intervista con Chiara Marchetti, CIAC - Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione Internazionale Onlus.

³⁹⁶ C. Marchetti, "Descrizione del progetto: obiettivi, azioni, risultati", in *Ancora. La sfida dell'integrazione e dei legami interculturali*, CIAC Onlus, 2019 <https://ciaconlus.org/downloads/ancorareport.pdf>

- ³⁹⁷ Nel 2000 viene promosso il Piano Nazionale Asilo e nel 2003 nasce lo SPRAR, il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Si veda C. Marchetti, "L'accoglienza dei rifugiati in famiglia. Prove di comunità interculturali", in *Il diritto di asilo. Report 2018*, Fondazione Migrantes, Tau Editrice, 2018 https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2019/12/Rapporto_Migrantes_2018_integrale.pdf
- ³⁹⁸ Il lancio dell'iniziativa risale infatti al 2008. Si veda: <https://www.italiachecambia.org/2021/03/rifugio-diffuso-ospitare-rifugiato/>. Sulle attività più recenti, metodologie ed obiettivi: <https://www.youtube.com/watch?v=MGYjXsEeRyM>; <https://www.upmtorino.it/rifugio-dif-fuso-al-via-il-percorso-per-famiglie-che-desiderano-accogliere/>
- ³⁹⁹ <https://www.famiglieaccoglienti.eu/chi-siamo/>
- ⁴⁰⁰ Si tratta del progetto pilota di accoglienza diffusa "Rifugiato a casa mia", che ha coinvolto 13 Caritas diocesane, cfr. <https://caritasambrosiana.it/aree-di-bisogno/stranieri/la-nostra-attivita-9/rifugiatoacasaamia>
- ⁴⁰¹ Successivamente, sono stati lanciati i progetti di accoglienza (in famiglia, parrocchia o istituti religiosi) "Ero forestiero e mi avete ospitato" (promosso dalla Caritas di Roma dal 2015), "ProTetto. Rifugiato a casa mia" (promosso da Caritas italiana tra il 2016 e il 2020), cfr. <http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2016/12/DOSSIER-Accoglienza-diffusa.pdf>, e "APRI - Accogliere, Proteggere, Promuovere, Integrare" (promosso da Caritas Italiana dal 2021). I tre progetti hanno previsto anche la presenza di tutor individuali e "famiglie tutor", preposti ad affiancare i beneficiari nel loro percorso di integrazione, cfr. (Ero forestiero e mi avete ospitato: <http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2015/10/Ero-forestiero.pdf>), (ProTetto; <https://inmigration.caritas.it/sites/default/files/2016-08/vademecum%20per%20gli%20operatori.pdf>), (APRI: <https://caritasambrosiana.it/Public/userfiles/files/brochure-progetto-apri.pdf>)
- ⁴⁰² Come ad esempio quello del Comune di Milano "Rifugiato in famiglia", <https://farsiprossimo.it/category/area-stranieri/sprar-comune-di-milano-progetto-rifugiato-in-famiglia/>; o quello dello SPRAR "Era Domani", di Fermo <https://rifugiatinfamiglia.com/il-nostro-metodo/> e <https://www.corrierenews.it/sociale/progetto-sprar-era-domani-l-accoglienza-in-famiglia-puo-fare-la-differenza>
- ⁴⁰³ Una ricostruzione della storia dell'accoglienza in famiglia in Italia è presente in C. Marchetti, "L'accoglienza dei rifugiati in famiglia...", cit.
- ⁴⁰⁴ Anche rispetto alla valutazione dell'impatto sociale si sta cercando di avanzare nella elaborazione di modelli, come nei progetti "Community Matching" (si veda più avanti) - come appreso nell'Evento finale del progetto "Roma Accoglie", Roma 15 dicembre 2022 - o "Dalle Esperienze al Modello: l'accoglienza in famiglia come percorso di integrazione", sperimentato da Refugees Welcome insieme ai Comuni di Roma, Palermo, Bari, Ravenna e Macerata e l'Ente Valutatore dell'Università di Tor Vergata. Si veda: <https://www.percambiarelordinedellecose.eu/il-valore-sociale-dellaccoglienza-in-famiglia/>
- ⁴⁰⁵ Per il progetto "Embracin": <https://embracin.eu/about-us/>
- ⁴⁰⁶ https://www.arci.it/app/uploads/2022/06/IL-SISTEMA-CHE-ANCORA-NON-CE_versione-FINALE.pdf
- ⁴⁰⁷ Anche se ancora per piccoli numeri, il successo dei percorsi integrativi dei beneficiari di questi progetti è dimostrato dai dati riportati dalle diverse organizzazioni promotrici. Per quanto riguarda le iniziative portate avanti da Refugees Welcome, si veda: <https://www.percambiarelordinedellecose.eu/il-valore-sociale-dellaccoglienza-in-famiglia/>
