



Centro Studi
di Politica
Internazionale

CeSPI

Primo Rapporto

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

2020



**Osservatorio
Nazionale sui
Minori Stranieri
non Accompagnati**

Primo Rapporto

Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia

Hanno collaborato al presente rapporto:

- Daniele Frigeri – Direttore Scientifico Osservatorio MSNA
- Rosangela Cossidente – Coordinatrice Osservatorio MSNA
- Sebastiano Ceschi – Coordinatore Area Ricerca Osservatorio MSNA
- Marianna Lunardini – Coordinatrice Area Normativa Osservatorio MSNA
- Irene Carbone – Ricercatrice CeSPI
- Lucille Adamkiewicz – Stagista CeSPI
- Francesca Morgano – Stagista CeSPI
- Michele Scala – Collaboratore CeSPI
- Sofia Agosta – Collaboratrice CeSPI
- Fabrizio Brauzzi – Collaboratore CeSPI
- Domenica Galli – Collaboratrice CeSPI
- Valeria Sodano – Collaboratrice CeSPI
- Pippo Costella – Direttore Defence for Children International Italia
- Matteo Buffa – Ricercatore Defence for Children International Italia
- Claudia Ruta – Ricercatrice Defence for Children International Italia
- Francesca La Civita – Ricercatrice Defence for Children International Italia

Un ringraziamento a tutti coloro (Istituzioni, organizzazioni e esperti) che hanno collaborato alla costituzione dell'Osservatorio e supportato il lavoro di ricerca. In particolare, si ringraziano: Sottosegretaria Sandra Zampa, Giusy D'Alconzo (Tavolo Minori Migranti e Save the Children), Giuseppe Lococo (UNHCR) e Francesca Pricoco (Associazione Nazionale Magistrati Minorili) per il continuo confronto ha arricchito il lavoro di ricerca sin dai primi passi.

*"Figlio mio, guardo il tuo profilo alla luce dello spicchio di luna che rischiara il cielo,
il tuo sonno innocente, le ciglia che sembrano disegnate.*

Ti ho detto: «Dammi la mano. Non ti succederà niente di male».

Sono solo parole, l'espedito di un padre.

La fiducia che riponi in me mi strazia.

*Perché questa notte riesco solo a pensare a quanto è profondo il mare, a quanto è vasto e indiffe-
rente.*

*E a come sono impotente io, incapace di proteggerti.
Non posso fare altro che pregare.*

*Prego che, quando le rive si allontaneranno fino a sparire e la nostra barca non sarà più che un
puntino gettato fra onde ribollenti, pronte ad inghiottirla, Dio guidi la nostra rotta.*

*Perché tu sei un carico prezioso, Marwan,
il più prezioso di tutti.*

Vorrei che il mare lo sapesse.

Inshallah."

K. Hosseini "Preghiera del mare"

INDICE

INDICE.....	7
ACRONIMI.....	14
CAPITOLO 1 Un Osservatorio sui Minori Stranieri Non Accompagnati.....	17
1.1 Area Istituzionale.....	19
1.2 Area Ricerca.....	20
APPENDICE 1.....	22
CAPITOLO 2 La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e Regioni.....	27
2.1 Riferimenti europei e genesi della legge Zampa.....	27
2.1.1 Introduzione.....	27
2.1.2 Il Sistema europeo comune di asilo e i minori stranieri non accompagnati.....	28
2.1.3 La mancanza di uniformità nelle politiche europee e nazionali in tema di MSNA.....	31
2.1.4 La mancanza di coordinamento UE e i deficit del SECA nei confronti dei MSNA.....	35
Relocation dei MSNA.....	36
Ricongiungimento familiare.....	37
Minori scomparsi.....	38
2.1.5 Conclusioni.....	39
2.2 L'Attuazione della legge 47 – Profili normativi nazionali.....	39
2.2.1 Introduzione.....	39
2.2.2 I decreti di attuazione ed il Protocollo sull'accertamento dell'età dal 2017 ad oggi: quali passi in avanti?.....	42
Il Protocollo sull'accertamento dell'età.....	45
2.2.3 Le disposizioni a seguito del COVID-19.....	48
2.2.4 Le circolari ministeriali di attuazione e ulteriori atti amministrativi.....	51
2.2.5 Leggi, Atti, Protocolli e sentenze in tema di Accoglienza e Integrazione.....	52
2.2.6 Leggi, Atti, Protocolli e sentenze in tema di Frontiere e Cooperazione fra Stati.....	55
2.2.7 Leggi, Atti, Protocolli in tema di Istruzione.....	58
2.2.8 Leggi, Atti, Protocolli in tema di Salute.....	58
2.2.9 Leggi, Atti, Protocolli in tema di procedimenti giudiziari ed amministrativi.....	59
2.2.10 La giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla conversione del permesso di soggiorno.....	59
2.2.11 Conclusioni.....	60
2.3 Attuazione legge Zampa – Profili Normativi Regionali.....	64
2.3.1 Introduzione.....	64
2.3.2 Area Nord.....	64
Liguria.....	64
Emilia-Romagna.....	66
Trento e Bolzano.....	67
Veneto.....	68
Friuli-Venezia Giulia.....	69
Piemonte e Valle d'Aosta.....	71

Lombardia.....	72
2.3.3 Area Centro	74
Lazio.....	74
Toscana	76
Umbria.....	77
Abruzzo	77
Marche.....	78
2.3.4 Sud e Isole	79
Molise	79
Puglia	80
Basilicata.....	82
Campania.....	83
Calabria	84
Sardegna	85
Sicilia	87
2.3.5 Conclusioni	88
BIBLIOGRAFIA	89
Profili normativi nazionali	89
Profili normativi regionali.....	92
CAPITOLO 3 Mappatura dei progetti a favore dei MSNA in Italia	97
3.1 Nota introduttiva	97
3.2 Evoluzione del fenomeno migratorio dei MSNA in Italia: alcuni numeri	98
3.3 Impianto metodologico	102
3.3.1 Individuazione del campione di riferimento	102
3.3.2 Classificazione del campione di riferimento.....	103
3.3.3 Ambiti di intervento	104
3.3.4 Limiti della ricerca	107
3.4 Primi risultati dell'attività di mappatura	107
3.4.1 Territorialità	108
3.4.2 Attori	111
3.4.3 Target.....	114
3.4.4 Strumenti di finanziamento e budget	115
3.4.4 Finanziamenti Privati – l'esperienza di Never Alone.....	123
3.4.5 Ambiti di intervento	124
3.5 Conclusioni	126
BIBLIOGRAFIA	129
SITOGRAFIA.....	130
CAPITOLO 4 Le attività di ricerca qualitativa del primo anno: un primo bilancio	133
4.1 Il tema dei minori soli: specificità, multidimensionalità e intersezioni	133
4.2 Il piano della ricerca: impianto, metodologie ed obiettivi	138
4.3 Difficoltà ed effetti dell'emergenza Covid.....	140
4.4 Uno sguardo ai primi risultati del percorso di ricerca.....	142

CAPITOLO 5 Verso un sistema articolato di osservazione dell'applicazione della Legge N.47/2017: la sperimentazione di un sistema di indicatori di Rapid Assessment.....	145
5.1 Introduzione.....	145
5.2 Impianto di analisi sugli snodi fondamentali della legge n. 47/2017	147
5.2.1 Inquadramento giuridico.....	147
5.2.2 Osservatorio: forme della ricognizione rapida (rapid assessment).....	147
5.2.3 Sistema di analisi e rilevazione.....	149
5.2.4 Gli 11 indicatori utilizzati	150
Sostenibilità.....	151
Posti qualificati per l'accoglienza.....	153
Numero di tutori volontari per minore formati e attivi per territorio	154
Presa in carico istituzionale.....	156
Prassi formalizzate di ascolto del minore.....	157
Colloquio di identificazione	158
Accertamento dell'età	159
Indagini famigliari	161
Affidamento familiare.....	162
Istruzione, formazione e salute	162
Misure di accompagnamento verso la maggiore età e prosieguo amministrativo	164
5.2.5 La costruzione degli indicatori	165
5.3 Osservazioni conclusive	171
5.4 Rapid Assessment – Città di Genova.....	175
5.4.1 Sostenibilità.....	175
5.4.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza	178
5.4.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio	180
5.4.4 Presa in carico istituzionale.....	181
5.4.5 Prassi formalizzate di ascolto del minore.....	183
5.4.6 Colloquio di identificazione	184
5.4.7 Accertamento dell'età.....	184
5.4.8 Indagini famigliari	186
5.4.9 Affidi famigliari	187
5.4.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19.....	187
5.4.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui.....	190
5.5 Rapid Assessment – Città di Ancona.....	191
5.5.1 Sostenibilità.....	191
5.5.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza	193
5.5.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio	195
5.5.4 Presa in carico istituzionale.....	197
5.5.5 Prassi formalizzate di ascolto del minore.....	199
5.5.6 Colloquio di identificazione	199
5.5.7 Accertamento dell'età.....	200
5.5.8 Indagini famigliari	202
5.5.9 Affidi famigliari.....	202

5.5.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19	203
5.5.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui	204
5.6 Rapid Assessment - Città di Palermo	204
5.6.1 Sostenibilità	204
Risorse poste a bilancio presso il Comune di Palermo	205
5.6.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza	206
5.6.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio	207
Formazioni per tutori volontari	208
Principali profili di tutori	208
5.6.4 Presa in carico istituzionale	209
Presa in carico etno-psicologica	210
5.6.5 Prassi formalizzate di ascolto del minorenni	210
Prassi di ascolto formali e informali del MSNA	210
La comunicazione	211
Il progetto educativo individualizzato (PEI)	211
5.6.6 Colloquio di identificazione	211
5.6.7 Accertamento dell'età	212
Il colloquio di accertamento:	213
La procedura di accertamento dell'età:	213
5.6.8 Indagini familiari	214
5.6.9 Affidi familiari	214
5.6.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19	214
5.6.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui	214
Prosiegui amministrativi (ex art. 13 c. 2 L. 47/17):	215
5.7 Rapid Assessment - Città di Bologna	215
5.7.1 Sostenibilità	215
5.7.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza	217
5.7.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio	218
Formazioni per tutori volontari	219
Principali profili dei tutori	220
5.7.4 Presa in carico istituzionale	220
5.7.5 Prassi formalizzate di ascolto del minorenni	220
5.7.6 Colloquio di identificazione	221
5.7.7 Accertamento dell'età	221
5.7.8 Indagini familiari	222
5.7.9 Affidi familiari	222
5.7.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19	222
5.7.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui	223
5.8 Rapid Assessment - Città di Roma	224
5.8.1 Sostenibilità	224
5.8.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza	225
5.8.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio	227

5.8.4 Presa in carico istituzionale	229
5.8.5 Prassi formalizzate di ascolto del minorene.....	229
5.8.6 Colloquio di identificazione	230
5.8.7 Accertamento dell'età.....	230
5.8.8 Indagini familiari	231
5.8.9 Affidi familiari	232
5.8.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19.....	232
5.8.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui.....	233
CAPITOLO 6 Focus sulla Città di Palermo	235
6.1 Introduzione	235
6.2 Metodologia.....	236
6.2.1 La ricerca e gli attori coinvolti.....	236
6.2.2 Risultati.....	237
6.3 Focus statistico: la presenza di MSNA in Sicilia e Palermo: un trend discendente	238
Trend nazionale: 2017-2020.....	239
Trend regionale: 2017-2020	240
Trend provinciale e cittadino: evoluzione dei numeri di MSNA nel territorio di Palermo: 2017-2020.....	241
6.4 Accoglienza dei MSNA a Palermo	243
6.4.1 L'approccio del Comune nella presa in carico di MSNA nelle comunità di accoglienza: buone prassi, difficoltà e criticità.....	243
6.4.2 La comunicazione e il riconoscimento dell'Altro: un'esigenza di ordine culturale	244
6.5 Tutela volontaria	246
6.5.1 Il tutore: da figura accessoria a punto di Archimede per l'orientamento dei MSNA.....	247
6.5.2 Il "modello Palermo": dalla costituzione di un Protocollo di intervento alla sua applicazione concreta	249
6.5.3 La selezione degli aspiranti tutori	249
6.5.4 L'iscrizione del tutore volontario all'interno di un'azione di sistema: dalla teoria alla pratica	250
6.5.5 Accompagnamento e monitoraggio dei tutori volontari.....	251
6.5.6 Rapporto fra tutori e comunità di accoglienza	253
La prospettiva degli operatori di comunità	253
La prospettiva dei tutori	254
6.6 Conclusioni	255
BIBLIOGRAFIA.....	257
CAPITOLO 7 Griot: ascolto e partecipazione al centro CivicoZero di Roma	259
7.1 Introduzione.....	259
7.2 CivicoZero.....	260
7.3 Griot: i fogli auto-narranti	260
7.4 Conclusioni	267
CAPITOLO 8 Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA.....	269
8.1 Il contesto	269
8.1.1 Evoluzione del fenomeno dei MSNA negli ultimi anni: una sfida per i CPIA	271
8.2 Descrizione della ricerca	273
8.2.1 Metodologia adottata	274

8.3	Analisi delle interviste semi-strutturate rivolte ai docenti/dirigenti dei CPIA	275
8.3.1	Caratteristiche dell'utenza	275
8.3.2	Organizzazione dell'accoglienza	276
8.2.3	Organizzazione CPIA	277
8.3.4	Insegnamento L2	278
8.3.5	Fenomeno dell'analfabetismo	279
8.3.6	La valutazione finale	280
8.3.7	Livello di partecipazione/motivazione.....	280
8.3.8	Storie difficili	281
8.3.9	Integrazione gruppo classe/integrazione con Italiani	282
8.3.10	Formazione degli insegnanti	282
8.3.11	Passaggio alla maggiore età.....	283
8.3.12	Rapporto con la rete	283
8.3.13	Gli effetti del Covid	284
8.4	Analisi delle interviste semi-strutturate rivolte agli esperti delle strutture residenziali, di un centro di aggregazione e di un'unità di strada.....	284
8.4.1	Osservatori privilegiati intervistati.....	284
8.4.2	Il profilo del minore	285
8.4.3	I percorsi di integrazione	287
8.4.4	La rete.....	287
8.4.5	Criticità del sistema di accoglienza.....	289
8.4.6	Effetti del Covid.....	290
8.5	Il questionario per i minori.....	290
8.6	Conclusioni e raccomandazioni	292
8.6.1	Area dei CPIA	293
8.6.2	Area dell'integrazione	294
8.6.3	Area del superamento della frammentazione	294
8.6.4	Area dei Tutori volontari.....	295
	BIBLIOGRAFIA	295
	APPENDICE 2.....	297
CAPITOLO 9 Le traiettorie dei Minori Stranieri Non Accompagnati tra l'Italia e la Francia: percorsi singolari accidentati		299
9.1	Introduzione: contesto, problematica ed ipotesi.....	299
9.1.1	Contesto.....	299
	Definizioni	299
	Sistemi di protezione: Italia e Francia	300
	Arrivi dei MSNA e politiche anti-immigrazione.....	300
	Situazione dei MSNA oggi	301
9.1.2	Problematica e ipotesi	301
9.2	Metodologia della ricerca.....	302
9.2.1	Mappatura delle realtà studiate	302
	Mappatura del confine.....	302
	Mappatura delle reti operative e delle figure chiave.....	304

Mappatura delle zone controllate dalle forze dell'ordine	307
9.2.2 Raccolta dati	309
Attori locali e nazionali	309
Approccio dei MSNA intervistati: metodologia alternativa.....	310
Database ufficiali	312
9.3 Risultati della ricerca	312
9.3.1 Traiettorie eterogenee e storie singolari dei MSNA	313
Profili diversi, ma tutti giovani	313
Una pluralità di profili	316
9.3.2 Riduzione numerica e diversificazione dei profili al confine	320
Meno MSNA al confine	320
Diversificazione dei profili al confine.....	324
9.3.3 <i>Né appel d'air, né muraglie</i> : impatti qualitativi ma non quantitativi dei controlli e delle mobilitazioni civili	327
Impatto della militarizzazione del confine e delle politiche anti-immigrazione	327
Mobilitazioni dei cittadini: un impatto qualitativo ma non quantitativo	335
9.4 Conclusioni	338
BIBLIOGRAFIA.....	340
NORMATIVA.....	343
STAMPA.....	344
FILMOGRAFIA	345
SITOGRAFIA	345
APPENDICE 3 – LISTA DELLE PERSONE INTERVISTATE.....	345

ACRONIMI

- AGIA Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza
- ADATE Association Dauphinoise pour l'Accueil des Travailleurs Étrangers
- ANAFÉ Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers
- APPASE Association Pour la Promotion des Actions Sociales et Éducatives
- ASAI Associazione di Animazione Interculturale
- ASE Aide Sociale à l'Enfance
- ASGI Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
- ASP Azienda sanitaria Provinciale
- CAFI Coordination d'Actions inter-acteurs aux Frontières interieures
- CAFFIM Coordination des Acteurs locaux engagés auprès des personnes migrantes à la Frontière Franco-Italienne
- CAS Centri di Accoglienza Straordinaria
- CASF Code de l'Action Sociale et des Familles
- CE Corte Europea
- CESEDA Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
- CGLPL Contrôleur général des lieux de privation de liberté
- CIMADE Comité inter-mouvements auprès des évacués
- CLEDU Clinica legale per I diritti umani
- COP21 Conférence des Parties 21
- CRS Compagnies Républicaines de Sécurité
- D.L. Decreto Legge
- FAMI Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione
- FGD Focus group discussion
- FRA Agenzia europea dei diritti fondamentali
- FRONTEX Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
- GISTI Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés
- HRW Human Right Watch
- MDM Médecins du Monde
- MEDU Medici per i Diritti Umani
- MMNA Mission Mineurs Non Accompagnés
- MNA Mineurs Non Accompagnés
- MSNA Minori Stranieri Non Accompagnati
- OIM Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
- ONG Organizzazione Non-Governative
- PAF Police Aux Frontières
- PEI Progetto educativo individualizzato
- PPA Points de Passages Autorisés
- SIM Sistema Informativo Minori

- SIPROIMI Sistema di Protezione per Titolari di Protezione Internazionale e per Minori Stranieri Non Accompagnati
- TC Tribunale civile
- TM Tribunale per i minorenni
- SNCF Société Nationale des Chemins de Fer Français
- SPAF Service de la Police Aux Frontières
- SPRAR Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
- UE Unione Europea
- UNHCR Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
- UNICEF Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia
- UO Unità operativa locale

CAPITOLO 1

Un Osservatorio sui Minori Stranieri Non Accompagnati

Daniele Frigeri e Rosangela Cossidente

I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) rappresentano un aspetto specifico e rilevante, per la natura e la vulnerabilità degli individui coinvolti, del più ampio e generale fenomeno delle migrazioni che attraversa le diverse regioni del mondo e, in modo particolare, il nostro paese.

A fronte di una presenza sempre più importante sotto il profilo numerico (oltre 17.000 minori registrati a dicembre 2016 secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e di una base normativa inadeguata, l'Italia, nel 2017 ha introdotto la Legge N.47, 2017, nota come Legge Zampa, dal nome della sua proponente.

La legge N.47 apporta significative novità sotto il profilo giuridico e della tutela dei MSNA, introducendo nell'ordinamento una disciplina organica e completa sul tema, riconosciuta anche a livello europeo e internazionale. La riforma, oltre a definire in modo chiaro l'ambito di applicazione e la definizione di MSNA, introduce un principio di accoglienza a priori del minore (indipendentemente dal suo status giuridico) e una serie di misure specifiche (diritto di accesso alla sanità, all'istruzione, accompagnamento, introduzione della figura del tutor e previsione dell'istituto dell'affido...) 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, al di là dell'effettivo esercizio dei diritti sanciti dalle norme, richiede l'attivazione e l'interazione di una pluralità di soggetti. Il contesto italiano, da questo punto di vista, appare ancora frammentato, mancando di standard comunemente riconosciuti e seguiti anche per i MSNA.

Da queste considerazioni nasce l'esigenza di uno strumento indipendente, in grado di guardare all'accoglienza e all'integrazione dei MSNA nella loro complessità e multidimensionalità, di monitorare in modo organico il fenomeno dei MSNA e l'applicazione della Legge N. 47 in tutte le fasi del processo (dall'arrivo fino all'effettiva integrazione), 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. Un'esigenza sempre più prioritaria che non può essere lasciata alla buona volontà di singoli operatori, ma richiede uno sguardo e un approccio di sistema che solo un istituto come l'Osservatorio può essere in grado di fornire.

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

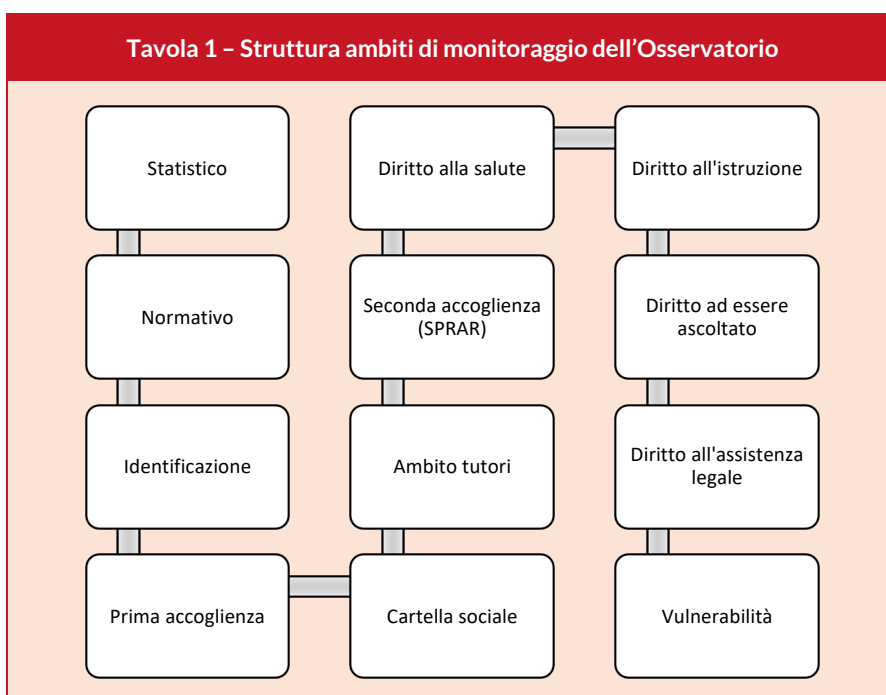
- monitorare lo stato di attuazione della Legge Zampa nei diversi ambiti di tutela previsti, attraverso una mappatura ragionata delle iniziative, dei dati e degli studi esistenti
- evidenziare e, laddove possibile, colmare i gap conoscitivi con riferimento ai diversi ambiti di tutela dei minori
- evidenziare eventuali criticità suggerendo possibili linee di policy
- monitorare il processo di integrazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati, con un focus specifico sulla sua evoluzione dopo il compimento del 18° anno di età, anche attraverso la creazione di indicatori ad hoc
- attivare strumenti di interazione fra i diversi stakeholder coinvolti nel processo di accoglienza, accompagnamento e tutela dei Minori Stranieri non Accompagnati, 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 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. La *Tavola 1* schematizza i diversi ambiti intorno ai quali si struttura l'attività dell'Osservatorio.

L'attività è stata così organizzata per aree di ricerca che hanno lavorato 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, fornendo 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
- contribuire ad arricchire la conoscenza del fenomeno attraverso alcuni approfondimenti in risposta a bisogni specifici o ad ipotesi di ricerca da sondare per possibili ulteriori approfondimenti
- 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.

Le attività di ricerca del primo anno si sono concluse nel luglio 2020. L'emergenza sanitaria legata al Covid-19 e il relativo lock down hanno avuto un impatto significativo sull'attività di ricerca sotto due profili. Da una parte hanno richiesto la sospensione dell'attività sul campo di ascolto dei minori e di interazione con le realtà che operano direttamente con i MSNA, individuate come punti di riferimento nella ricerca. Allo stesso modo le misure di distanziamento sociale hanno comportato una maggiore difficoltà e, in alcuni casi, impossibilità nel reperire dati e informazioni presso i diversi stakeholder e nel loro coinvolgimento diretto. Si è così proceduto a ridefinire alcuni obiettivi di ricerca, adeguando gli strumenti alla nuova situazione, attraverso l'interazione mediata dal telefono o dagli strumenti informatici.



In questo anno di avvio dell'Osservatorio, è stata definita una struttura organizzativa e scientifica adeguata ed è stata effettuata una prima ricognizione presso i principali operatori, Organizzazioni Internazionali e Istituzioni al fine di condividere finalità ed attività dell'iniziativa e ascoltare il punto di vista di ciascuno rispetto allo stato dell'arte dell'accoglienza e dell'integrazione dei MSNA in Italia. In questo modo è stato possibile orientare il lavoro successivo e avviare le prime collaborazioni strategiche.

La partnership con Defence for Children Italia ha consentito di condividere l'approccio metodologico dell'Osservatorio con un'organizzazione con esperienza diretta sul territorio e di respiro internazionale, creando un partenariato scientifico che unisce l'esperienza di entrambi gli enti. La metodologia definita 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.

Sotto il profilo della comunicazione, l'Osservatorio ha creato un proprio logo e uno spazio dedicato all'interno del sito istituzionale del CeSPI, collegato ai principali social (Twitter, Facebook e LinkedIn).

Di seguito una breve sintesi delle attività svolte durante il primo anno di attività, per singole aree di intervento.

1.1 Area Istituzionale

Sotto il profilo istituzionale, dopo una mappatura dei principali attori coinvolti nel processo di accoglienza e integrazione dei MSNA, sono stati avviati una serie di colloqui esplorativi (si veda l'Appendice 1), al fine di presentare l'Osservatorio e le sue finalità, ascoltare il punto di vista delle diverse organizzazioni sullo stato dell'applicazione della Legge Zampa e in generale sull'integrazione dei MSNA, avviare partnership specifiche di collaborazione e scambio di dati e informazioni, formalizzate attraverso successivi atti¹.

In questo ambito rientra l'adesione del CeSPI al Tavolo Minori Migranti, quale luogo privilegiato di confronto della realtà italiana e di interazione e scambio con i principali attori del terzo settore.

È stato così possibile, gradualmente, individuare e coinvolgere i diversi soggetti che, a vario titolo, faranno parte del **Tavolo Interistituzionale** che l'Osservatorio ha avviato. Il Tavolo intende affiancare ai vari strumenti di coordinamento già esistenti, sia fra istituzioni e sia all'interno della società civile, uno spazio che consenta un'interazione a più livelli, condivisa come una necessità da tutti gli interlocutori coinvolti. Uno spazio dove:

- presentare e discutere l'impostazione metodologica e di ricerca dell'Osservatorio, consentendo di evidenziare punti di forza e debolezza, aree da coprire o rafforzare, nuove prospettive di indagine o approfondimento
- analizzare e discutere le principali risultanze dell'attività di ricerca e di monitoraggio realizzate dall'Osservatorio, attraverso un approccio multilivello, che valorizza il punto di osservazione dei diversi attori coinvolti
- effettuare un aggiornamento reciproco sulle principali novità e sulle iniziative dei vari attori.

Il Tavolo è strutturato attraverso un sistema dinamico di adesioni, aggregate in base ad una struttura di funzionamento modulare che vede un **nucleo stabile**, rappresentativo delle principali Istituzioni e degli attori che operano



¹ A tal proposito si segnala la collaborazione, attraverso apposita convenzione con la cooperativa sociale Civico Zero Roma che gestisce un centro a bassa soglia, al fine di promuovere uno scambio di conoscenze e riflessioni, realizzare colloqui ed interviste con i referenti e gli operatori del centro e, qualora le condizioni lo consentano, alcune interviste semi-strutturate o *focus group* con minori migranti.

nell'ambito dei Minori Stranieri Non Accompagnati e insieme di **cluster di soggetti** di volta in volta attivabili o per competenze specifiche o per aree tematiche. L'Appendice 1 contiene una lista degli Enti che hanno aderito a diverso titolo al Tavolo a giugno 2020. In questo modo, il Tavolo è in grado di garantire da un lato funzionalità e adeguata rappresentatività, ricchezza di prospettive e competenze e, dall'altro, la possibilità di ampliarsi a nuovi soggetti e competenze, assicurando elasticità.

Sono stati inoltre coinvolti i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza ottenendo l'adesione al Tavolo dei garanti della Regione Basilicata e delle Marche e la collaborazione, attraverso la risposta ad un questionario sulla tutela, dei garanti della Lombardia e della Sardegna.

1.2 Area Ricerca

L'area prettamente 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.

L'attività di **Mappatura** delle principali iniziative e dei principali attori che operano con i MSNA è stata prope-
deutica all'intero impianto della ricerca e di supporto all'area istituzionale e continua ad essere costantemente aggiornata. L'attività, oltre a mappare iniziative e attori, ha consentito di far emergere alcune prime buone pratiche di accoglienza e integrazione esistenti e di raccogliere e sistematizzare uno specifico catalogo delle fonti istituzionali e non, nazionali e sovranazionali, attualmente disponibili, relative alla presenza e alle caratteristiche dei MSNA e neomaggiorenni in Italia, alle azioni di accoglienza e inclusione a vari livelli ad essi riservate, nonché alle loro esperienze e percezioni.

Le risultanze del lavoro di mappatura (Capitolo 3) sono state sistematizzate attraverso una matrice, organizzata per ambiti di tutela, secondo lo schema contenuto nella legge Zampa e variabili chiave (ambito territoriale, tipologia enti finanziatori...), consentendo un'analisi trasversale.

L'**Area normativa** rappresenta un secondo elemento a supporto della ricerca. A fianco dell'individuazione della normativa principale di riferimento a livello europeo, anche in ottica comparativa (Capitolo 2.1) e delle convenzioni internazionali, si è proceduto ad un monitoraggio degli adempimenti nazionali, delle principali riforme alla disciplina e della documentazione giurisprudenziale in tema espressa dalle principali corti nazionali e organi regionali (Corte Costituzionale, Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Tribunali Amministrativi Regionali) (Capitolo 2.2). Infine, sono state realizzate un'analisi delle normative regionali di riferimento in tema di MSNA e gli adempimenti regionali successivi all'entrata in vigore della legge 47/2017 (Capitolo 2.3) e una serie di interviste qualitative al fine di valutare le prassi attuate all'interno dei Tribunali citati e le modalità operative in tema di accertamento dell'età, conversione dei permessi di soggiorno, ascolto del minore. Tre approfondimenti² specifici focalizzano i principali riflessi normativi relativamente ad altrettanti aspetti dell'applicazione della Legge:

- 1) *“La definizione di Minore Straniero Non Accompagnato: il chi, quesito a priori per una effettiva tutela”*
- 2) *“Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati – una definizione innovativa”*
- 3) *“Quando il tutore ha bisogno di un supporto – focus sulla relazione fra minore e tutore”* un approfondimento sull'approvazione Carta Etica dei Tutori Volontari anche attraverso interviste qualitative ad operatori e professionisti atte a valutare il contesto e le criticità sistemiche.

L'attività di ricerca è stata prevalentemente incentrata su due fronti:

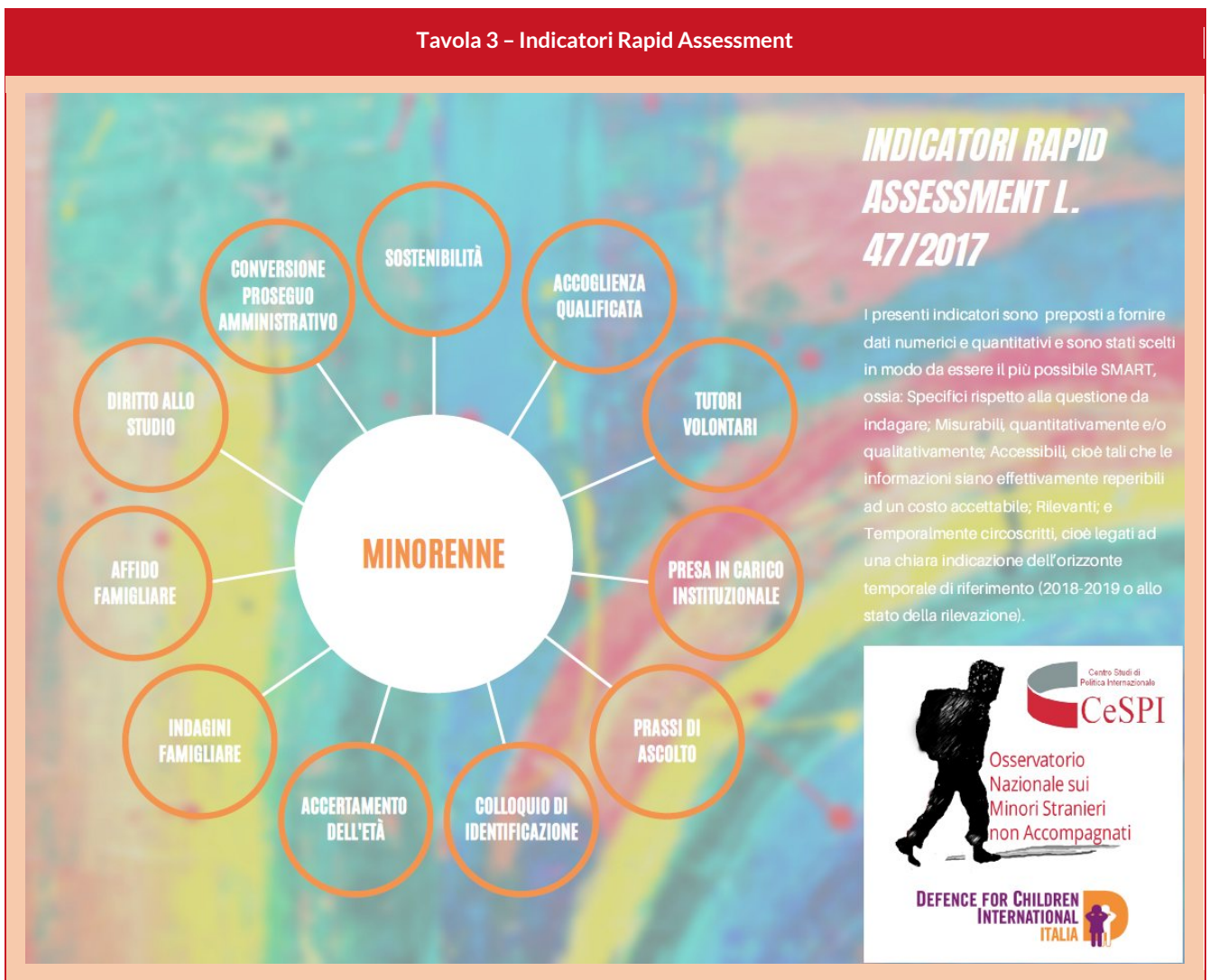
- a. approfondire il tema dell'**integrazione** attraverso la frequentazione e l'osservazione negli spazi di presenza dei MSNA e raccogliere materiali orali e scritti che tesarizzino conoscenze pratiche e saperi degli attori e degli utenti, la partecipazione alle diverse attività di accoglienza, formative, laboratoriali, ricreative promosse da alcuni centri selezionati, la realizzazione di dialoghi e scambi con gli operatori/coordinatori, con MSNA e neo

² Gli approfondimenti sono disponibili sulla pagina web dell'Osservatorio sui MSNA: <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati>

maggioresni e con alcuni tutori e testimoni privilegiati utilizzandoli come sponde di riflessione. Tale attività è stata fortemente impattata dall'emergenza sanitaria e dal conseguente lock down, i Capitoli 4 e 7 forniscono alcune prime riflessioni e testimonianze.