- ⁴⁰⁸ R. Marvulli, Accoglienza in famiglia: un modello che valorizza l'autonomia della persona migrante, 2022 <https://www.meltingpot.org/2022/01/accoglienza-in-famiglia-un-modello-che-valorizza-lautonomia-della-persona-migrante/#easy-footnote-bottom-2-487503>
- ⁴⁰⁹ Come evidenziato nell'intervento di Luigi Corvo a proposito delle attività di Refugees Welcome: <https://www.percambiarelordinedellecose.eu/il-valore-sociale-dellaccoglienza-in-famiglia/>
- ⁴¹⁰ In progetti come il più recente "Community Matching", realizzato insieme al CIAC e con il supporto di UNHCR https://buddy.unhcr.it/#_ga=2.5957939.1847866550.1673603632-1254613808.1672621421; "Le chiavi di casa", sostenuto dalla Tavola Valdese <https://refugees-welcome.it/le-chiavi-di-casa/>; "Welcome Home", realizzato insieme al Consiglio italiano per i rifugiati (CIR) <https://www.cir-onlus.org/progetto-welcome-home-laccoglienza-a-casa-nostra/>; "Mai più soli" (v. più avanti) e il già citato (nota 404) "Dalle Esperienze al Modello: l'accoglienza in famiglia come percorso di integrazione", sperimentato insieme ai Comuni di Roma, Palermo, Bari, Ravenna e Macerata e l'Università di Tor Vergata, l'azione si rivolge a beneficiari di tutte le età <https://refugees-welcome.it/dalle-esperienze-al-mo-dello/>.
- ⁴¹¹ Si veda: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/wx9jGqp58bJDGN9kRNQLZbB/?lang=it&format=pdf>
- ⁴¹² <https://refugees-welcome.it/9480-2/>
- ⁴¹³ <https://www.scielo.br/j/remhu/a/wx9jGqp58bJDGN9kRNQLZbB/?lang=it&format=pdf>
- ⁴¹⁴ Intervista a Antonella Bacchi e Miriana de Astis (Comune di Bari). Si veda anche <https://www.paisemiu.com/territorio/attualita/famiglie-senza-confini-a-bari-un-fulgido-esempio-di-progettualita-per-minori-stranieri-non-accompagnati/>
- ⁴¹⁵ AGIA, Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Quarto rapporto di monitoraggio. Periodo rilevazione: 01 gennaio 2021 - 31 dicembre 2021, 2022, p. 30 https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-11/Quarto_Report_DEFINTIVO%2023.11_
- ⁴¹⁶ Si precisa che la rilevazione riguarda i MSNA abbinati a un tutore volontario. Cfr. AGIA, Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitativi 1° luglio 2019 - 31 dicembre 2020, 2021, p. 28 <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/TERZO%20Rapp-Monit.pdf>
- ⁴¹⁷ Per il testo della Legge Zampa si veda <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>. Ai MSNA si applica la normativa generale in tema di affidamento familiare, secondo cui il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo può essere affidato a una famiglia. La principale norma in materia è la legge n. 184/1983 e successive modifiche https://www.minori.gov.it/sites/default/files/legge_2001_n_149.pdf. L'applicazione dell'affido familiare nei singoli territori è poi regolamentata dalle normative regionali. Per maggiori approfondimenti, cfr. Tavolo Nazionale Affidato <https://www.tavolonazionaleaffido.it/normativa/>
- ⁴¹⁸ Per i contenuti di questa sezione sono serviti da spunto anche le interviste e i contatti con Antonella Bacchi e Miriana De Astis (Ripartizione Servizi alla Persona Comune di Bari); Laura Conti, Barbara Hadl, (Servizio MSNA Comune di Firenze) e Antonella Romani, Sabrina Cavini (Centro Affidi Comune di Firenze); Liviana Marelli (CNCA), Marina Misaghi Nejad (CIDAS), Maria Grazia Krawczyk, Giulia Capitani e Giovanna Tizzi (Oxfam Italia), che cogliamo nuovamente l'occasione per ringraziare, nonché la partecipazione ad alcuni convegni, tra cui "Minori e giovani stranieri 'fuori

luogo' - Percorsi di crescita e accompagnamento alternativi alle strutture in Toscana" (Firenze, 13 ottobre 2022) e "La promozione dell'affido familiare: un'opportunità di crescita per chi accoglie e per chi è accolto" (Roma, 6 dicembre 2022), organizzati rispettivamente nell'ambito dei progetti "AVEC - Percorsi di affido per MSNA" e "IMPACT - Improvement and extension of good Practices of Alternative Care and proTecton" (v. più avanti).

⁴¹⁹ Come evidenziato nel Focus specifico sull'Italia allegato al "Manuale per professionisti dell'accoglienza familiare di minori non accompagnati" elaborato nell'ambito del progetto europeo "ALFACA - Alternative Family Care", l'accoglienza in famiglia in Italia appare "frammentata", in quanto "implementata diversamente a livello locale, in base alla capacità dei comuni di promuovere efficacemente l'affido". <https://www.istitutodeglinnocenti.it/sites/default/files/allegati/ALFACA%20Focus%20Italia.pdf> Sul progetto transeuropeo ALFACA, coordinato da Nidos (Paesi Bassi) v. più avanti

⁴²⁰ C. Arnosti, "L'affidamento etero-familiare di ragazzi stranieri non accompagnati a famiglie italiane: un'opportunità di integrazione psicologica, sociale e comunitaria", in Strategie per l'accoglienza: l'affidamento omo-culturale di bambini e ragazzi in Emilia-Romagna", Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2008.

⁴²¹ V. anche più avanti

⁴²² SIPROIMI, Ministero dell'Interno, ANCI, ASGI, La tutela dei minori stranieri non accompagnati - Manuale giuridico per l'operatore, 2019, p. 15 <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/Manuale-per-Operatori-ASGI-2018.pdf> Nelle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013, viene raccomandato di "prevedere per gli affidamenti dei minori stranieri non accompagnati gli stessi contributi economici e la stessa copertura assicurativa prevista per gli affidamenti degli adolescenti" (raccomandazione 224.e.3) https://www.anci.it/wp-content/uploads/linee_di_indirizzo_Affido_2013.pdf

⁴²³ Come emerso ad esempio nel Convegno "Minori e giovani stranieri 'fuori luogo' - Percorsi di crescita e accompagnamento alternativi alle strutture in Toscana" (Firenze, 13 ottobre 2022) sul contesto regionale toscano, lo strumento dell'affido, anche nella tipologia intra-familiare, non è spesso riconosciuto come un'opportunità da parte degli stessi operatori dei servizi sociali.

⁴²⁴ Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al 30 novembre 2021 i MSNA di età compresa tra i 15 e i 17 anni rappresentavano il 94,7% del totale. In particolare, l'incidenza percentuale era del 62,9% per i 17enni, del 23,7% per i 16enni, dell'8,1 % per i 15enni, del 5,1% per la fascia 7-14 anni e dello 0,2% per i minori al di sotto dei 6 anni, un dato pressoché in linea con gli anni precedenti. A partire dal marzo 2022, con l'arrivo di MSNA ucraini a seguito del conflitto tuttora in atto, si è registrata una progressiva crescita dei minori di età inferiore ai 6 anni e, soprattutto, della fascia 7-14 anni, pari rispettivamente al 2,7% e al 18% al 30 novembre 2022. Cfr. MLPS, Report statistici sulla presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

⁴²⁵ Cfr. C. Arnosti, op. cit. p. 129.

⁴²⁶ Convegno "La promozione dell'affido familiare: un'opportunità di crescita per chi accoglie e per chi è accolto" - progetto IMPACT (Roma, 6 dicembre 2022).

⁴²⁷ C. Arnosti, op. cit. p. 125. Si ricorda che l'affido, a differenza dell'adozione, è un provvedimento di carattere temporaneo della durata massima di 24 mesi.

⁴²⁸ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, 2013, p. 54 Secondo le stesse linee guida ministeriali, l'affidamento familiare si configura come un "sistema d'interventi ad elevata complessità relazionale e gestionale, che necessita di modelli organizzativi e operativi congruenti e rigorosi, compiti e funzioni ben definiti, da svolgersi con il massimo di professionalità e competenza in cui ogni attore è tenuto ad operare in modo integrato, riconoscendo l'altro come interlocutore e come risorsa indispensabile al buon andamento del progetto".

⁴²⁹ B. Segatto, E. Nardelli, "L'affido omo-culturale dei minori stranieri non accompagnati come sfida del servizio sociale. L'esperienza delle famiglie bengalesi a Padova", in Dire e fare comunità. Servizio sociale, migranti e prospettive di partecipazione in Veneto, (a cura di) C. Pattaro, 2018.