- b. Definire una metodologia che consenta di effettuare un *rapid assessment* dello stato di applicazione della legge 47/2017 e quindi della situazione dei minori stranieri non accompagnati. Grazie alla collaborazione scientifica con *Defence For Children Italia* è stato possibile sviluppare e testare un'attività di **rapid assessment**: un'indagine qualitativa intensiva che utilizza la triangolazione, l'analisi dei dati e la raccolta di dati aggiuntivi per sviluppare rapidamente una comprensione preliminare sullo stato di attuazione e sulle criticità nell'implementazione della legge. Per i dati primari sono stati individuati un numero ristretto di indicatori afferenti al contenuto di specifiche disposizioni - la cui attuazione pare particolarmente critica - della legge 47, sulla base di una *ratio* che ne motivi la selezione. Tali indicatori consentono di fornire dati numerici e quantitativi in modo *SMART*, ossia: specifici rispetto alla questione da indagare; misurabili, quantitativamente e/o qualitativamente; accessibili, cioè tali che le informazioni siano effettivamente reperibili ad un costo accettabile; rilevanti; temporalmente circoscritti, cioè legati ad una chiara indicazione dell'orizzonte temporale di riferimento. Tali cinque caratteristiche degli indicatori assicurano che essi rispondano effettivamente alle esigenze del monitoraggio, della valutazione della situazione dei minori stranieri non accompagnati, nonché dell'applicazione della legge n. 47.

Tavola 3 - Indicatori Rapid Assessment



Intorno a ogni indicatore è sviluppata una serie di descrittori per qualificare i dati numerici che permettono un carotaggio quantitativo e qualitativo per sperimentare la rilevanza dell'indicatore selezionato, nonché per esplorare le varie dimensioni qualitative del dato numerico con testimoni privilegiati. Tali testimoni sono stati selezionati sulla base del loro ruolo significativo per l'area esplorata da un dato indicatore e sulla base dell'esperienza nei territori di riferimento. Gli indicatori così sviluppati sono stati testati in cinque città italiane: Genova, Ancona, Bologna, Roma e Palermo.

Il Capitolo 5 rappresenta un primo *step* di questo processo articolato, da considerarsi come un *work in progress* che proseguirà e verrà affinato nei prossimi mesi ma che rappresenta un approccio innovativo proprio per il tentativo di strutturare un sistema di monitoraggio complesso, capace di tenere insieme i tanti aspetti del processo di accoglienza dei MSNA.

Tre **Approfondimenti** specifici hanno indagato gli ambiti del processo di accoglienza e integrazione dei MSNA sul nostro territorio.

Un primo studio ha riguardato le **traiettorie dei MSNA tra Italia e Francia** (Capitolo 9). Attraverso un lavoro sul campo si è cercato di ricostruire le traiettorie dei minori, fornendo un'analisi del contesto di un confine (lato italiano e lato francese) e raccogliendo testimonianze.

Un secondo approfondimento ha invece riguardato uno studio sull'**ambito educativo e delle competenze** (Capitolo 8), con il coinvolgimento di un team di ricerca composto da psicologi, con l'obiettivo di approfondire, attraverso un lavoro sul campo, il ruolo dell'inserimento in una struttura formativa nel processo di crescita e autonomia dei MSNA. Sono stati scelti, a titolo sperimentale, i CPIA di Roma come luogo privilegiato per incontrare i MSNA e dove maggiormente si sperimentano progetti e programmi finalizzati ad accompagnare gli stranieri residenti in Italia verso un'autonomia (linguistica, umana e professionale). L'attività di ricerca ha avuto come obiettivo la comprensione del ruolo che i CPIA possono avere nell'accompagnamento del giovane straniero verso un processo di autonomia non soltanto lavorativa, ma anche umana e relazionale e ha previsto cinque livelli di interazione: con la struttura del CPIA, con la dirigenza, con i docenti, con i MSNA e con gli studenti maggiorenni che hanno avuto un trascorso migratorio come MSNA.

Un terzo approfondimento ha invece riguardato una realtà territoriale siciliana, particolarmente coinvolta nell'accoglienza dei MSNA, con un focus sulla **Città di Palermo** (Capitolo 6). Proponendo un focus territoriale si intende far emergere buone pratiche e criticità, fornendo un'analisi che prende in considerazione le prospettive di attori istituzionali, operatori sociali, associazioni del cosiddetto terzo settore, tutori volontari e neomaggiorenni con prosieguo amministrativo (*ex-MSNA*). Lo studio qualitativo mira più specificatamente a: i) riportare e analizzare le modalità di presa in carico di MSNA nella città di Palermo; ii) ricostruire la storia dell'istituzione di un sistema di tutela volontaria che a Palermo ha preceduto la promulgazione della L. 47/2017; iii) comprendere tale sistema a partire dalle testimonianze degli attori coinvolti sul campo.

APPENDICE 1

Elenco colloqui esplorativi con Istituzioni – Enti Terzo Settore – Organizzazioni Internazionali	
Ministero dell'Interno	International Labour Organization (ILO)
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Save the Children Italia
Ministero dell'Istruzione	Tavolo Minori Migranti
Ministero della Salute	Defence for Children International
CIDU - Comitato Interministeriale Diritti Umani	Civico Zero Roma
AGIA - Agenzia Garante Nazionale Infanzia	M. F. Pricoco – Presidente Tribunale di Catania e Presidente Giudici Minorili italiani
UNHCR	Associazione tutori Officina 47 Roma

Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)	Prof Luis Peris Cancio
Unicef Italia	

Tavolo Interistituzionale - Nucleo Stabile	
CeSPI	Defence for Children Italia
Ministero dell'Interno	CIDU
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	UNHCR
Ministero dell'Istruzione	UNICEF
Ministero della Salute	International Labour Organization (ILO)
Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)
Ministero per le Pari Opportunità e la Famiglia	Tavolo Minori Migranti
Ministero per le Politiche giovanili e lo Sport	Associazione Nazionale Magistrati Minorili
European Union Agency for Fundamental Right (FRA)	Fondazione Never Alone
European Asylum Support Office (EASO)	ANCI/Cittalia/SIPROIMI
Autorità Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza (AGIA)	
Tavolo Interistituzionale - Esperienze e Buone Pratiche	
Tavolo Interistituzionale - Competenze specifiche	
Tavolo Interistituzionale - Ricerca - Mondo Accademico	

AREA GIURIDICA

CAPITOLO 2

La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e Regioni

A cura di Marianna Lunardini

2.1 Riferimenti europei e genesi della legge Zampa

In collaborazione con Francesca Morgano

2.1.1 Introduzione

Nel 2019, circa 613.000 persone hanno richiesto asilo in uno dei Paesi parte dell'Unione Europea. Di questi, circa 13.800 richiedenti asilo sono stati considerati minori stranieri non accompagnati, con numeri in calo complessivamente rispetto al 2018 di quasi il 20% (16.800), continuando la tendenza discendente iniziata dopo il picco del 2015 (92.000)³. Secondo questi dati, nel 2019 il numero più alto di richiedenti asilo considerati come minori non accompagnati è stato registrato in Grecia, con un totale di 3.300 persone, seguita dalla Germania con 2.700, il Belgio con 1.200 e i Paesi Bassi con 1.000. La maggior parte dei MSNA in cerca di asilo è arrivata dall'Afghanistan, tuttavia sono rilevanti anche le provenienze dalla Siria, dal Pakistan, dall'Iraq, dalla Guinea e dalla Somalia.

³ 2020 Eurostat on UAMs, April 2020, in <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774034/3-28042020-AP-EN.pdf/03c694ba-9a9b-1a50-c9f4-29db665221a8>

Osservando la progressione del fenomeno dal 2015 al 2019, è possibile constatare che sebbene metà dei richiedenti abbia un'età compresa fra i 18 ed i 34 anni, con una percentuale di donne relativamente ridotta ma in crescita, il range di età 0-18 anni è una quota preponderante: circa il 25% delle domande sono state presentate da minori di 14 anni. Dei richiedenti, tuttavia, nel 2019 solo il 2% delle domande è stato presentato da minori non accompagnati⁴.

Gli Stati dell'Unione Europea sono tutti firmatari delle principali Convenzioni in tema di protezione internazionale e difesa dei diritti dell'Infanzia: la Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati del 1951 e la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 sono stati ratificati dagli Stati UE e sono pertanto obbligatori. Vi sono inoltre altri strumenti internazionali vincolanti per l'Italia e che concernono la tutela dei minori quali ad esempio la Convenzione dell'Aja del 1996⁵, su competenza, legge applicabile, riconoscimento, esecuzione e cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, la Convenzione europea di Lussemburgo del 1980⁶, in materia di affido e ristabilimento dell'affido, la Convenzione europea di Strasburgo del 1996⁷ sull'esercizio dei diritti per i minori specie nei procedimenti che lo concernono.

L'attenzione a livello europeo nei confronti dell'infanzia e delle persone in età evolutiva, sia nel Consiglio d'Europa sia all'interno dell'Unione Europea, si rivela inoltre in vari diritti sanciti dalle Carte fondamentali, quali ad esempio la Carta di Nizza e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

L'insieme di tali strumenti nel contesto europeo mostra il tentativo degli Stati di un coordinamento e di una gestione dei minori che sia basata su principi comuni orientati al supremo interesse del fanciullo. Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, pertanto, rientra nel quadro europeo da un lato nella gestione delle frontiere esterne e delle domande di asilo in maniera coordinata da parte delle istituzioni UE, dall'altro nella tutela dei diritti dei minori che sia il più possibile uniforme all'interno del territorio europeo, nella garanzia comune dei diritti fondamentali ratificati.

Proprio la tutela su due binari è sintomo della doppia vulnerabilità del minore straniero non accompagnato e comporta un meccanismo di collaborazione interno di difficile attuazione, stante le discrepanze rilevanti sia a livello normativo che nelle politiche pubbliche di welfare. Il presente scritto evidenzia come l'attuazione del sistema europeo di accoglienza non riesca a garantire simmetricamente? Alcuni dei principali diritti dei minori stranieri sanciti dalle Convenzioni citate. I dispositivi normativi europei vengono infatti attuati in maniera differenziata, così come il principio del supremo interesse del minore viene applicato concretamente in maniera discrezionale dai singoli Stati, comportando materialmente delle interruzioni nella tutela dei minori non accompagnati all'interno del territorio europeo.

2.1.2 Il Sistema europeo comune di asilo e i minori stranieri non accompagnati

Nel 1999 l'Unione Europea istituiva il Sistema europeo comune di asilo, anche a seguito dell'emergenza creatasi in quegli anni nell'area balcanica. La questione era stata precedentemente oggetto di una discussione interna all'UE, basata sulla concezione che una politica interna di frontiere aperte dovesse comportare necessariamente il gestire l'ingresso dai confini esterni in maniera coordinata. Il tentativo di costituire un insieme uniforme di leggi relative al processo di asilo adeguatamente sviluppato, un "approccio comune che garantisca elevati standard di protezione per i rifugiati"⁸ come definito dall'UE, può essere ricondotto già al Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che aveva fatto dell'asilo una questione europea ma oggetto di cooperazione intergovernativa. Dal 1999, con il Trattato di Amsterdam, l'asilo e l'immigrazione sono invece competenza sovranazionale dell'UE, solo con questo passaggio di competenze è possibile iniziare a discutere di un sistema europeo comune di asilo. Il Trattato di Amsterdam specificava in alcuni articoli le fondamenta giuridiche di tale sistema e la necessaria

⁴ EASO, Asylum Report 2020, in <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf> p. 58.

⁵ Ratificata dall'Italia con legge 18 giugno 2015 n. 101 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016. L'autorità centrale designata è la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁶ Ratificata dall'Italia con legge 15 gennaio 1994, n. 64.

⁷ Entrata in vigore il 1° luglio 2000, è stata ratificata dall'Italia con legge n. 77 del 20 marzo 2003.

⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en

conformità delle misure adottate dal Consiglio ogni 5 anni alla Convenzione di Ginevra relativa allo stato dei rifugiati, ma anche alle altre Convenzioni attinenti⁹.

Ad oggi, il **Common European Asylum System** (CEAS) si compone di fonti di diritto primarie e di legislazione derivata. Il diritto primario è costituito dal Trattato sull'Unione Europea (TUE), dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dalla Carta di Nizza. La legislazione derivata è composta dai due Regolamenti – Dublino III e EURODAC – e dalle seguenti direttive: la Direttiva Qualifiche, la Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza, la Direttiva sulle Procedure di Asilo e la Direttiva sulla Protezione Internazionale. Oltre a tali norme parte del CEAS, sono state adottate altre norme che comportano disposizioni rilevanti per la materia asilo: la Direttiva sul Riconiungimento Familiare del 2003, la Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo del 2003 e la Direttiva sui Rimpatri del 2008.

A seguito delle modifiche di Lisbona, attualmente, la base giuridica specifica per la normativa UE in materia di asilo è contenuta nel capo 2 del TFUE, specificatamente all'articolo 78¹⁰, mentre gli articoli 77 e da 79 a 80 forniscono la base per le successive disposizioni derivate. Nello specifico, l'art. 80 richiama un principio solidaristico di condivisione fra gli Stati europei che deve guidare ogni politica UE in tema, difatti dispone che "Le politiche

Il supremo interesse del fanciullo e della fanciulla

Il principio del BIC è dichiarato espressamente nella **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1990 (CRC) del 1990**. L'articolo 3, par. 1, afferma che "in tutte le azioni relative ai minori, intraprese da istituti di assistenza sociale pubblici o privati, tribunali di diritto, autorità amministrative o organi legislativi, **l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente**". Il concetto è ripreso dalla *Carta dei diritti fondamentali UE* nell'articolo 24, par. 2, sui diritti del minore: "In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente."

Il Comitato, istituito nel quadro della Convenzione sui diritti del fanciullo, ha pubblicato il *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). Lo strumento di *soft law* delinea, sia nella sfera pubblica che in quella privata, i requisiti necessari affinché l'interesse superiore di un minore sia considerato prioritario. Il Comitato definisce l'interesse superiore di un minore come un concetto avente **triplice natura**: di **diritto sostanziale**, come garanzia che l'interesse superiore sarà una priorità nello sviluppo di un bambino, di **principio giuridico interpretativo**, per cui qualsiasi azione legale intrapresa per conto di un bambino deve servire al suo interesse e di **regola procedurale**, per la quale qualsiasi processo decisionale che includa la vita di un bambino deve valutare eventuali esiti positivi o negativi derivanti dalla decisione. Secondo il Comitato il procedimento per valutare il BIC è complesso e basato su un approccio multidisciplinare ed olistico, con una analisi dello specifico caso.

Di conseguenza, la valutazione del BIC è orientata alla soluzione migliore che garantisca a lungo termine una protezione completa ed efficace. Secondo il Comitato, tra gli elementi da prendere in considerazione vi sono: le opinioni del minore; l'identità del minore; la conservazione dell'ambiente familiare ed il mantenimento dei rapporti familiari; l'assistenza, la protezione e la sicurezza del bambino; le condizioni di vulnerabilità; il diritto alla salute ed il diritto all'istruzione.

Fondamentali per la comprensione del BIC sono inoltre i rapporti di istituzioni quali UNHCR, EASO e FRA, oggetto di specifica lungo l'elaborato.

⁹ Sin dal 1967 con un Protocollo gli Stati UE avevano ampliato la competenza della Convenzione del 1951 sia per i limiti temporali sia per quelli territoriali, ricomprendendo anche i rifugiati al di fuori dell'area europea.

¹⁰ Art. 78, par. 1, "L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti"

dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”.

Non vi sono strumenti appositi che concernono i minori stranieri non accompagnati, ma questi sono ricompresi all'interno delle varie normative come destinatari di particolari riguardi o di procedure differenziate atte a proteggere la loro vulnerabilità maggiore. Il **Regolamento Dublino III** dispone infatti che, se il richiedente è un MSNA, è competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore (Criterio 1, art. 8), difatti, "l'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione" di tutte le procedure previste dal Regolamento stesso (art. 6 par. 1). Il principio del superiore interesse del minore è perciò un criterio che guida ogni politica UE e orienta l'interpretazione delle disposizioni e delle procedure di attuazione.

La **Direttiva Qualifiche 2011/95/EU** stabilisce le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione e definisce fra questi, all'art. 2(I), il minore non accompagnato come: "minor who arrives on the territory of an EU Member unaccompanied by the adult responsible for them by law or by the practice of the EU Member State concerned, and for as long as they are not effectively taken into the care of such a person; or who is left unaccompanied after they have entered the territory of the EU Member State"¹¹. Il capo 7 individua i diritti di cui godono i beneficiari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria per quanto riguarda i permessi di soggiorno, l'accesso all'istruzione, l'assistenza sanitaria, i provvedimenti nei confronti di minori non accompagnati, l'accesso all'alloggio, la libera circolazione nel territorio dello Stato membro, l'accesso agli strumenti di integrazione e l'assistenza al rimpatrio. La Direttiva specifica che gli Stati membri hanno l'obbligo di preservare l'unità del nucleo familiare dei beneficiari di protezione internazionale (art. 23, par. 1), tuttavia, gli Stati membri non sono tenuti a concedere ai familiari lo stesso status riconosciuto al beneficiario di protezione internazionale, ma devono garantire che il familiare abbia diritto ad essere ammesso ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35, compreso il rilascio di un permesso di soggiorno (art. 24).