⁴³⁰ Ivi, pp. 56-58.

⁴³¹ Cfr. tra gli altri CISMAL, Requisiti minimi d'intervento per i Minori Stranieri non Accompagnati, 2019, <https://cismal.it/wp-content/uploads/2019/10/Requisiti20minimi20Salute20mentale20dei20MSNA.pdf>, Tomasi M., Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità, in Riv. AIC, 1/2020, pp. 519-560.

⁴³² Cfr. ISMU, A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia, UNICEF, UNHCR e OIM, Roma, 2019, p. 35 e sgg.; F. Pizzi, "Bisogni educativi negli adolescenti stranieri che migrano da soli", in Consultori Familiari oggi 2/2019 - Anno 27 Luglio/Dicembre, 2019, pp. 88-97.

⁴³³ Cfr. Tavolo Nazionale Affidato, Minorenni stranieri non accompagnati e accoglienza familiare - riflessioni e proposte, 2016 <https://www.tavolonazionaleaffido.it/wp-content/uploads/2017/06/Accoglienza-Familiare-di-Minori-Stranieri-Non-Accompagnati-MSNA.pdf>

⁴³⁴ Cfr. C. Arnosti, op. cit..

⁴³⁵ A volte il buon andamento dell'affido può essere ostacolato da "dinamiche di confusione dei ruoli", cfr. G. Ciccone, "L'affido omo-culturale dei minori stranieri non accompagnati: un confronto tra il sistema olandese e quello italiano", in Fondazione Migrantes, Il diritto d'asilo. Report 2021, Gli ostacoli verso un noi sempre più grande, 2021, p. 175.

⁴³⁶ Si vedano anche le diverse raccomandazioni contenute nelle Linee ministeriali di indirizzo per l'affidamento familiare, 2013. Tra le principali criticità del sistema dell'affido di MSNA, UNICEF annovera la "non omogeneità e adeguatezza della formazione e preparazione degli operatori", così come la "gestione separata" degli affidi di MSNA. Convegno "Minori e giovani stranieri 'fuori luogo' - Percorsi di crescita e accompagnamento alternativi alle strutture in Toscana" (Firenze, 13 ottobre 2022).

⁴³⁷ Cfr. Intervento di Enrico Stefano Tuninetti, in occasione dell'incontro pubblico "Quale affidamento per i minori stranieri non accompagnati" (Torino, 7 aprile 2018), https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiTq4nn5_L7AhVygf0HHanVD6MQFnoECAsQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.anfaa.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F05%2FTuninetti-7-aprile.pdf&usq=AOvVaw3VEGYBczqM2mQB37Rf4xk In molti casi, i servizi territoriali preposti a tali interventi riescono a far fronte parzialmente a tali carenze grazie all'ausilio di risorse aggiuntive esterne - come ad esempio operatori tutor o mediatori interculturali - messe a disposizione attraverso specifici progetti, il più delle volte a carattere temporaneo.

⁴³⁸ Come evidenziato da diversi interlocutori e riscontrato in varie fonti, tra cui il Policy Brief elaborato nell'ambito del progetto "AVEC".

⁴³⁹ Sulla prevalenza di affidi con la formula "full time", cfr. M. Giovannetti (a cura di), *Atlante Siproimi/Sai 2020, rapporto Annuale*, Cittalia, ANCI, Ministero Interno, Roma, 2021, p. 101.

⁴⁴⁰ Si sottolinea che una problematicità rilevata nel corso della ricerca riguarda la mancanza di dati sulle diverse forme di affido di cui beneficiano i MSNA.

⁴⁴¹ Si vedano, ad esempio, le esperienze di affido omo-culturale sperimentate in Emilia-Romagna con minori albanesi già nei primi anni 2000, cfr. Regione Emilia-Romagna - Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza, *Bambini e ragazzi in affidamento etero-familiare e parentali seguiti dai servizi sociali territoriali della regione Emilia-Romagna - anno 2011 - Dati definitivi - Giugno 2014, 2014*. Sulla sperimentazione dell'affido parentale di minori provenienti dal Kosovo da parte del Comune di Trieste, cfr. G. Valtolina, N. Pavesi, "L'affido familiare dei minori non accompagnati in Italia", in ISMU, *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*, Milano, 2022, pp. 299-300. Come si è appreso nell'intervista a Sabrina Cavini, Laura Conti, Barbara Hadl e Antonella Romani del Comune di Firenze, anche sul territorio toscano la nazionalità kosovara è molto presente e disponibile ad attivare affidi intra-familiari.

⁴⁴² Sui vantaggi e gli svantaggi del collocamento omo-culturale ed etero-culturale nel panorama europeo, cfr. il manuale elaborato nell'ambito del progetto ALFACA, 2016, p. 62 e sgg. https://www.istitutodegliinnocenti.it/sites/default/files/allegati/ALFACA%20Manuale_ITA.pdf

⁴⁴³ Cfr. M. Fornari, "Affidamento omo-culturale: una strategia di accoglienza per i Minori stranieri non accompagnati. L'esperienza del Comune di Parma"; C. Scivoletto, "Minori stranieri non accompagnati: diritto alla famiglia e pratiche di affido omo-culturale", in *Strategie per l'accoglienza: l'affidamento omo-culturale di bambini e ragazzi in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2008.

⁴⁴⁴ Diverse sono le esperienze di affido omo-culturale, spesso a titolo sperimentale, realizzate negli anni in Italia, ad esempio a Genova, Parma, Milano, Padova, Ravenna, Verona e Venezia. Più strutturata appare la realtà di Cremona, cfr. G. Ciccone, op. cit..

⁴⁴⁵ Alcuni preferiscono accogliere solo minori con cui vi è un legame di sangue o affettivo; in taluni casi emerge una diffidenza rispetto a giovani che hanno compiuto un percorso migratorio come quello dei MSNA; addirittura, l'esperienza di affido omo-culturale può essere vissuta come "particolarmente disonorevole". Cfr., ad esempio, L. Burlando, "L'affidamento di minori stranieri", in *Prospettive assistenziali*, n. 153, gennaio-marzo 2006, 2006; F. Pagani, "Affido omo-culturale: l'esperienza maturata nella realtà piacentina", in *Strategie per l'accoglienza: l'affidamento omo-culturale di bambini e ragazzi in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2008, p. 49 e sgg..

⁴⁴⁶ Cfr. C. Arnosti, op. cit; Scivoletto C., op. cit..

⁴⁴⁷ Cfr. G. Valtolina, N. Pavesi, op. cit..

⁴⁴⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, 2013, p. 56.

⁴⁴⁹ Intervista a Liviana Marelli (CNCA), cfr. anche Tavolo Nazionale Affido, *Minorenni stranieri non accompagnati e accoglienza familiare - riflessioni e proposte*, 2016; CNCA, UNICEF, *L'affidamento familiare come opportunità per implementare politiche di accoglienza appropriate ai minorenni migranti soli*, 2017.

⁴⁵⁰ Tavolo Nazionale Affido, *Minorenni stranieri non accompagnati e accoglienza familiare - riflessioni e proposte*, 2016.

⁴⁵¹ Sui benefici dell'affido omo-culturale per il benessere del minorenne si veda ad esempio *Strategie per l'accoglienza: l'affidamento omo-culturale di bambini e ragazzi in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2008; B. Segatto, E. Nardelli, op. cit..

⁴⁵² Convegno "La promozione dell'affido familiare: un'opportunità di crescita per chi accoglie e per chi è accolto" - progetto IMPACT (Roma, 6 dicembre 2022).

⁴⁵³ <https://onthemove.ureport.in/story/515/>

⁴⁵⁴ Si tiene a precisare che non si tratta di una raccolta esaustiva.

⁴⁵⁵ Il progetto è finanziato dalla Commissione europea (Direzione Generale per l'Immigrazione), ed è stato realizzato nel biennio 2021-2022. <https://cidisonlus.org/progetti/fa-b-family-based-care-for-children-in-migration/>

⁴⁵⁶ Il progetto è cofinanziato dal FAMI e si è svolto tra il 2021 e il 2022 <https://nidosineurope.eu/projects/impact/>

⁴⁵⁷ Tra i progetti transnazionali meno recenti si segnalano tra gli altri: "PROFUCE - Promoting Foster Care for Unaccompanied Children in Europe", con capofila per l'Italia l'Istituto degli Innocenti; realizzato tra il 2017 e il 2019, ha interessato anche Grecia, Bulgaria, e Paesi Bassi <https://www.istitutodegliinnocenti.it/it/progetti/profuce/>; "ALFACA Alternative Family Care II", realizzato tra il 2018 e il 2019 in Italia, Belgio, Cipro, Croazia, Grecia e Paesi Bassi <https://nidosineurope.eu/projects/alfaca-ii/>, seconda edizione del progetto transeuropeo ALFACA, coordinato da Nidos (Paesi Bassi), realizzato per l'edizione 2015-2017 in Austria, Belgio, Germania, Paesi Bassi Repubblica Ceca <https://nidosineurope.eu/projects/alfaca/>; "FORUM - Foster Care for Unaccompanied Migrant Children", finanziato dal Programma Cittadini, Uguaglianza, Diritti e Valori della Commissione europea, con capofila per l'Italia Fondazione L'Albero della Vita, coinvolge anche Austria, Belgio, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovenia, Spagna e Ungheria. <https://forum-project.alberodellavita.org/>