La legittimità delle sanzioni sulle condizioni di accoglienza

La Corte di Giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 12 novembre 2019, C - 233/18 - Zubair-Haqbin contro Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers, ha deciso in merito alle **sanzioni che revocano, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza per i richiedenti come alloggio, vitto o vestiario**. La Corte ha richiamato il principio di proporzionalità, oggettività ed imparzialità, notando che revocando tali condizioni si decide per la revoca di uno standard di vita dignitoso poiché priva il richiedente della possibilità di soddisfare i bisogni primari. Per tal motivo, tali sanzioni relative alle condizioni materiali **non possono essere accordate ed in caso di sanzioni a richiedenti MSNA si deve sempre tenere in considerazione il supremo interesse del minore**.

La **Direttiva Procedure 2013/32/UE**, sin dai considerando, esprime la preoccupazione di rispecchiare le esigenze dei richiedenti nei casi di particolare vulnerabilità ivi compresi, per espressa citazione, i MSNA, come visibile nei considerando da 29 a 33¹². Il considerando 29 richiama la necessità di individuare nel minor tempo possibile i soggetti che presentano caratteristiche di vulnerabilità ed in tal senso, riferendosi ai MSNA, il riconoscimento di questi deve avvenire prima della decisione di primo grado. Proprio su questo punto una procedura di accertamento dell'età tempestiva nei casi di dubbio è fondamentale e come vedremo in seguito gli Stati, attuando con disposizioni nazionali il contenuto della Direttiva, non presentano un procedimento conforme o uniformato. La norma UE dispone anche garanzie supplementari per i richiedenti che necessitano di protezione particolare (art. 24) e garanzie supplementari per i minori non accompagnati (art. 25), quali:

¹¹ "Un minore che arriva nel territorio di uno Stato dell'UE non accompagnato da un adulto responsabile come designato dalla legge o dalla pratica dello Stato membro interessato, fino a che non è effettivamente preso in carico da tale persona; o che, pur essendo inizialmente accompagnato, dopo essere entrati nel territorio dello Stato membro dell'UE sono abbandonati" (Trad. delle autrici).

¹² Il considerando 29: "Taluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, tra l'altro, per motivi di età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia psichica o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per individuare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari prima che sia presa una decisione in primo grado. A tali richiedenti è opportuno fornire un sostegno adeguato, compreso tempo sufficiente, così da creare i presupposti necessari affinché accedano effettivamente alle procedure e presentino gli elementi richiesti per istruire la loro domanda di protezione internazionale."

diritto ad un rappresentante, obbligo che i colloqui siano condotti da persone con la competenza necessaria a trattare i bisogni dei minori, necessità di valutare l'interesse superiore del minore.

La Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza 2013/33/UE definisce le disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza, fra questi ha esplicitato gli obblighi in materia di informazione, di documentazione, residenza e libera circolazione, trattenimento. Rileva notare come, anche in questa Direttiva, si richiami il principio di unità del nucleo familiare all'articolo 12 e alcuni dei principali diritti che riguardano anche i minori come il diritto alla scolarizzazione e istruzione (art. 14), all'assistenza sanitaria (art. 19), oltre che al lavoro (articolo 15), alla formazione professionale (art. 16), alle condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria (art. 17).

2.1.3 La mancanza di uniformità nelle politiche europee e nazionali in tema di MSNA

Come espresso in precedenza, i MSNA sono considerati un caso speciale per la peculiare vulnerabilità nel quadro delle politiche UE sulla migrazione e l'asilo o di altre forme di protezione internazionale. Difatti, come minore non accompagnato sprovvisto di tutela, si ritiene che egli o ella presenti un grado notevolmente maggiore di rischio, collegato a vari pericoli: traffico sessuale, violenza fisica, malattia mentale, malattia fisica, contrabbando ed altri. Il primo approccio integrato a livello di policy UE risale al 2010, la Commissione Europea ha infatti promosso un "Piano d'azione per i minori non accompagnati (2010-2014)"¹³ come tentativo di creare un quadro completo e armonico fra gli Stati membri UE. Secondo il Piano, ogni MSNA dovrebbe essere preso in carico dalle autorità competenti in un adeguato lasso di tempo dal momento in cui il minore viene ritrovato all'interno o lungo la frontiera dell'UE. Tale documento è basato su dieci principi atti ad assistere le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, tuttavia poiché il Piano d'Azione non è un atto vincolante, ma è considerato come un punto di partenza per una discussione comune, molte normative nazionali di Paesi UE risultano ancora deficitarie nell'esplicitare la speciale necessità di protezione dei minori non accompagnati.

Secondo la Relazione del 2018 del EMN¹⁴, che descrive in dettaglio le azioni intraprese dall'UE e dalla Norvegia in merito ai MSNA a seguito della determinazione dello status, tutti gli Stati membri considerano il **Best Interest of Child** (BIC) di un minore non accompagnato in termini di cura e protezione, ma solo sei Stati membri, nel 2018, hanno messo in atto procedure specifiche atte a determinare il supremo interesse in ogni casistica individuale. Nel 2019 11 Stati (Belgio, Bulgaria, Svizzera, Cipro, Estonia, Danimarca, Spagna, Svezia, Irlanda, Francia, Lettonia) presentano un vero e proprio procedimento formale per valutare il BIC nel quadro della procedura di asilo. Mentre il BIC è una considerazione preminente nell'ambito della procedura di asilo in Paesi quali Austria, Danimarca, Italia, Portogallo e Norvegia ma non oggetto di un processo formale separato. In alcuni Paesi non è stato stabilito un processo formale di valutazione del BIC, ma esistono alcune garanzie, ad esempio in Olanda, qualora via sia la necessità di valutazione, si dispone il coinvolgimento della ong NIDOS e del Consiglio per la protezione dell'infanzia¹⁵. La maggior parte degli Stati (Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Croazia, Finlandia, Francia, Ungheria, Islanda, Italia, Lituania, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Svezia, Slovacchia e Norvegia) ha richiamato nella propria Costituzione o legislazione nazionale (come nel caso italiano) il supremo interesse del minore, pur non presentando delle specifiche relative all'integrazione dei minori non accompagnati, applicandosi in maniera paritaria a tutti i minori stranieri.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/action_plan_on_unaccompanied_minors_en_1.pdf

¹⁴ European Migration Network, Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway, 2018, in https://ec.europa.eu/home%20affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_synthesis_report_unaccompanied_minors_2017_en.pdf

¹⁵ EASO, *Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures*, 2019, p. 18, in <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical-Guide-Best-Interests-Child-EN.pdf>

La discrezionalità con cui viene inteso il supremo interesse del minore comporta una rilevante variazione tra le disposizioni normative degli Stati membri che si traduce spesso proprio nell'incapacità di mantenere in primo piano l'interesse superiore di un ragazzo o di una ragazza. Tale concreta conseguenza presenta riflessi pericolosi per il futuro dei minori non accompagnati che cercano un futuro nell'Unione Europea. In primis, i minori non accompagnati a seconda dello Stato in cui sono ospitati avranno diritto a tipologie di permessi differenti che presentano quindi garanzie diverse e possibilità differenti di essere convertiti. In secondo luogo, anche la prospettiva di rimanere nello Stato di arrivo non è garantita al minore straniero non accompagnato. Il Report 2018 di EMN ha elaborato i dati dei vari Paesi fra il 2014 ed il 2017 mostrando come – ad eccezione di due Stati – la maggioranza dei Paesi UE ritiene compatibile il rimpatrio del minore con il suo supremo interesse, pur essendo parte del procedimento di valutazione del BIC proprio l'ascolto del minore. Nella pratica, nel periodo segnato, solo il 16% dei MSNA è stata oggetto di decisioni di diniego che hanno previsto il rimpatrio o la concessione di permessi temporanei, non garantendo alcuna possibilità di integrazione o di presa in carico con ad esempio l'assegnazione del tutore. Tali minori, al compimento dei 18 anni, sono facilmente oggetto di decisione di rimpatrio. Nel Regno Unito, prima della Brexit, rimanere nel paese non era considerato parte dell'interesse superiore di un MSNA, pertanto non erano definite delle procedure di integrazione all'interno delle politiche rivolte ai minori succitati.

Sul supremo interesse e l'espulsione di minori per reati commessi

La Corte di Strasburgo si è espressa in molte occasioni sul tema dell'espulsione di minori stranieri che hanno commesso reati ribadendo che il dover tener in conto l'interesse superiore del minore comporta il supporto delle istituzioni per il reinserimento del minore. Richiamando l'art. 40 della Convenzione sui diritti dell'infanzia, si evidenzia che il reinserimento è un obiettivo di giustizia per i minori. Secondo la Corte, tale fine non può essere raggiunto se i legami familiari e sociali sono recisi dall'espulsione subitanea del minore, che deve perciò rimanere una misura di ultima istanza (Sentenza del 23 giugno 2008, Maslov c. Austria, req. n° 1638/03). Tale misura può essere presa in casi di commissione di reati violenti, casi Hizir Kilic v. Danimarca, n. 20277/05, e Ferhat Kilic c. Danimarca, n. 20730/05, del 22 gennaio 2007.

La mancanza di coordinamento tra gli Stati membri dell'UE incide in modo particolare sulla capacità di valutare correttamente il BIC. Come evidenziato dall'UNHCR nel 2017¹⁶, nelle procedure di Dublino non è chiaro quale Stato sia il più competente a valutare il supremo interesse in ogni caso specifico, inoltre le procedure, seppur esistenti, spesso non tengono conto delle opinioni dei minori e della stessa voce diretta: spesso infatti le autorità nazionali che concretamente decidono prendono solo informazioni di seconda mano da rapporti scritti piuttosto che direttamente dal minore. Sebbene tutti gli Stati membri, secondo quanto riferito all'UNHCR, conducano valutazioni sul best interest nelle procedure di Dublino, queste non sono sistematiche e pertanto circa la metà delle relazioni non menziona nello specifico come sia stato integrato o considerato il supremo interesse del minore. Non è quindi chiaro nelle valutazioni singole il ragionamento e/o le modalità con cui è stato fatto l'*assessment*, non permettendo di analizzare il corretto bilanciamento dei fattori presi in considerazione. Quando effettuate, queste valutazioni non

Il decreto ungherese sull'accertamento dell'età

Il decreto del gennaio 2019 -277/2018. (XII. 21.) - ha definito che l'accertamento dell'età rientra fra gli atti amministrativi che il minore può svolgere senza la presenza di un tutore, con la semplice richiesta di consenso al minore per la valutazione della salute e dell'età. Prima della nomina del tutore, il personale medico che in Ungheria è un medico militare, può effettuare esami fisici e misurazioni sul corpo del minore o della minore per vagliare segni di maturità, anche con visite considerate invasive. In Ungheria non vi è ancora stata l'approvazione di un protocollo di valutazione dell'età ed inoltre stante il carattere endoprocedimentale, non è possibile impugnare i soli risultati di una valutazione dell'età se non dopo la decisione negativa sull'asilo. Si veda in tal senso la recente giurisprudenza italiana, di indirizzo contrario, in tema di impugnazione dei risultati della procedura di accertamento.

¹⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation, 2017*, in <https://www.refworld.org/docid/59d5dcb64.html>

menzionano gli elementi indicati all'articolo 6, par. 3, mancando in chiarezza e trasparenza, come ricordato nel Commento Generale del 2013, del Comitato CRC, ogni decisione riguardante il minore deve essere motivata, giustificata e spiegata per garantire il BIC. La Corte di Giustizia dell'UE ha stabilito che il BIC deve essere preso in considerazione nei casi di movimenti secondari per i quali il minore si trova in uno Stato diverso dal primo Stato UE di arrivo ed ha chiesto protezione internazionale nel secondo Stato UE¹⁷. La vulnerabilità del minore deve essere presa in considerazione per evitare il trasferimento del MSNA nello Stato di primo arrivo preservando quindi il suo benessere.

L'identificazione efficace e rapida delle vulnerabilità continua ad essere un punto dolente nel sistema UE, soprattutto per quanto riguarda le vulnerabilità non visibili, come conseguenze psicologiche di tortura o trauma, traffico di esseri umani o orientamento sessuale e identità di genere. L'accertamento dell'età non è ancora attuato in maniera uniforme o garantendo in tutti gli Stati le stesse procedure multi-disciplinari ed olistiche, rispetto a visite invasive (come quelle ai genitali) o a radiografie del polso, difatti, la prassi UE indica ancora notevoli differenze. La sentenza del marzo 2019 della Corte Costituzionale francese¹⁸ evidenzia tali differenze. Il caso concerneva un richiedente dichiaratosi minorenne ma riscontrato maggiorenne con la radiografia al polso. Benché la Corte riconosca il margine di errore, non ritiene tale esame come lesivo dei diritti dei richiedenti asilo, palesando differenza con l'approccio italiano che riconosce la non attendibilità della mera radiografia come accertamento dell'età.

In tema di vulnerabilità non visibili, le organizzazioni della società civile hanno sottolineato la necessità di migliorare o istituire procedure operative standard per l'identificazione di queste in Austria, Portogallo, Irlanda e Croazia. Il *Council of Europe Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA) ha visitato nel 2019 Stati come la Germania e l'Italia, riscontrando carenze nei meccanismi di identificazioni di vulnerabilità legate alla tratta¹⁹.

I MSNA che sono riconosciuti come rifugiati o a cui viene accordato un altro tipo di protezione internazionale presentano condizioni di accoglienza e possibilità di integrazione maggiori, nella comparazione fra le disposizioni dei vari Paesi, rispetto a chi ottiene un permesso di lungo o corto termine o di chi viene semplicemente tollerato nella presenza fino al compimento dei 18 anni. Ad esempio, in Germania, si riscontra la pratica di soggiorno tollerato per i minori non accompagnati che hanno esaurito tutti i rimedi legali pur essendo ancora minorenni e necessitano di attendere il rimpatrio o non possono essere rimpatriati nel loro Paese di origine in virtù dell'art. 10 della *Return Directive*. Mentre in stati come Belgio e Portogallo, viene concessa una residenza temporanea con specifiche procedure di residenza fino a che non sia trovata una soluzione a lungo termine come il ricongiungimento familiare o il rimpatrio verso il Paese d'origine.

Stante la disparità tra gli Stati membri per quanto riguarda la protezione garantita nei riguardi dei MSNA, rileva come una delle questioni più importanti la differenza di trattamento tra MSNA che richiedono il riconoscimento dello status di rifugiato o di altra protezione rispetto a quelli che non vengono riconosciuti tali. In base ad alcune delle leggi nazionali vigenti, tuttavia, solo i MSNA che ottengono il riconoscimento dello status beneficiano di questi diritti. Alcuni Stati membri differenziano in maniera concreta anche l'accoglienza disposta, offrendo alloggi abitativi diversificati a seconda dello status del minore. Secondo il Report EMN del 2018, Austria, Belgio, Finlandia, Ungheria e Polonia hanno disposto modalità di alloggio diverse ai MSNA con richiesta di asilo rispetto agli altri minori: ad esempio, la legge austriaca consente l'accesso al sistema di welfare del paese solo dopo che un minore ha ottenuto lo status di protezione²⁰.

¹⁷ MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department, C-648/11, Court of Justice of the European Union, 6 June 2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/51b0785e4.html>

¹⁸ Constitutional Council [Conseil constitutionnel], Mr. Adama S., 21/03/2019, <https://caselaw.easo.europa.eu/pages/view-caselaw.aspx?CaseLawID=692>

¹⁹ EASO, *Asylum Report*, 2020, p. 98, in <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf>

²⁰ EMN, *EU Synthesis Report*, 2018, p. 27

UNHCR ed il Best interest del minore

Nel 2018, l'UNHCR ha pubblicato *Guidelines for the assessment and Determination of best interest* specificando le misure che gli operatori dell'UNHCR devono adottare per garantire il rispetto di tale principio. Ogni minore deve essere oggetto di una procedura definita *Best Interest Assessment* (BIA) e, in casi specifici ove la BIA non è ritenuta sufficiente, deve essere attivato la *Best Interest Determination* (BID). La differenza maggiore fra BIA e BID consiste nel fatto che la **BIA è una valutazione fatta dallo staff** secondo alcuni criteri, mentre **la BID è un procedimento formale con delle garanzie procedurali rigide, il BID deve presupporre in ogni caso la partecipazione del minore in ogni fase**. La BIA si applica nei seguenti casi: avvio delle indagini familiari, fornitura di cure temporanee, avvio del ricongiungimento familiare, attuazione di soluzioni durature per i bambini separati, reinsediamento di un bambino con un solo genitore, sviluppo di piani di assistenza per i bambini a rischio. Nel caso in cui si ritenga che il supremo interesse del MSNA non sia di essere ricondotto al genitore o caregiver, l'UNHCR suggerisce una BID anziché una BIA. Rileva che l'UNHCR consideri **i giovani adulti** (dai 18 ai 21 anni) in alcuni casi -come ad esempio l'arrivo nel Paese ospitante poco prima dei 18 anni - come soggetti a BIA.

Nel Report del 2018 del EMN, sei Stati (Austria, Belgio, Finlandia, Lettonia, Paesi Bassi e Polonia) hanno sottolineato la particolare responsabilità del tutore legale del minore non accompagnato nel garantire il rispetto dell'interesse superiore del minore, tuttavia la natura del tutore e le procedure di assegnazione differiscono enormemente in Europa. Differisce la denominazione della figura fra Stati che lo definiscono come *guardian e/o representative*, ad ogni modo un tutore è una figura indipendente e qualificata che garantisce e promuove i diritti dei minori non accompagnati e separati. Il tutore, secondo EASO, deve avere esperienza con i minori, capacità e competenza nella protezione specifica di bambini e ragazzi²¹. Il tutore è inteso quindi sia come colui che sostiene moralmente e mentalmente il minore, sia come un rappresentante designato nei procedimenti giudiziari/amministrativi con funzioni

Chi può divenire tutore volontario negli Stati UE?