⁴⁵⁸ Progetto cofinanziato dal FAMI, prosegue il percorso avviato con il progetto FORUM. <https://www.alberodellavita.org/progetto/epic-european-practices-for-integration-and-care/#:~:text=E%27%20un%20progetto%20Europeo%20co,strumento%20dell%27af-fido%20per%20MSNA.>

⁴⁵⁹ Cfr. <https://www.cnca.it/terreferme/> Nell'ambito del progetto, volto a supportare le autorità locali nell'implementazione dell'affido per MSNA e a sviluppare una metodologia operativa e strumenti di supporto, è stato affiancato al sistema di affido in loco, un sistema di affido "a distanza", che ha aperto a una collaborazione interistituzionale tra Regioni diverse, prevedendo la possibilità per MSNA ospitati nelle strutture di seconda accoglienza della Sicilia, di essere accolti in famiglie affidatarie del Veneto e della Lombardia. Il progetto, avviato tra il 2017 e il 2022, è parte del progetto europeo "Child Guarantee" <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/Garanzia-europea-per-l-infanzia/Pagine/default.aspx>. Avviato nel 2017

⁴⁶⁰ Il progetto FAMI "Ohana" è stato realizzato tra il 2021 e il 2022 in Sicilia, Puglia, Lazio, Lombardia, Veneto, Piemonte, Liguria e Friuli-Venezia Giulia <https://progetto-ohana.com/>

⁴⁶¹ Per altre iniziative sul tema si veda anche <https://www.ismu.org/osservatorio-msna-italia/affido-familiare-per-msna/#1536142269997-f6dd0ded-a09b>

⁴⁶² Sul progetto, cofinanziato con fondi FAMI, cfr. <https://www.progettovesta.com/affidati/> Sul progetto "Vesta - Rifugiati in Famiglia", si veda più avanti.

⁴⁶³ Sul progetto FAMI, cfr. <https://www.coopfoco.org/home-1/fami-la-casa-sicura/>

⁴⁶⁴ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, 2013.

- ⁴⁶⁵ Intervista a Antonella Bacchi e Miriana de Astis (Comune di Bari).
- ⁴⁶⁶ Cfr. <https://www.comune.bari.it/web/servizi-alla-persona/emergenza-ucraina-famiglie-senza-confini>
- ⁴⁶⁷ V. sopra.
- ⁴⁶⁸ Interviste effettuate con testimoni privilegiati nell'ambito del Rapid Assessment in Puglia. Cfr. Secondo rapporto di monitoraggio dell'attuazione della legge 47/2017 curato da CeSPI e Defence for Children International Italia https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/dci_-_crhd_assesment_2022.pdf
- ⁴⁶⁹ V. nota precedente
- ⁴⁷⁰ Convegno "La promozione dell'affido familiare: un'opportunità di crescita per chi accoglie e per chi è accolto" - progetto IMPACT (Roma, 6 dicembre 2022).
- ⁴⁷¹ Il Centro, rivolto a preadolescenti, adolescenti e giovani, è gestito dalla Cooperativa Nazareth, in sinergia con Consorzio Sol.co Cremona <http://www.coopnazareth.net/centro-diurno-e-polo-espressivo-giona/>
- ⁴⁷² Cfr. G. Ciccone, op. cit. pp. 175-176.; Comune di Cremona, "Accogliere minori stranieri non accompagnati a Cremona. Il modello dell'affidamento potenziato dall'emergenza alla stabilizzazione", 2020 <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2020/05/IL-MODELLO-DELL-AFFIDAMENTO-POTENZIATO-Presentazione-Comune-di-Cremona.pdf>
- ⁴⁷³ Cfr. Comune di Cremona, "Accogliere minori stranieri non accompagnati a Cremona. Il modello dell'affidamento potenziato dall'emergenza alla stabilizzazione", 2020.
- ⁴⁷⁴ Sulle dinamiche della relazione tutore volontario-tutelato, cfr. I. Carbone, S. Ceschi, M. Lunardini, L'evoluzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati. Spazi giuridici, azioni e rappresentazioni del tutore volontario nel sistema della presa in carico, CeSPI, 2021 https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf.10_levoluzione_della_tutela_volontaria_0.pdf
- ⁴⁷⁵ Intervista a Liviana Marelli (CNCA).
- ⁴⁷⁶ D. Giudici, P. Boccagni, "Porti chiusi, porte aperte", in Ceschi S., Stocchiero A., Una strada accidentata. Italia e Europa tra politiche migratorie e processi di integrazione, Quaderni CeSPI, n. 5, Roma, Donzelli Editore, 2021, p. 197.
- ⁴⁷⁷ Il progetto, già citato in precedenza, ha svolto un percorso di abilitazione teorica e pratica di una trentina di tutor per l'integrazione. Il CeSPI è stato uno degli enti attuatori della sperimentazione, curando dall'interno la fase di selezione, formazione, matching, supervisione e valutazione dell'iniziativa. Abbiamo perciò avuto occasione di confronto diretto (focus group, incontri in itinere, sessioni formative interattive) ed attraverso questionari e scambi informali con il gruppo di persone che si sono candidate e sono diventate tutor (nello specifico, un questionario in entrata ed un questionario di valutazione finale).
- ⁴⁷⁸ Si veda ad esempio: C. Arcidiacono (a cura di), Volontariato e legami collettivi. Bisogni di comunità e relazione reciproca, Franco Angeli, Milano, 2004; S. Citroni, Il volontariato tra bisogni e trasformazioni, Il Mulino Rivisteweb, Fascicolo 1, Aprile, 2018.
- ⁴⁷⁹ Circa il 40% del totale dei tutor era nato all'estero e tra di loro molti non avevano ancora acquisito la cittadinanza italiana.
- ⁴⁸⁰ Si fa qui riferimento ad alcuni lavori di ricerca, accompagnati da una corposa introduzione di M. Ambrosini e S. Baglioni, raccolti in un recente numero della rivista Mondì Migranti (1/2022).
- ⁴⁸¹ D. Erminio, "Il volontariato come forma di cittadinanza dal basso", in Mondì Migranti n. 1, 2022, p. 52.
- ⁴⁸² Si fa qui riferimento alla nota espressione utilizzata da Isin e Nielsen nel loro celebre testo: E.F. Isin, G. Nielsen (a cura di), Acts of Citizenship, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- ⁴⁸³ Per capitale sociale bridging si intende un insieme di risorse relazionali che aprono ed includono persone di diverse categorie sociali, un capitale sociale dunque che connette all'esterno del proprio cerchio ristretto di rapporti e permette di allargare i contatti ed allacciarsi a realtà altrimenti lontane.
- ⁴⁸⁴ Marabello e Riccio introducono questo recente concetto al pubblico italiano. Si veda: S. Marabello, B. Riccio, "Convivere", in S. Ceschi, A. Stocchiero, op. cit., 2021.
- ⁴⁸⁵ Ad esempio, il progetto di cohousing "Tandem", nato nel 2016 a Parma e promosso da CIAC onlus, che propone la convivenza di studenti italiani tra 18 e 29 anni e giovani stranieri in uscita da percorsi di accoglienza SPRAR e Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).
- ⁴⁸⁶ S. Marabello, B. Riccio, "Convivere", in S. Ceschi, A. Stocchiero, op. cit., 2021.
- ⁴⁸⁷ Come si afferma nel recente documento "Le riflessioni e le proposte dal Tavolo Asilo e Migrazione a vent'anni dalla nascita dello S.P.R.A.R.", op. cit., p. 7: https://www.arci.it/app/uploads/2022/06/IL-SISTEMA-CHE-ANCORA-NON-CE_versione-FINALE.pdf
- ⁴⁸⁸ <https://www.comune.ra.it/proceedings/iscrizione-albo-famiglie-accoglienti/>
- ⁴⁸⁹ Si veda: <https://refugees-welcome.it/sindaci-per-accoglienza/>
- ⁴⁹⁰ Il progetto "Vesta", sviluppato nel 2016 dalla Cooperativa Camelot (ora CIDAS) con il Comune di Bologna si inserisce nei progetti del sistema SAI (ex SIPROIMI/SPRAR) dei Comuni di Bologna (dal 2016) e Ferrara (dal 2017) <https://www.progettovesta.com/>. Per maggiori informazioni si veda anche: CeSPI/Defence for Children Italia, Minorenni stranieri non accompagnati. La legge 47 del 2017, un sistema di analisi e azione. Una ricognizione rapida applicata alle città di Genova, Ancona, Palermo, Bologna e Roma, 2020 https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/dci_-_crhd_assesment_-_web.pdf
- Sullo stesso territorio regionale un'iniziativa precedente e pionieristica (attiva dal 2015 sul territorio modenese), altrettanto significativa e ben strutturata, è WelcHome, un progetto promosso dal Comune di Modena e dall'associazionismo locale con il contributo della Fondazione di Modena, rivolto a MSNA e minori richiedenti asilo. L'iniziativa promuove miratamente, tra le varie azioni, oltre all'affido familiare classico, anche l'affido familiare light (parziale). Inoltre, famiglie e singoli possono partecipare al progetto in veste di volontari, affiancando i giovani nello svolgimento di alcune attività, come ad esempio l'apprendimento dell'italiano o la ricerca lavoro. <http://www.welchomodena.it/il-progetto-welchome/welchome-in-citta/>
- ⁴⁹¹ Nel termine "famiglia" possono rientrare anche coppie senza figli e singoli.
- ⁴⁹² I contorni del patto prevedono lo svolgimento di attività sia interne che esterne, la continuità e regolarità nel tempo del rapporto, l'accettazione della presenza e dell'accordo con l'équipe multidisciplinare di ASP, naturalmente il consenso del titolare dell'affiancamento ed alcuni aspetti più individualizzati rispettosi del suo personale interesse (intervista a CIDAS).
- ⁴⁹³ Si fa qui riferimento al titolo ed al contenuto del volume: La grande regressione, (a cura di) H. Geiselberger, Feltrinelli Milano, 2016.