Una delle novità ampiamente riconosciuta a livello europeo della **legge italiana 47/2017** è stata quella di istituire una figura di **tutore volontario**.

La novità si iscrive in un contesto europeo estremamente vario rispetto alla qualifica del tutore richiesta dagli altri Stati. La maggioranza degli Stati UE, fra cui Austria, Bulgaria, Estonia, Francia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Lettonia, Olanda, Norvegia, Polonia, Romania e Slovacchia richiedono un **professionista o operatore sociale** con esperienza in protezione dei minori. In Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Italia, Portogallo, Svezia il tutore può essere un **privato che abbia seguito una formazione specifica**. In Italia si cerca di non assegnare la tutela agli operatori dei Centri di accoglienza che hanno in custodia il minore, mentre in Ungheria ciò è possibile. La nomina di un privato come tutore può essere soggetta ad alcuni limiti temporanei, come in Francia dove la persona è nominata solo per alcuni mesi prima della nomina dei tutori. Alcuni Stati, come la Germania e Grecia, accettano come tutore ogni persona che abbia **ricevuto l'approvazione dell'autorità giudiziaria**. Nel Paese ellenico, parenti od operatori di ONG possono essere nominati come tutori e/o rappresentanti, così come in Lettonia e Slovacchia.

La nomina del tutore inoltre, variando così tanto in termini di qualifiche si riflette anche nella **qualità della tutela**. Non in tutti gli Stati viene tenuta in considerazione la quantità di tutele tenute dalla specifica persona, a maggior ragione nei casi di tutela assegnati a persone con funzioni pubbliche. Se da un lato la professionalità di persone con esperienza permette una maggiore conoscenza delle procedure e delle modalità con cui approcciarsi al MSNA e ai tutori, dall'altro il tutore volontario proprio per la tutela che spesso è rivolta ad uno solo MSNA, bilancia il rapporto di efficacia rispetto alla mancanza di esperienza.

di consulenza. Non sempre gli Stati intendono la figura come comprensiva di entrambe le modalità di

²¹ EASO, *Asylum Report*, 2020, p. 23.

interpretazione, difatti solo in cinque Stati UE i termini *representative* e *guardian* sono utilizzati in maniera indistinta: Irlanda, Italia, Portogallo, Estonia, Ungheria²². In alcuni Stati sono state riscontrate situazioni di connivenza fra le due figure parimenti esistenti: in Austria, Germania, Finlandia, Francia, Lituania, Norvegia, Svezia differenziando la rappresentanza dinanzi ai procedimenti dalla figura di ricordo genitoriale responsabile per la cura del ragazzo/ragazza. In alcuni Stati sono presenti figure aggiuntive più propriamente legali come gli avvocati in Olanda e Norvegia.

La procedura di infrazione nei confronti dell'Italia nel 2014

A seguito del riscontro sul mancato rispetto reiterato delle norme minime europee in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia ex art. 258 TFUE. Il rilievo della Commissione era che le istituzioni nazionali e locali italiane non adempissero agli obblighi europei non garantendo un accesso effettivo alle procedure di asilo per i MSNA. Difatti i minori si ritrovavano in strutture di prima accoglienza per svariati mesi, sorpassando ampiamente i limiti temporali prescritti dalla legge. **La nomina di un tutore avveniva dopo lungo tempo e non permetteva ai MSNA di poter iniziare il procedimento di richiesta d'asilo o protezione internazionale.** Il risultato era un forte danno concreto nei confronti dei MSNA, impossibilitati a compiere alcun atto amministrativo o giuridico che permettesse loro una vera accoglienza e integrazione. Le organizzazioni umanitarie, come Save the Children, Defence for Children e Medici senza frontiere, denunciavano la mancanza di servizi ed un numero elevatissimo di minori scompariva dai centri di accoglienza. **La procedura di infrazione 20142171 è stata chiusa solamente nel gennaio 2018**, a seguito dei passi in avanti a livello legislativo per la pronta nomina di un tutore e per la riduzione dei tempi nell'accoglienza.

Anche i tempi di nomina e assegnazione del tutore variano enormemente fra i vari Stati: in 8 Stati fra cui Italia, Belgio, Danimarca e Ungheria il tutore è nominato alla notizia dell'identificazione del minore come MSNA da parte delle competenti autorità. In altri casi come in Francia, la nomina avviene prima dell'apertura della procedura di protezione internazionale mentre si svolge in una fase successiva alla presentazione della domanda in Stati come Bulgaria, Cipro, Norvegia, Romania. In Olanda e Finlandia, il minore solo al momento dell'arrivo nella struttura di accoglienza ottiene la nomina del tutore.

L'autorità che dispone la nomina del tutore varia molto all'interno degli Stati e non vi è preponderanza per un modello specifico. Vi sono alcuni Stati come l'Italia che hanno assegnato tale competenza ad un'autorità giudiziaria, mentre altri hanno assegnato tale funzione all'autorità competente per il welfare, o ad autorità regionali o locali, mentre altri Stati hanno disposto che fosse competenza del Servizio per la tutela.

Il monitoraggio atto alla valutazione regolare della tutela e all'adozione di misure correttive specifiche per la garanzia del minore e del buon andamento della tutela stessa sono state adottate da quasi tutti gli Stati UE, ripartendo la funzione o all'autorità di nomina o all'autorità giudiziaria. **Solamente l'Italia, la Norvegia e la Bulgaria non hanno previsto per legge una procedura di monitoraggio.**

2.1.4 La mancanza di coordinamento UE e i deficit del SECA nei confronti dei MSNA

Il sistema europeo di asilo presenta notevoli criticità dovute al mancato coordinamento fra gli Stati in una gestione integrata e partecipata dei richiedenti asilo. Tale mancanza è riscontrata nella reiterata difficoltà ad

²² EASO, *Report on Asylum procedures for children*, 2019, p. 11, in <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Report-asylum-procedures-for-children-EN.pdf>

approvare una modifica delle norme che lo regolano, specialmente del Regolamento di Dublino III, che dispone i criteri di ripartizione dei richiedenti asilo e quindi la competenza degli Stati a valutare le domande.

In tal senso i minori non accompagnati soffrono di tali criticità che compromettono il loro stesso percorso migratorio o che potenzialmente li portano a mostrare evidente sfiducia nelle istituzioni accoglienti e nel sistema UE nel suo complesso. Difatti fra i principali problemi riscontrabili a livello UE, oltre ai precedenti difetti di armonizzazione citati, vi sono anche le criticità riconnesse alla *relocation* dei minori, la procedura di ricongiungimento familiare e il fenomeno dei minori scomparsi.

Relocation dei MSNA

L'annoso problema del **trasferimento dei migranti** e, considerata la vulnerabilità, dei minori non accompagnati nello specifico, attiene ai difetti insiti del sistema di ripartizione di Dublino. Per far fronte a tale mancanza strutturale, la base giuridica a livello europeo sembra riconducibile alla procedura speciale dell'art. 78 TFUE²³. Sono stati attivati a livello UE tre tipologie di meccanismi di ricollocazione: il primo è lo European Emergency Relocation Mechanism, il secondo sono gli accordi bilaterali specifici per i MSNA, il terzo è il trasferimento volontario delle persone soccorse in mare²⁴.

Nel primo caso nel 2015, gli Stati membri hanno formalmente istituito un meccanismo europeo emergenziale di ricollocazione per i richiedenti asilo dalla Grecia e dall'Italia, in risposta al gran numero di arrivi alle loro frontiere. Il meccanismo ha consentito il trasferimento di quasi 35.000 richiedenti asilo ma solo 823 erano i MSNA. Nel secondo caso gli accordi bilaterali per i minori non accompagnati, tra il 2016 e il 2019, sono stati limitati alla volontà di alcuni Stati membri: principalmente questo è il caso del Regno Unito che ha adottato un emendamento legislativo (l'emendamento Dubs) al proprio Immigration Act, sulla spinta delle sentenze di condanna dell'autorità giudiziaria nazionale, portando in UK 480 MSNA dalla Francia, Grecia e dall'Italia. Il Portogallo ha accolto 5 minori dalla Grecia, mentre l'Irlanda ha trasferito nella sua nazione 40 minori dalla Francia, sull'onda dell'orrore dei campi di Calais, otto minori dalla Grecia nel 2019-2020. Nel terzo caso, il ricollocamento volontario per le persone soccorse in mare, ha portato tra il 2018 ed il 2019 al trasferimento di 16 minori tra Malta e Italia²⁵.

Le operazioni di soccorso in mare e ricollocamento volontario vedono la presenza dell'EASO che promuove il cosiddetto Modello Messina²⁶ per stabilire procedure chiare e proteggere i diritti dei richiedenti asilo durante gli sbarchi. In base al modello, il personale EASO è coinvolto immediatamente per svolgere colloqui, fornire informazioni, registrazione e preselezione, sostenere i minori non accompagnati e altri gruppi vulnerabili in termini di valutazioni della vulnerabilità, assistere nei programmi di ricollocazione in altri Stati membri. Gli standard operativi procedurali di EASO del 2019²⁷ prevedono, oltre alla ripartizione in fasi e per competenze, un riferimento a requisiti aggiuntivi applicabili alle ricollocazioni di MSNA, come la nomina del tutore legale e il BID per i minori.

Tali meccanismi sono sì meritevoli ma deficitari nella presa in carico dei MSNA rispetto ai numeri di arrivo, potendo gestire solo una porzione limitata. La maggior parte delle autorità nazionali lamenta incapacità di provvedere ai bisogni speciali di accoglienza a causa delle capacità di alloggio limitate. Ad esempio, anche nell'esperienza positiva del sistema Dubs in UK, il coordinamento fra l'autorità inglese e le autorità regionali o locali per il collocamento di minori non accompagnati risultava difficile, connotato da resistenze da parte di questi ultimi.²⁸

²³ L'articolo 78 (3): "Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo".

²⁴ Joint declaration of intent on a controlled emergency procedure – voluntary commitments by member states for a predictable temporary solidarity mechanism (Malta Declaration), 23 September 2019.

²⁵ EU FRA, Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes, 2020, p. 10

²⁶ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Note%20on%20the%20E2%80%98Messina%20Model%20E2%80%99%20applied%20in%20the%20context%20of%20ad%20hoc%20relocation%20arrangements%20following%20disembarkation.pdf>

²⁷ Standard operating procedures for ad hoc relocation exercises in application of the Joint Declaration of Intent on a controlled emergency procedure, agreed in Malta on 23 September 2019, adopted on 22/11/2019', internal working document, para. 4.

²⁸ EU FRA, Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes, 2020, p. 12

La **situazione greca** connota in tal senso tutte le criticità sistemiche: per diversi anni, le isole greche hanno visto un numero schiacciante di migranti arrivare ai loro confini, portando ad un sovraffollamento nei centri di accoglienza e nei campi e all'esaurimento delle risorse essenziali (specialmente durante il COVID-19). Il 15 maggio 2020, l'E.K.K.A. Il National Center for Social Solidarity ha pubblicato un aggiornamento che indica che in Grecia vi sono **5.028 minori non accompagnati**²⁹. Di questi, 2074 sono attualmente in alloggi di lunga durata o temporanei, 21 minori si trovano in alloggi di emergenza, 1431 sono in centri di accoglienza e identificazione, 274 sono in custodia, 261 sono in strutture di alloggio temporaneo aperte e 967 vivono in condizioni abitative insicure. La situazione nelle isole è particolarmente critica, dei quasi 40.000 richiedenti asilo nei campi delle isole greche, circa 1.800 sono mi-

Dubs Amendment e Brexit

Nel gennaio 2020, il governo del Regno Unito ha votato contro l'emendamento Dubs che avrebbe garantito la continuazione dei ricongiungimenti familiari dei minori non accompagnati in Europa con i familiari nel Regno Unito dopo la Brexit. L'emendamento Dubs ha fornito un percorso sicuro e legale per riunire i MSNA con i familiari nel Regno Unito, riducendo rischio di ricorso ai trafficanti o contrabbandieri. Al momento, non vi è alcuna chiara proposta da parte del governo del Regno Unito di rinegoziare questo emendamento, o atti simili, con le istituzioni UE. L'emendamento Dubs è uno dei migliori esempi di accordo bilaterale attuato dagli Stati membri per supportare il diritto all'unità familiare, come stabilito dalla Convenzione europea per i diritti umani (art. 8). Il Commissario indipendente per la lotta alla schiavitù del Regno Unito ha dichiarato che l'emendamento Dubs "ha aperto una via legale importante e sicura per rifugiarsi nel Regno Unito per i bambini rifugiati non accompagnati".

nor non accompagnati. Le condizioni di vita sono critiche e dannose per la loro stessa salute. Nel marzo 2020, la Commissione Europea ha pubblicato un piano d'azione per contribuire a facilitare il trasferimento di migranti in altri Stati membri dell'UE. Nello stesso mese, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera si sono impegnate a consentire il trasferimento di alcuni minori nei loro paesi³⁰.

La mancanza di impegni consistenti da parte degli Stati e dei governi nazionali comporta un forte rischio di assenza di tutela e protezione dei minori, poiché gli Stati di frontiera nei casi di afflussi massicci e repentini non sono stati, non sono e non saranno probabilmente in grado di garantire un'accoglienza adeguata.

Nel Rapporto dell'Agenzia EU per i Diritti Fondamentali viene espressa l'esigenza di concordare e applicare uniformemente dei criteri di ammissibilità per la ricollocazione da parte di tutti gli Stati membri dell'UE per evitare pratiche discriminatorie. Tali pratiche sono basate su preferenze particolari dello Stato che accoglie e, in alcuni casi, hanno portato a criteri troppo rigidi che hanno ostacolato, fino a rendere non praticabile, il trasferimento dei minori. Si possono citare ad esempio i casi di minori coniugati o di minori separati accompagnati da adulti che non siano i genitori o i rappresentanti legali³¹.

Ricongiungimento familiare

In linea con le norme della direttiva sul **ricongiungimento familiare** emanata nell'Unione Europea nel 2003, i MSNA con protezione internazionale hanno il diritto al ricongiungimento con la propria famiglia in 25 Stati membri, esclusi Belgio e Ungheria (nonché l'Irlanda pre-Brexit). Il capitolo 5, articolo 10, par. 3, dispone che in caso di MSNA "lo Stato membro autorizza l'ingresso e la permanenza ai fini del ricongiungimento familiare dei suoi parenti di primo grado; del suo tutore legale; o di qualsiasi altro membro della famiglia nei casi in cui il minore non abbia familiari nella linea ascendente diretta o tali parenti non possano essere rintracciati". Ai sensi del

²⁹ E.K.K.A. National Center for Social Solidarity, "Situation Update: Unaccompanied Children (UAC) in Greece," 15 May 2020, available at: http://www.ekka.org.gr/images/ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ_2020/EKKA%20Dashboard%2015-5-2020.pdf

³⁰ <https://www.unhcr.org/news/press/2020/4/5e9707ed4/un-agencies-welcome-first-relocation-unaccompanied-children-greece.html>

³¹ EU FRA, *Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, 2020, p. 22.

regolamento Dublino III, art. 6, par. 4, lo Stato membro in cui l'UAM ha presentato domanda di asilo dovrebbe immediatamente intervenire per rintracciare eventuali membri della famiglia, tenendo presente l'interesse superiore del minore.

Il procedimento di *family tracing* è parte integrante del BIA per i minori non accompagnati, tuttavia permangono nette differenze nell'approccio degli Stati membri. La maggior parte di questi non ha una Procedura operativa standard attuata a livello nazionale per il rintracciamento familiare secondo le Linee guida dell'UNHCR. Il Regolamento di Dublino, art. 6.4, afferma l'importanza delle indagini familiari, ma la collaborazione concreta tra gli Stati non è ancora strutturata in modo chiaro e uniforme. In alcuni casi, gli Stati si affidano alle sole conoscenze del minore su dove si trovi la sua famiglia per iniziare la procedura. Tale approccio risulta criticabile almeno nell'efficacia, in quanto pone le sue basi sulla memoria di un minore con tutte le difficoltà legate alle migrazioni e ai possibili traumi subiti, affidando a lui tutta la responsabilità del buon esito. Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014, che stabilisce la presenza di familiari in un altro Stato membro mediante prove probatorie e circostanziali, fornisce orientamenti agli Stati membri in merito ai mezzi di prova e alle prove circostanziali, valutando la presenza della famiglia in altri Stati membri³². Tuttavia, secondo il Rapporto UNHCR 2018, l'uso pratico dell'atto del 2014 non è troppo comune.

Negli ultimi anni, in risposta all'afflusso di migranti nell'UE, molti Stati membri hanno apportato modifiche alle loro leggi esistenti in materia di ricongiungimento familiare all'interno dei propri territori. Ad esempio, l'Austria ha introdotto un periodo di attesa di tre anni tra il momento in cui al minore non accompagnato viene concesso lo status di protezione sussidiaria e la domanda di ricongiungimento familiare. La Norvegia ha introdotto una modifica alla propria legge nazionale sull'immigrazione, consentendo alle autorità di negare il diritto al ricongiungimento con la famiglia del minore nei "casi in cui la vita familiare può essere esercitata in un paese sicuro al quale la famiglia è generalmente più strettamente collegata, in quanto lo sponsor (ovvero il minore non accompagnato) può risiedere legalmente in quel paese"³³.

Il procedimento di *family tracing* è complesso e di difficile esito, sia per i lunghi periodi di attesa che possono avere un pesante risvolto emotivo sul minore, sia nei casi di conclusione del lungo iter con una decisione negativa. Recentemente la Corte di Giustizia dell'UE ha stabilito che un MSNA che raggiunge la maggiore età (18 anni) durante il processo di richiesta di asilo conserva ancora il diritto a richiedere il ricongiungimento familiare con una procedura apposita per i MSNA. Difatti, considerando gli elementi di vulnerabilità del MSNA, la lunga procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato non può comportare ulteriori effetti negativi sulla vita del migrante³⁴.

In definitiva, ai sensi del Regolamento di Dublino, rintracciare familiari dei minori non accompagnati rimane una sfida di difficile attuazione. Nella pratica, oltre alla difficoltà nel rintracciare i parenti, gli sforzi per riunire il minore con i familiari sono limitati ai casi in cui vi sono prove concrete della parentela con le persone indicate³⁵.

Minori scomparsi

Secondo un rapporto del 2020 della Rete Europea sulle Migrazioni (EMN) intitolato "In che modo gli Stati membri dell'UE trattano i casi di minori non accompagnati scomparsi?"³⁶, il fenomeno della scomparsa di minori non accompagnati è un fattore di preoccupazione sempre più crescente nel contesto europeo. Nel gennaio 2020, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha approvato una risoluzione³⁷ in cui riconosce che il fenomeno dei minori scomparsi è dovuto a molteplici fattori e che gli Stati devono attivarsi al fine di evitare le cause profonde e prevenire futuri casi di scomparsa. Ad esempio, le attività criminali, le condizioni di accoglienza al di sotto degli standard, la paura della detenzione, il rimpatrio o i respingimenti sommari oltre all'assenza di un tutore sono

³² Si possono consultare la List A e B dell'Allegato II al Regolamento.

³³ EMN, *EU Synthesis Report of 2018*, p. 37.

³⁴ EU Court of Justice 550/16 – A e S / Staatssecretaris van Veiligheid, 12 April 2018.

³⁵ European Commission (2015), *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation: final report*, Brussels, p. 18; UNHCR (2017), *Left in limbo: UNHCR study on the implementation of the Dublin III Regulation*, p. 75.

³⁶ EMN, *How Do EU Member States Treat Cases Of Missing Unaccompanied Minors?*, 2020

³⁷ <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/MIG/Pdf/TextesProvisoires/2019/20191203-MissingChildren-FR.pdf>

fattori possono spiegare la scomparsa di minori che sperano di raggiungere la destinazione desiderata da soli o in piccoli gruppi.

Nel contesto europeo non esiste una definizione comune di minore scomparso, tuttavia ci sono diversi elementi comuni che gli Stati membri considerano nel definire un minore scomparso: a) il ragazzo o la ragazza è scomparso dalla struttura di accoglienza, b) la sua ubicazione è sconosciuta, c) il minore è improvvisamente irraggiungibile, d) la scomparsa non ha spiegazioni possibili. La scomparsa di un MSNA dovrebbe essere trattata con la stessa urgenza e attenzione di un minore scomparso con cittadinanza europea. La raccolta di dati relativi a MSNA scomparsi è complessa per l'assenza di procedure uniformi fra i vari Stati: alcuni non provvedono a raccogliervi e altri ritengono di non avere una casistica del fenomeno. Nella relazione condotta da EMN, solo 15 Stati sono stati in grado di fornire dati per gli anni 2017-2019 e alcuni di questi solo relativi ad uno degli anni del periodo considerato.

2.1.5 Conclusioni

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati a livello europeo presenta notevoli carenze strutturali sia nella gestione delle istituzioni europee, sia nel difetto di coordinamento fra gli Stati membri. Le differenze nelle tutele e nelle garanzie sono riscontrate sia a livello di qualità dell'accoglienza, sia nella definizione delle modalità di presa in carico e di accesso al welfare sociale. **Gli strumenti normativi europei necessitano di una modifica che permetta un coordinamento effettivo ed efficace, che sia ragionevole non solo nei numeri ma anche nella tempestività** che per il singolo minore non accompagnato è determinante in molti aspetti per l'effettivo godimento dei suoi diritti. Risulta inoltre manchevole a livello europeo un riconoscimento comune della preminenza della condizione di vulnerabilità come minore rispetto alla connotazione come migrante che spesso porta al depauperamento nell'accoglienza ed integrazione del minore. Si è citata l'integrazione, tuttavia anche su tale frangente molto deve essere fatto a livello nazionale e europeo per un'effettiva promozione dell'integrazione del minore non accompagnato e nella considerazione di un reale supremo interesse frutto di un ascolto concreto delle istanze del minore.

Il fenomeno dei minori non accompagnati in ultimo mostrai faticosi tentativi di promozione di politiche *child-oriented*, ma anche tutte le sue debolezze. A farne le spese sono i minori, i quali subiscono in molti casi la compressione dei propri bisogni e diritti in spazi di azione ristretti che non soddisfano le giuste esigenze individuali, in primis alla vita intesa il più estensivamente possibile. Si riscontra quindi dalle evidenze portate la **necessità di un'armonizzazione concreta delle procedure nazionali e di un miglioramento degli strumenti europei**, auspicato nei recenti processi di revisione delle politiche UE in tema di asilo e migrazione.

2.2 L'Attuazione della legge 47 – Profili normativi nazionali

A cura di Marianna Lunardini

2.2.1 Introduzione

La legge 47 è stata approvata il 7 aprile 2017 con l'obiettivo di prevedere una tutela e un'accoglienza specifica nei confronti dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). L'atto normativo regola e sistematizza tutti gli aspetti legati alla protezione dei minori ed è il risultato di un lungo processo di riconoscimento da parte delle Istituzioni italiane della peculiare vulnerabilità dei MSNA in quanto particolarmente a rischio, sia per la loro condizione di minori sia per la condizione di stranieri. La legge è orientata al riconoscimento del MSNA in quanto minore e come tale soggetto partecipe del proprio futuro, pur necessitando di sostegno da parte del sistema nel suo complesso e specialmente dal tutore volontario ex art. 11 della Legge. Importante riconoscimento della legge è quello riguardante l'uguaglianza sostanziale fra minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e non, stante il diritto di ognuno di questi ad ottenere il permesso per minore età e il pari accesso al sistema di welfare. Il processo di arrivo alla legge cosiddetta Zampa, dal nome dell'onorevole che l'ha promossa, non è stato semplice ed ha visto l'Italia

incorrere in plurime e reiterate carenze sistemiche alle principali convenzioni internazionali e normative europee nei confronti dell'accoglienza ai minori. In tal senso era stata aperta dal 2014 una procedura di infrazione ex art. 258 TFUE³⁸, proprio sulla questione della tutela pubblica, che solamente nel gennaio 2018, proprio a seguito dei progressi legislativi, è stata chiusa dalla Commissione Europea.

La legge è stata riconosciuta come una *promising practice* nel contesto europeo da parte dell'Agenzia UE per i diritti fondamentali, in quanto istituisce un sistema di tutela flessibile ed economicamente vantaggioso rispetto all'istituzione di una tutela riservata a professionisti, prospettando quindi un coinvolgimento diretto della società civile³⁹. Sebbene una legge così innovativa sia stata approvata, non è certo possibile ritenere che dalla semplice approvazione vi sia stata in maniera automatica una trasformazione del sistema nel suo complesso e un'immediata pratica di applicazione pedissequa del disposto normativo. Vi sono ad oggi vari fattori da tenere in considerazione per valutare la corretta realizzazione dei diritti stabiliti dalla legge: in primo luogo la legge stessa disponeva la necessità di vari decreti di attuazione che andassero a modificare o regolare alcuni punti fondamentali per la realizzazione dei principi ivi disposti; in secondo luogo l'attuazione della legge si basa sull'applicazione concreta da parte di varie istituzioni sia nazionali che non.

Sul primo punto, come rilevato sin dal novembre 2017 dal Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati⁴⁰, non sono state disposte nei tempi prospettati dalla legge le modifiche richieste. Ad oggi la situazione non si è modificata, palesando un grave ritardo nell'azione istituzionale in contravvenzione a quanto richiesto dalla legge 47. Pertanto **restano a livello legislativo le seguenti lacune**: modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394; le modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535; l'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che regoli la procedura relativa al primo colloquio della struttura di accoglienza con il minore. Un ulteriore documento fondamentale per la corretta attuazione della legge è rappresentato da un Protocollo per l'accertamento dell'età del minore nei casi di dubbio fondato relativo a quanto dichiarato, aggiornato alla disciplina disposta dalla legge 47/2017 all'art. 5 che ha modificato il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, inserendo l'art. 19bis.

Per quanto riguarda il secondo punto, possiamo dire che sono state riscontrate nel corso del tempo delle **discrepanze fra le prassi adottate da alcune istituzioni locali e quanto dettato dal disposto normativo**, sicuramente anche dovute all'assenza dei decreti di attuazione menzionati. Si rileva inoltre che, ai fini dell'attuazione pratica della legge, è utile valutare la promozione di linee guida, circolari ministeriali, protocolli di intesa ed accordi di collaborazione fra organi istituzionali su vari livelli e fra istituzioni e organizzazioni della società civile. In tal senso, molte intese sono state siglate al fine di promuovere la legge, tuttavia anche tale pratica non è omogenea e non ricopre tutti gli ambiti previsti, determinando anche in tal senso una difficoltà di reale attuazione dei diritti dei MSNA.

Rilevano per una comprensione estesa della disciplina normativa regolante il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati il **decreto legislativo 220 del 2017**, il quale ha disposto il passaggio di competenze dal giudice tutelare al Tribunale per i Minorenni, sebbene le pratiche aperte dal giudice tutelare prima della modifica del dicembre 2017 non siano state trasferite al Tribunale per i Minorenni, anche in considerazione del possibile aggravio quantitativo del lavoro di quest'ultimo. Fra le altre modifiche, riguardanti ad esempio il sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si evidenzia l'assegnazione all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza del monitoraggio dello stato di attuazione della legge e la modifica dell'art. 11 (il quale tratta dell'Elenco dei tutori) riconducendo la tutela non al Titolo IX del Codice Civile – sulla responsabilità genitoriale – bensì più propriamente al Titolo X, Capo I, sulla tutela del minore.

Il decreto legge 113 del 2018, cosiddetto **Decreto Sicurezza**, ha portato delle modifiche rilevanti per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, sia con il passaggio dal sistema SPRAR al sistema SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) per quanto riguarda la seconda fase dell'accoglienza, da predisporre obbligatoriamente dopo un massimo di 30 giorni trascorsi nei

³⁸ Si veda nel presente Rapporto la sezione “Riferimenti europei e genesi della legge Zampa”.

³⁹ EU FRA Agency, *Guardianship for unaccompanied children in Italy*, 2017 in <https://fra.europa.eu/en/news/2018/innovative-italian-legislation-updates-approach-guardianship>.

⁴⁰ Osservazioni e raccomandazioni del Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull'attuazione della L. 47/2017 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, 7 novembre 2017, visionabili al sito: <https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/Attuazione%20Legge%20Zampa.pdf>.

centri di prima accoglienza secondo la legge Zampa⁴¹, sia per la regolamentazione che concerne il delicato passaggio dalla minore alla maggiore età. Proprio su questo punto numerosi sono stati i rilievi e le preoccupazioni delle organizzazioni non governative a seguito della pubblicazione del decreto legge⁴². Difatti, in tema di richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro, ovvero per lavoro subordinato o autonomo, al momento della maggiore età, quindi nel momento di conversione del permesso per minore età in una di queste categorie, viene richiesto in buona parte dei casi un parere alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (prima del 2012 tale parere era richiesto all'estinto Comitato Minori Stranieri) ex articolo 32, comma 1bis del d.lgs. 286/1998, così come modificato dal D.L. 89/2011 convertito con la L. 129/2011. Tale parere è ritenuto un atto endoprocedimentale, obbligatorio e non vincolante per la decisione sulla conversione del permesso⁴³. Le modifiche della legge 47/2017 sono state soppresse dal Decreto Sicurezza, precisamente sono stati eliminati dal testo normativo gli ultimi due periodi del comma 1-bis dell'art. 32 del d.lgs 286/1998 che prevedevano l'illegittimità del rifiuto per la conversione del permesso di soggiorno nei casi di mancato rilascio del parere e l'applicazione del silenzio assenso. Tale modifica comporta rilevanti conseguenze nel procedimento di conversione, rendendolo più difficile sia per l'ottenimento del parere positivo nei giusti tempi che nella buona riuscita della conversione del permesso stesso.

Ulteriore modifica apportata dal Decreto Sicurezza, al sistema di protezione ed accoglienza dei migranti, è quella relativa alla soppressione del permesso per motivi umanitari. Tale modifica ha reso più ostico per il minore non accompagnato il passaggio alla maggiore età, difatti i MSNA richiedenti asilo, come rilevato dalle organizzazioni del settore⁴⁴, spesso nella pratica accedevano a tale tipo di permesso. La soppressione di questa forma e il contemporaneo restringimento nell'accesso all'accoglienza del sistema SPRAR divenuto SIPROIMI ha comportato un forte rischio per molti minori nel passaggio alla maggiore età, facendoli ritrovare nell'indisponibilità ad essere accolti in un centro di accoglienza della rete e con prospettive minime di una conversione del permesso di soggiorno. Proprio per i neomaggiorenni, tale Decreto Sicurezza ha destato fra gli operatori preoccupazioni in considerazione della disposizione ivi contenuta che non permette l'iscrizione all'anagrafe con la presentazione del permesso di soggiorno per richiedenti asilo, modificando il d.lgs 142/2015, art. 4. L'impossibilità di non potersi iscrivere all'anagrafe comporta un concreto depauperamento nelle possibilità di accedere a dei servizi spesso vitali per i richiedenti se non essenziali. La giurisprudenza in plurime occasioni ha dato un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, nel senso di interpretare il testo letterale secondo i principi della Carta Costituzionale di modo che, pur nel rispetto del significato delle parole usate dal legislatore, queste non assumano un significato contrastante con i principi costituzionali non da ultimo quelli di uguaglianza formale e sostanziale. Proprio la Corte Costituzionale ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Milano, Ancona e Salerno su tale punto del d.l. 113/2017 e, in data 9 luglio 2020, ha comunicato il contenuto della sentenza di prossimo deposito: la norma secondo i giudici costituzionali, non viola l'art.77 nei caratteri di urgenza, bensì viola l'art. 3 della Costituzione "sotto un duplice profilo: per irrazionalità intrinseca, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per irragionevole disparità di trattamento, perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti"⁴⁵.

⁴¹ Articolo 4, legge 47/2017, che modifica l'articolo 19, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

⁴² Si vedano ad esempio: *Intersos, L'isola dei minori, l'accoglienza dei minori non accompagnati in Sicilia*, Rapporto, 2019; *Save the Children Italia, Cosa cambia per i minori con il decreto sicurezza?*, Articolo su web 29 novembre 2018, ASGI e INTERSOS, *Quali percorsi per i Minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari? Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati*, 2018, Openpolis e ActionAid, *La sicurezza dell'esclusione*, 2019.

⁴³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età* (articolo 32, comma 1 bis del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), 24 febbraio 2017, in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Linee-guida-parere-art-32-co-1-bis-doc.pdf>.

⁴⁴ Intersos, *L'isola dei minori, l'accoglienza dei minori non accompagnati in Sicilia*, Rapporto, 2019, p. 7.

⁴⁵ Ufficio Stampa della Corte Costituzionale, Comunicato del 9 luglio 2020, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200709165957.pdf

2.2.2 I decreti di attuazione ed il Protocollo sull'accertamento dell'età dal 2017 ad oggi: quali passi in avanti?

L'art. 22 della legge 47/2017 disciplina che: "Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie ai regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535." Dall'aprile 2017 al luglio 2020 non è stata ancora data attuazione all'art. 22, per quanto riguarda i singoli decreti richiamati da tale disposto, ognuno di questi ha avuto un iter peculiare.

I trasferimenti secondo il Regolamento Dublino III ed il Decreto Sicurezza

L'adozione del Decreto Immigrazione e Sicurezza in Italia alla fine del 2018 ha avuto conseguenze per quanto riguarda l'approccio di alcuni Stati Membri nei confronti dei trasferimenti in Italia secondo le regole di Dublino. Una Circolare, inviata l'8 gennaio 2019, informava gli Stati Membri che **le famiglie con minori oggetto di trasferimento non sarebbero state più accolte negli SPRAR**, ma nei centri di prima accoglienza o nei centri d'emergenza come gli altri richiedenti asilo. Come riportato da EASO, nel Report 2020, gli Stati hanno reagito in maniera differente: Stati come la Danimarca e la Svezia, hanno valutato la lettera come un'adeguata forma di rassicurazione confermando le decisioni di trasferimento nelle Commissioni preposte. Il Consiglio svizzero per i rifugiati ha continuato i rimpatriati di Dublino ma ha attivato un Progetto di monitoraggio nel 2019, incentrato sull'impatto delle modifiche legislative italiane per le persone trasferite ai sensi del regolamento Dublino III. Mentre la Corte olandese ha riscontrato che, prima di un trasferimento verso l'Italia di famiglie con minori, devono essere richieste e ottenute specifiche garanzie perché le autorità olandesi "could not suffice with the mere reference to the general guarantees in the circular letter from the Italian authorities of 8 January 2019, since **it does not indicate under what conditions families with minor children will be taken care of and how the care offered in the CAS or CARA reception locations in Italy meet the special needs of minor children**"¹. La Corte olandese ha riscontrato quindi la necessità, pur accordando il trasferimento, di proseguire il monitoraggio delle singole situazioni indagando la situazione una volta arrivati in Italia.[Court of The Hague [Rechtbank Den Haag], Applicants (Nigeria) vs State Secretary for Justice and Security (Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid), 28.06.2019].