⁴⁹⁴ Si veda l'intervento di Luigi Corvo a proposito delle attività di Refugees Welcome: <https://www.percambiarelordinedellecose.eu/il-valore-sociale-dellaccoglienza-in-famiglia/>

⁴⁹⁵ Consultabile all'indirizzo: [approf._16_tutele_leggere_ceschi_carbone.pdf](#) (cespi.it)

⁴⁹⁶ È questo il caso dei progetti definiti di "affido leggero/light" che, a seconda dei contesti, sono inquadrati come progetti di affido familiare (diurno o a tempo parziale) e da noi indicati nella categoria AFFIDAMENTO FAMILIARE (Affido leggero), oppure in percorsi di prossimità spesso definiti di "affiancamento familiare" che non prevedono necessariamente l'accoglienza in casa, indicati nella mappatura sotto la categoria generica MENTORING INTERCULTURALE SOCIALE (Tutela leggera/Affiancamento familiare).

⁴⁹⁷ Di cui si è pur accennato in alcuni casi nel *paper*, ma che si è scelto di non inserire nella presente mappatura per i limiti precedentemente illustrati. Per una lista delle principali esperienze di affido familiare rivolte a MSNA, si veda anche <https://www.ismu.org/osservatorio-msna-italia/affido-familiare-per-msna/>



I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) rappresentano un aspetto specifico e rilevante del più ampio e generale fenomeno delle migrazioni, per la natura e la vulnerabilità degli individui coinvolti.

L'Italia, nel 2017, ha introdotto la Legge N.47/2017, nota come Legge Zampa, che ha apportato significative novità sotto il profilo giuridico della tutela dei MSNA, introducendo una disciplina organica e completa sul tema, riconosciuta anche a livello internazionale. La riforma introduce un principio di accoglienza a priori del minore e una serie di misure specifiche orientate alla effettiva integrazione del minore nella società, anche successivamente al compimento della maggiore età.

L'inclusione di un individuo, e in modo particolare di un minore, in un contesto sociale è un processo lungo e articolato che richiede l'attivazione e l'interazione di una pluralità di soggetti. Il contesto italiano appare tuttavia ancora frammentato. Affiancare alla Legge un impianto di strumenti, prassi operative e procedure uniformi rappresenta un'esigenza concreta per la sua concreta attuazione.

Da queste considerazioni nasce l'esigenza di uno strumento indipendente come l'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati, giunto al suo terzo anno di attività. L'Osservatorio guarda all'accoglienza e all'integrazione dei MSNA nella loro complessità e multidimensionalità con l'obiettivo di monitorare in modo organico l'applicazione della Legge N. 47 in tutte le fasi del processo, svolgendo un ruolo di supporto e sostegno ad operatori e istituzioni e attivando, sui territori e a livello nazionale, quelle azioni necessarie per lo scambio e la capitalizzazione di esperienze e buone pratiche finalizzate alla creazione di standard comuni e condivisi.

Con il sostegno di:



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

INTESA  SANPAOLO