Sul punto si richiama la sentenza Jawo della Corte UE di Giustizia, 19 marzo 2019 avente ad oggetto un trasferimento verso l'Italia, accordato nel caso specifico ma con la specifica che: "L'articolo 4 della Carta [di Nizza] deve essere interpretato nel senso che esso non osta a un trasferimento siffatto del richiedente protezione internazionale, a meno che il giudice investito del ricorso avverso la decisione di trasferimento non constati, **sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati** e in considerazione del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell'Unione, l'esistenza di tale rischio per il richiedente a causa del fatto che, in caso di trasferimento, quest'ultimo si verrebbe a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale."

Le proposte di modifica del d.P.R. 394 del 1999, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, sono state approvate il 21 dicembre 2019 dal Consiglio dei Ministri⁴⁶. Il Regolamento modifica e integra la disciplina vigente e, nello specifico, chiarisce le modalità e le condizioni del **rilascio dei permessi di soggiorno** e della conversione degli stessi al raggiungimento della maggiore età. Senza il citato Regolamento non è ad oggi chiaro quale tipologia di permesso deve essere rilasciata al minore e con quale tipologia di documenti deve essere fatta la richiesta, inoltre il Regolamento andrebbe a colmare la lacuna rispetto al passaggio alla maggiore età nello specifico dei casi di prosieguo amministrativo ex art. 13 della legge 47/2017. Senza regolamento non è ad oggi definito la tipologia di permesso e le procedure con cui ottenerlo, lasciando che i

⁴⁶ <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati,-governo-vara-regolamento-attuativo.aspx>

minori stranieri diventino adulti in uno stato di non chiarezza che ostacola una transizione alla maggiore età già complessa.

Il Regolamento dà pertanto attuazione alla legge 47/2017, art. 10, in cui si chiarisce che al minore è rilasciato un permesso per minore età, salvo che sia affidato o posto sotto la tutela di un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante con il quale conviva, caso in cui sarà rilasciato un permesso per motivi familiari, in questa ultima ipotesi viene quindi incluso anche l'affidamento cosiddetto di fatto ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della l. 184/1983. Tale articolo di legge deve essere interpretato in combinato disposto con l'art. 10 della legge 122/2016 che, recependo una normativa europea, elimina la distinzione fra minori di 14 anni e minori ultraquattordicenni, i primi infatti in precedenza non ricevevano un permesso di soggiorno individuale ma venivano iscritti nel permesso di soggiorno della persona a cui erano affidati. Pertanto, il Regolamento non prevede una distinzione fra le due tipologie di minori ma riconduce entrambi ai casi menzionati. Prima dell'approvazione della legge Zampa, al minore straniero poteva essere rilasciato anche un permesso detto per integrazione sociale e civile ai sensi dell'art. 32, commi 1bis e 1ter, del Testo Unico sull'Immigrazione, nei casi di partecipazione del minore a progetti sociali della durata di due anni. La disciplina della Legge Zampa comporta, quindi, una maggiore chiarezza e semplificazione delle procedure ripartendo la casistica in due principali tipologie - per minore età, per affidamento - con una prospettiva incentrata sulla preminenza della caratteristica di minore rispetto ad altre vulnerabilità. Chiaramente, il minore che faccia domanda per la protezione internazionale è pienamente legittimato e riceverà un permesso come richiedente asilo. Il Regolamento chiarirebbe inoltre che entrambe le tipologie di permesso consentono comunque di svolgere attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al lavoro.

Al compimento della maggiore età, ai titolari dei permessi di soggiorno si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sulla possibilità di conversione del permesso di soggiorno. Le disposizioni, una volta approvate, secondo il testo presentato al Consiglio dei Ministri nel dicembre 2019, comporterebbero una modifica dell'art.11, comma 1, lett. c sexies, del d.P.R. 394/1999, disponendo che il **permesso per integrazione** è concesso ai minori affidati ai servizi sociali secondo le modalità dell'art. 13, comma 2, l. 47/2017 che disciplinano il prosieguo amministrativo.

Importante modifica al d.P.R 394/1999 è inoltre quella che andrebbe ad aggiungere all'art 14 il comma 1-bis in tema di conversione del titolo di soggiorno del minore non accompagnato richiedente asilo che, avendo ottenuto il diniego della Commissione territoriale, si ritrova neomaggiorenne senza alcuna forma legale per restare nel territorio italiano. In tal senso, sarebbe prevista, una volta approvato il nuovo Regolamento, la possibilità di convertire il permesso per motivi di studio, lavoro o attesa occupazione, ove ve ne siano i presupposti ai sensi dell'art. 32 del Testo Unico. La possibilità prevede un termine massimo entro il quale il richiedente, che ha ricevuto il diniego, può chiedere la conversione.

Come richiamato dal parere favorevole dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), lo schema di decreto riprende delle disposizioni contenute nelle Linee Guida della Direzione Generale Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del 24 febbraio 2017 sul rilascio del parere ai sensi dell'art. 32, comma 1 bis, nei casi di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età⁴⁷. Tale aspetto risulta importante perché permette di coprire un'ulteriore lacuna normativa coperta ad oggi da un atto avente natura amministrativa⁴⁸.

Lo schema di Decreto ha quindi ricevuto fra il 2019 ed il 2020 l'approvazione del Consiglio dei Ministri, il parere favorevole dell'AGIA, nel febbraio 2020 della Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti locali, arrivando al

⁴⁷ Il parere non è richiesto nei seguenti casi:

- per minori stranieri non accompagnati che risultino presenti in Italia da almeno tre anni, ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni;
- per minori stranieri affidati a parenti entro il 4° grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno per minore età;
- per minori stranieri non accompagnati per i quali il Tribunale per i minorenni abbia ordinato il prosieguo amministrativo delle misure di protezione e di assistenza oltre il compimento del 18esimo anno di età;
- per minori stranieri non accompagnati che al compimento del 18esimo anno di età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari.

⁴⁸ AGIA, Schema di d.PR. recante modifiche al d.PR 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'art 22 della legge 7 aprile 2017, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Consiglio di Stato, che ha emesso parere in data 5 marzo 2020. Il parere del Consiglio di Stato n. 546 del 2020 ha richiesto delle modifiche nell'iter procedurale di approvazione delle modifiche al decreto ed ha portato dei rilievi sostanziali alle disposizioni del testo. In particolare, ha riscontrato necessario il passaggio Parlamentare, secondo il principio del *contrarius actus*, prevedendo che le modifiche al regolamento debbano essere apportate con lo stesso iter procedimentale che ha visto l'approvazione dell'atto originale. Quindi il regolamento all'art. 22 l. 47/2017 deve essere emanato seguendo la disposizione normativa dell'art. 17, comma 1, l. 400 del 1988. Sono stati quindi richiesti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti, Affari Costituzionali e Bilancio, la prima si è già espressa in maniera favorevole pur ponendo condizioni ed osservazioni che pertanto necessitano di puntuale risposta. Fra le Osservazioni apportate dalla Commissioni Affari Costituzionali della Camera, oltre al richiamo al Governo per l'approvazione dei decreti di attuazione, rileva inoltre la preoccupazione rispetto ai minori irreperibili, alla mancanza di supporto ai tutori volontari con permessi di lavoro, alla necessità di integrare le disposizioni al comma 1, art. 28 del d.P.R., facendo esplicito riferimento anche ai casi di divieto di respingimento oltre che ai casi di divieto di espulsione, alla necessità di introdurre i soppressi periodi del comma 1 bis dell'articolo 32 d.lgs. 286/1998, sulla natura del parere della D.G. nei casi di mancato invio⁴⁹. Il Consiglio di Stato ha inoltre rilevato proprio sul parere ex art. 32 e sul permesso per i minori delle criticità in tema di modifiche apportate da un Regolamento a norme di fonte primaria, comportanti il non rispetto della gerarchia delle fonti. Il Governo, una volta ricevuto il parere del Consiglio, è tenuto a rispondere nei punti rilevati, mentre è ancora in attesa del parere del Parlamento per le Commissioni Bilancio⁵⁰.

Lo schema di Decreto che modifica il **d.P.C.M. 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, è al vaglio del Consiglio di Stato. Il Comitato per i Minori Stranieri secondo l'art. 33, comma 1, aveva il compito di "vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate". In tal senso, al Comitato erano assegnate le seguenti competenze dall'art. 2, comma 2, del Decreto del 1999: vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori; deliberare sull'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi; accertare lo status del minore non accompagnato; promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi; adottare il provvedimento di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati; provvedere al censimento dei minori presenti non accompagnati. Il Comitato per i Ministri è stato abolito dalla legge 135 del 2012⁵¹, all'art.12, Soppressione di Enti e Società, comma 20, il quale in un'ottica di *spending review* ha disposto che: "A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'art. 68, comma 2, del decreto legge 2 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano". Le funzioni del Comitato 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 d.p.c.m. non è stato modificato e necessita di un aggiornamento per un corretto funzionamento degli organi istituzionali.

La mancata approvazione ad oggi del decreto comporta anche la non attuazione piena dell'art. 9 della legge 47/2017 sulla creazione del SIM – Sistema Informativo Nazionale dei minori stranieri non accompagnati – e del sistema delle cartelle sociali, finalizzate a raccogliere i dati anagrafici del minore e ad attuare quell'approccio integrato e multi-disciplinare nella presa in carico, che è sotteso a molte delle disposizioni della legge Zampa. Il Garante per la protezione dei dati personali si è espresso sin dal settembre 2019, con Parere n. 172, portando alcune considerazioni fra cui quella relativa alla necessità di specificare il termine massimo di conservazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei dati dei minori una volta raggiunta la maggiore età, oltre alla considerazione che il SIM avrebbe gestito il trattamento di dati comportante un rischio per i diritti dei soggetti, non solo i minori

⁴⁹ Camera dei Deputati, XVIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Affari costituzionali, Allegato I, 7 luglio 2020.

⁵⁰ Il termine per la Commissione Bilancio era assegnato al 27 giugno 2020.

⁵¹ La legge 7 Agosto 2012, n. 135, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

ma anche per i tutori e gli affidatari. Raccomanda, pertanto, elevata attenzione e si è riservato di esprimere un parere ad hoc sul decreto ministeriale che avrebbe regolato operativamente il SIM.

L'articolo 5 della legge Zampa prevede inoltre l'approvazione di un **decreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla procedura di attuazione del primo colloquio** da parte del personale della struttura di accoglienza, andando a modificare il Testo Unico con l'aggiunta dell'art. 19bis⁵², in tema di identificazione dei minori. Tale disposizione richiede l'emanazione del citato d.p.c.m. entro il termine di 120 giorni dalla pubblicazione della legge 47/2017, pertanto è ampiamente decorso anche questo termine di legge e le istituzioni pubbliche restano al momento inadempienti. Il d.p.c.m. risulta essere ancora in esame presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dopo aver ricevuto il parere del Garante per la protezione dei dati personali nell'aprile 2020. Il d.p.c.m. deve disporre norme per l'individuazione delle strutture di accoglienza preposte all'espletamento del colloquio, per la disciplina delle condizioni in cui deve essere svolto rispetto sia ai luoghi sia alle persone che vi partecipano, variando tali elementi e le modalità a seconda dell'età e del grado di maturità del minore. Nello specifico, nel corso del colloquio, gli operatori devono poter acquisire informazioni riguardanti i dati anagrafici del minore, elementi del vissuto familiare e del percorso migratorio, appartenenza ad una minoranza linguistica o etnica, percorso scolastico effettuato fino al momento di arrivo, al fine di poter essere correttamente accolto ed ottenere la stesura di un Progetto individuale realmente attinente alla sua identità. Lo schema di regolamento prevede all'art.3, comma 3, l'analisi dello stato di particolare emotività o di vulnerabilità riscontrati sul minore, derivanti anche da violenze psichiche o fisiche o dall'essere stato vittima di tratta o altre forme di sfruttamento. Su tale articolo, il Garante aveva espresso la necessità di prevedere norme compatibili con il Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali e sensibili, richiedendo l'espressa menzione di un titolare per il trattamento dei dati e di procedure di verifica della correttezza del trattamento. Inoltre il Garante, ricordando il lungo periodo trascorso dal settembre 2019 data in cui ha emesso il parere sul decreto riguardante il SIM senza l'approvazione del decreto, ha richiesto che le misure siano armonizzate con quelle da stabilire, in attuazione dell'articolo 22 della citata legge n. 47 del 2017, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di "adeguare il vigente quadro regolamentare alle disposizioni legislative in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati e, in particolare, con quelle volte a disciplinare gli aspetti tecnico organizzativi del Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM) istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 9, comma 1, della medesima legge n. 47".

Il Protocollo sull'accertamento dell'età

L'art. 5 della legge 47/2017 dispone che nel procedimento di identificazione del minore, solo ove vi siano fondati dubbi su quanto dichiarato, le autorità di pubblica sicurezza, con il supporto di mediatori qualificati, provvedono all'accertamento dell'identità, in presenza di un tutore nominato o di un tutore provvisorio, in via preliminare con il supporto di documentazione anagrafica. Le autorità si avvalgono della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari solo nei casi in cui non vi sia possibilità che il minore richieda la protezione internazionale o nei casi in cui il minore palesi la volontà di non avvalersi del supporto delle autorità del Paese d'origine o nei casi in cui vi sia possibile rischio di persecuzione del ragazzo o della ragazza. Se, a seguito di tale iter, permane il dubbio sull'età del minore viene attivata una procedura socio-sanitaria che è stata definita dalla legge Zampa all'art. 5, comma 6⁵³. L'esame, di cui il minore deve ricevere previamente ogni spiegazione, è descritto in termini di multi-disciplinarietà, con l'obbligo di presenza di un mediatore, connotato da caratteri di non invasività e rispettoso della maturità

⁵² Art. 19 bis, comma 1: "Nel momento in cui il minore straniero non accompagnato è entrato in contatto o è stato segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o all'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, un colloquio con il minore, volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, secondo la procedura stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Al colloquio è garantita la presenza di un mediatore culturale."

⁵³ Secondo il quale: "L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona".

e dello stato psico-fisico del minore stesso. Il risultato deve essere oggetto di comunicazione al minore e dell'esercente potestà tutelare ed è oggetto di possibile reclamo alle autorità giudiziarie, in caso di dubbio persistente, ad ogni modo viene presunta l'età minore della persona oggetto dell'esame.

Proprio il 9 luglio 2020, la Conferenza Unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c, d.lgs. 281/1997, tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali, ha approvato il Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati⁵⁴. Fino all'entrata in vigore del nuovo Protocollo, l'ultimo documento di riferimento per l'operato delle équipes sanitarie è stato il Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati approvato dalla Conferenza nel 2016. Altri importanti documenti in tema di accertamento dell'età sono il parere del Consiglio Superiore della Sanità del 2009⁵⁵ e le raccomandazioni dell'UNHCR del 2014⁵⁶.

Il Protocollo di accertamento dell'età del 2016 prevede che, nel rispetto del principio del superiore interesse del minore, la valutazione si svolga solo ove vi sia stata una nomina per la tutela. La presenza di un'équipe multidisciplinare porta l'esame ad essere caratterizzato secondo tre fasi, da svolgersi sempre alla presenza del mediatore culturale: la prima comporta il colloquio sociale, la seconda fase è la visita pediatrica-auxologica, svolta dal pediatra il quale "con le dovute cautele per la sensibilità del presunto minore, nel rispetto del suo genere e sesso, cultura e religione, può anche effettuare una valutazione dello sviluppo puberale, avendo chiesto ed ottenuto il suo assenso"⁵⁷, la terza fase è la valutazione neuropsichiatrica/psicologica, "effettuata attraverso un colloquio approfondito, tenendo presente che attualmente non sono disponibili test psicologici specifici per valutare il livello di maturazione psicologica del presunto minore straniero". Il Protocollo rileva la figura fondamentale del pediatra sottolineandone "il valore e l'importanza della valutazione del pediatra che ha competenze uniche che permettono di dare un importante contributo nell'approccio olistico multidisciplinare.

Il Protocollo del 2016 necessitava di un aggiornamento stante l'evoluzione medica e la considerazione, confermata da alcuni professionisti nel settore medico intervistati, che il ruolo del pediatra è stato nel corso del tempo ridimensionato rispetto alle altre figure, per due principali ragioni. In generale deve essere considerata l'età media dei MSNA in ingresso nel nostro Paese, che supera i 16 anni, tale da considerare il pediatra una figura forse non propriamente consona ad una valutazione su un ragazzo prossimo ai 18 anni. Inoltre, alcune prassi attuate hanno rilevato la subalternità della valutazione del pediatra, che interviene in ultimo solo ove vi sia una discrepanza di opinioni fra le prime due figure, proprio per evitare le visite invasive che la legge Zampa richiama nell'articolo citato. Un ulteriore punto critico è relativo all'ultimo comma dell'articolo 5 che non prevede che per l'esecuzione dell'esame sia possibile disporre nuovi oneri per la finanza pubblica, mentre il Protocollo specifica che la valutazione è compiuta nel contesto e dal personale della SSR regionale. In tal senso, ogni SSR dispone e compone l'équipe multidisciplinare secondo le proprie disponibilità di organico, specialmente nelle figure del neuropsichiatra e dello psicologo che molto spesso sono viste come alternative, lasciando una composizione ridotta ai minimi termini. Anche la figura del mediatore non è presente fra le risorse umane della SSR pertanto, non potendo disporre la chiamata di un mediatore a pagamento, si ricorre a forme di accordo con il centro di accoglienza e/o con altre istituzioni pubbliche. Gli esperti hanno consigliato una figura di mediatore esterna ad entrambi gli organi per una maggiore terzietà e supporto al minore, tuttavia senza previsioni di oneri risulta impossibile non sopperire con personale di altri enti.

In molteplici occasioni, AGIA si è espressa richiedendo, oltre all'approvazione dei decreti di attuazione, anche l'approvazione di un protocollo che accerti l'età "in ossequio al principio della dignità della persona, in particolar modo vietando la determinazione dell'età attraverso metodi invasivi quali, primo fra tutti, lo sviluppo puberale delle parti genitali"⁵⁸. Chiaramente deve ritenersi che l'esame radiologico del polso sia non attendibile e da evitare,

⁵⁴ Conferenza Unificata, Accordo sul Protocollo Multidisciplinare la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, 9 luglio 2020, in <http://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>

⁵⁵ Parere del Consiglio Superiore della Sanità sull'accertamento dell'età, 2009.

⁵⁶ UNHCR, Raccomandazioni in tema di accertamento dell'età, 2014.

⁵⁷ Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati, approvato dalla Conferenza delle Regioni nel 2016, p. 19.

⁵⁸ AGIA, *I movimenti dei minori stranieri non accompagnati nelle frontiere settentrionali*, Documento di studio e proposta, febbraio 2019, p.

50

stante la prassi italiana, ma non solo, che ha visto l'uso dell'esame come unico metodo di attestazione dell'età. Tale metodo è ampiamente criticato e proprio l'Italia è oggetto di un ricorso presso la Corte di Strasburgo⁵⁹ per tale metodo, mentre anche il Comitato Europeo per i Diritti Sociali si è espresso nei confronti della Francia per la violazione dell'art. 17, comma 1, della Carta Sociale Europea⁶⁰. L'approvazione del Protocollo aggiornato permette un monitoraggio più stretto sulle prassi potenzialmente contrastanti la legge Zampa per ciò che concerne le modalità di valutazione, riducendo la discrezionalità dell'operato degli attori amministrativi. Inoltre, è doveroso constatare come la presenza di documenti che attestino l'età anagrafica sia in alcuni casi impossibile da richiedere: nel mondo, quasi 230 milioni di bambini con meno di 5 anni non sono mai stati registrati, provenienti fra il 59% dall'Asia e per

Il Protocollo di accertamento dell'età 9 luglio 2020

La procedura del 2019 prevede gli stessi passaggi di quella definita nel 2016, connotandoli ad ogni modo in maniera "sequenziale ed incrementale", tenendo anche conto delle notizie raccolte. Il carattere sequenziale conferma quindi l'ordine di successione fra colloquio sociale, visita psicologica/neuropsichiatrica e visita pediatrica-auxologica. Ogni fase del processo deve essere supportata dal mediatore. La visita psicologica vaglia in particolare il grado di maturazione del soggetto e la coerenza rispetto alle dichiarazioni rese al momento dell'identificazione. In tale fase, il neuropsichiatra e/o lo psicologo possono suggerire al pediatra eventuali circostanze che sconsigliano la visita fisica per attestare lo sviluppo puberale. Il protocollo, nella parte esplicativa relativa all'esame del pediatra, riconosce che tale terza fase è necessaria per appurare l'età del minore solo se persistono ancora fondati dubbi da parte dei professionisti che hanno valutato nelle precedenti fasi la persona.

La valutazione deve essere compiuta entro 3 giorni dalla richiesta del Tribunale per i Minorenni per l'accertamento dell'età ed il risultato deve essere emesso in massimo 20 giorni dalla valutazione, sebbene di preferenza si richieda la conclusione entro 10 giorni. Ognuna delle figure redige un parere, mentre la valutazione finale sarà collegiale ed oggetto di una relazione multidisciplinare finale.

Il minore deve avere comunicazione della relazione multidisciplinare con modalità congruenti alla sua maturità e livello di alfabetizzazione, in una lingua a lui comprensibile.

Il protocollo dettaglia per ogni fase della valutazione delle linee guida da utilizzare come traccia per la conduzione della procedura multidisciplinare.

il 37% dai Paesi dell'Africa sub-sahariana⁶¹.

Secondo il documento di EASO del 2018, tre sono le principali modalità di accertamento dell'età: quella medica, quella non medica che prevede la valutazione della documentazione arrecata dal minore, un colloquio e un esame visivo delle caratteristiche del ragazzo o della ragazza, quella multi-disciplinare che integra, in una prospettiva dialettica fra le varie professionalità, le precedenti due⁶². Sulla valutazione del minore non-medica, ad esempio nel Regno Unito, se la persona viene ritenuta di aspetto più grande di 25 anni, viene consigliato agli operatori di trattarla come un adulto, inoltre nelle valutazioni "fisiche", viene considerato anche il comportamento del minore come fonte da cui trarre considerazioni: le maniere, la postura del corpo, il linguaggio non verbale, il contatto visivo, l'attitudine nei confronti del personale, i vestiti portati, la risposta del minore alla valutazione⁶³.

In ognuno dei metodi descritti il margine di errore non può essere soppresso e difatti il Protocollo del 2020 e la legge Zampa prevedono che sia citato all'interno della relazione come uno degli elementi essenziali della

⁵⁹Richiesta no 5797/17 Ousainou DARBOE e Moussa CAMARA c. Italia 18 gennaio 2017, sul caso si veda E. Rozzi, *L'accertamento dell'età e l'accoglienza dei minori non accompagnati all'esame della Corte Edu*, in *Minorigiustizia*, 3/2017, p. 226.

⁶⁰ Comitato Europeo per i Diritti Sociali, EUROCEF c. France, 15 giugno 2018, n° 114/2015.

⁶¹M.A. Kenny, M. Loughry, *Addressing the limitations of age determination for unaccompanied minors: A way forward*, in *Children and Youth Services Review*, 92, 2018, p. 17.

⁶²EASO, *Practical Guide on Age Assessment*, 2018, pp. 39 e ss.

⁶³UK Home Office, *Age assessment*, last update 23 may 2019, p. 14.

Misure necessarie per l'attuazione della l.47/2017

- Decreto di modifica alle disposizioni del d.P.R. 394 del 1999
- Decreto di modifica al d.P.C.M. 535 del 1999
- Decreto che approvi la procedura di attuazione del primo colloquio ex art. 5 l. 47/2017
- Protocollo di accertamento per l'età ex art. 5 l. 47/2017

Delle misure di attuazione necessarie solo il Protocollo per l'accertamento dell'età è stato approvato il 9 luglio 2020 dalla Conferenza Stato Regioni

valutazione stessa. Il margine di errore corrisponde a molteplici fattori di difficile sintesi precisa, è possibile citare varianti di natura biologica, sociale, etnica e/o culturale⁶⁴, deve essere considerato come un principio a garanzia della persona e parte del nucleo di regole imprescindibile a tutela del MSNA, insieme alla possibilità, previa notifica, di agire in giudizio contro la decisione sull'età. Il Protocollo del 2020 precisa che il margine di errore è nel 95% dei casi di circa più o meno 2 anni, mentre nel 5% dei casi può essere maggiore a questo.

La legge è riconosciuta come garanzia di standard elevati, tuttavia sono state rilevate delle possibili criticità sia nell'applicazione che per lacune nel disposto normativo: la competenza relativa alla attestazione, la giurisdizione competente in sede di ricorso, il coordinamento con la disciplina in materia di vittime di tratta⁶⁵. L'accertamento dell'età non è solo un atto amministrativo di natura endoprocedimentale, come ad esempio è definito in Ungheria, bensì è un atto da cui possono scaturire molteplici effetti, i quali possono incidere a più livelli sulla situazione giuridica della persona, in primo luogo per l'accesso o meno al sistema di accoglienza espressamente dedicato ai minori⁶⁶. Come infatti recentemente deciso dai giudici ermellini, l'accertamento della minore età effettuato dal Tribunale per i minorenni, è destinato ad avere effetti anche al di fuori dell'applicazione degli istituti previsti dalla medesima legge. Con la sentenza del 9.3.2020, n. 6520⁶⁷, la Suprema Corte ha avuto modo di precisare che la procedura con cui si accerta l'età comporta dei riverberi in ogni altro procedimento amministrativo e giudiziario che vede come soggetto il minore straniero, al di là del contesto di accoglienza che è direttamente toccato dalla questione.

2.2.3 Le disposizioni a seguito del COVID-19

Il 31 gennaio è stato dichiarato lo stato di emergenza dal Governo Italiano relativamente alla diffusione del virus COVID-19. A partire da fine febbraio, vari sono stati i decreti legge adottati che hanno riguardato la condizione dei MSNA in Italia.

⁶⁴ J. Moyersoen, *Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età*, in *Minorigiustizia*, 3/2017, p. 89.

⁶⁵ S. Penasa, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare*, in *Federalismi*, n.2/2019.

⁶⁶ FRA, *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures*, 2018, p. 10

⁶⁷ La sentenza è consultabile in <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2020-2/549-cass-6520-2020/file>

Sin dal d.l. 8 marzo 2020, n. 11, e poi con il d.l. 17 marzo 2020, è stata decisa la sospensione dell'attività giudiziaria, che l'art. 83 del secondo d.l. ha stabilito dal 9 marzo al 15 aprile (prorogato al 11 maggio dall'art. 37 d.l. 23/2020) con l'eccezione dei procedimenti riguardanti i MSNA presso il Tribunale per i Minorenni. Pertanto, il decreto legge ha previsto che le procedure riguardanti i MSNA come quelle riguardanti la tutela, la convalida delle misure di accoglienza, le procedure di accertamento dell'età, le richieste di prosieguo amministrativo dovessero continuare ad essere espletate dai Tribunali per i Minorenni. In tema di udienze, il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale Forense e la Direzione generale sistemi informativi automatizzati hanno concordato un protocollo per le udienze civili tramite collegamento da remoto presso il Tribunale per i Minorenni, come disposto all'art. 83 lett. f) d.l. 18/2020⁶⁸. Il Decreto Legge n. 23 del 2020, art. 37, ha disposto la proroga dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza e della sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23.02.2020 o iniziati successivamente (art. 103, comma 1, D.L. n. 18/20) fino al 15 maggio 2020.

La legge n. 27 del 24 aprile 2020 (di conversione del Decreto Cura Italia) ha disposto la proroga dei permessi di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi sino al 31 agosto 2020 (art. 103 co. 2 e 2-quater), ad eccezione dei permessi rilasciati per lavoro stagionale, in scadenza fra il 23 febbraio e il 31 maggio 2020, i quali sono stati prorogati sino al 31 dicembre 2020 (art. 78 co. 3-sexies). I termini di presentazione delle richieste di conversione dei permessi di soggiorno da motivi di studio a lavoro subordinato e da stagionale a lavoro subordinato-non stagionale sono prorogati al 31 agosto 2020. Le tessere sanitarie scadute sono state prorogate fino al 30 Giugno 2020, mentre i documenti di riconoscimento e di identità scaduti dal 31 gennaio restano validi sino al 31 agosto 2020. Conseguente alla proroga dei permessi di soggiorno sino al 31 Agosto, la proroga di tutti i diritti acquisiti, connessi con il regolare soggiorno nel Paese perciò anche le misure di accoglienza e la permanenza nei centri.

La Circolare del Ministero dell'Interno n. 3393 del 18 marzo 2020 richiama la necessità di evitare la diffusione e il contagio rispetto all'emergenza Coronavirus, pertanto dispone la prosecuzione "anche a coloro che non hanno più titolo a permanere nei centri". La previsione ha consentito di mantenere in accoglienza le persone già presenti nella struttura con la possibilità di riammettere all'interno dell'accoglienza le persone a cui è stata revocata per vari motivi. Le persone in ingresso in Italia, come confermato anche dal d.P.C.M. del 10 aprile 2020, art. 4, hanno avuto l'obbligo di effettuare un periodo di isolamento e osservazione di 14 giorni atto a vagliare l'eventuale presenza del virus e prevenire la diffusione se in forma asintomatica. La Circolare 3728 del Ministero dell'Interno del 1 aprile 2020 avente ad oggetto Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito del sistema di accoglienza⁶⁹, richiedeva ai Commissari e ai Prefetti di vigilare affinché si assicurasse il rispetto delle misure di contenimento e dell'obbligo di rimanere all'interno delle strutture di accoglienza "onde evitare l'esposizione ai rischi di contagio per i migranti accolti e per gli operatori, nonché di generare situazioni di allarme sociale dovute al mancato rispetto, da parte dei primi, dell'obbligo di rimanere all'interno delle rispettive strutture". Inoltre, auspicava per il contenimento della diffusione del virus che i migranti fossero sottoposti prioritariamente al previsto screening da parte delle competenti autorità sanitarie, e, richiamando la Circolare n. 3393, l'applicazione delle misure di sorveglianza sanitaria e di isolamento per un periodo di quattordici giorni. Solo al termine delle due settimane e nei casi di non contagio, la Circolare dispone il trasferimento in altra struttura di accoglienza, previo rilascio di apposita certificazione sanitaria. Al fine di poter applicare le misure di isolamento menzionata, la Circolare dispone la creazione nei centri di accoglienza di zone predisposte con la facoltà di ricorrere nei casi necessari al potere di requisizione, previsto dall'art. 6, commi 7 e 8, del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020⁷⁰.

L'art. 16, decreto legge 34/2020 del 19 maggio 2020⁷¹, ha legiferato in tema di misure straordinarie di accoglienza, disponendo che i posti disponibili all'interno del sistema SIPROIMI possano essere utilizzati per accogliere le persone che hanno più titolo a restarvi, per un termine non superiore ai sei mesi successivi alla cessazione dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020. Al luglio 2020, l'attuale disposizione in tema di stato di emergenza prevede che le condizioni materiali di accoglienza siano garantite sino al

⁶⁸ Il Protocollo è consultabile sul sito del C.N.F. <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/677549/protocollo+udienze+minori.pdf/391e3e4a-cb6e-4d8b-a9a3-73e0fd22fae2>

⁶⁹ Ministero dell'Interno, Circolare 3728/2020.

⁷⁰ Così anche Ministero dell'Interno, Circolare n. 3420, del 19 marzo 2020.

⁷¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>

31 gennaio 2021, tuttavia le discussioni nell'Esecutivo sono attualmente in corso per un prolungamento dello stato. Come rilevato dal Report AIDA per l'Italia, ad ogni modo, tali persone potranno beneficiare dei servizi forniti dai Centri nazionali e dai CAS⁷².

L'art. 103 del d.l. 18 del 17 marzo 2020 ha disposto la chiusura degli Uffici immigrazione delle Questure. Gli uffici rimangono rimasti aperti per la ricezione delle richieste di riconoscimento della protezione internazionale e per le espulsioni nei casi in cui queste ultime siano concretamente eseguibili, vista la situazione emergenziale. Tuttavia è stata rilevata in innumerevoli casi l'impossibilità a depositare la domanda di riconoscimento, pertanto varie organizzazioni, si cita ad esempio il CIR⁷³, hanno consigliato di manifestare la volontà di chiedere la protezione internazionale inviando una mail certificata. La riapertura delle Questure, al momento di scrittura del presente documento, è in corso ed ognuna di queste ha adottato una prassi ed una procedura differente anche nella data di riapertura al pubblico. Nelle sezioni successive del Rapporto si avrà modo di approfondire il tema.

Anche le Commissioni Territoriali hanno interrotto il loro lavoro di intervista ai richiedenti protezione internazionale fino al 11 maggio 2020, i membri hanno proseguito nelle abitazioni con lavoro amministrativo rispetto a fascicoli già aperti. Secondo interviste svolte, è stato possibile in pochi casi eccezionali il riconoscimento della protezione internazionale, casi in cui era conclamato lo status di rifugiato e non si necessitava di prolungate e complesse verifiche. L'interruzione del lavoro delle Commissioni Territoriali o l'estremo rallentamento delle loro attività ha comportato delle criticità nel caso di MSNA richiedenti asilo divenuti maggiorenni durante l'emergenza in quali si sono visti oggetto di un diniego ricevuto solo dopo il compimento dei 18 anni. In tale eventualità, potenzialmente viene a crearsi un ostacolo al neomaggiorenne per una sicura via di conversione del permesso di soggiorno secondo le disposizioni ex art. 32 del Testo Unico in materia di Immigrazione. Le organizzazioni del settore hanno richiesto l'introduzione di una norma che consenta in tali casi la conversione secondo le regole già disposte dal TU Immigrazione per la conversione del permesso di soggiorno per minore età⁷⁴. Proprio in tema di conversione del permesso alla maggiore età, nei casi rientranti nelle disposizioni all'art. 32, comma 1 bis, necessitanti quindi di un parere da parte della D.G. dell'Immigrazione e delle politiche all'integrazione, si rileva che difficilmente potrebbero non essere tenute in considerazione le conseguenze di un periodo di totale interruzione di qualsivoglia attività educativa o professionale.

Proprio in virtù dell'ostacolo alla prosecuzione del percorso di inserimento sociale per il minore, alcune organizzazioni hanno ipotizzato la richiesta di un provvedimento di prosieguo amministrativo ex art. 13 l. 47/2017, che permette ai servizi sociali di continuare la presa in carico pur non definendo con quali misure di accoglienza⁷⁵. Sul punto saranno analizzate, nelle parti successive del presente scritto, alcune buone prassi dei Tribunali per i Minorenni che in mancanza di direttive a livello nazionale hanno agito nei territori di competenza.

In ultimo, con il d.P.C.M. 26 aprile 2020 a partire dal 4 maggio, il Governo, pur mantenendo i vincoli per la circolazione delle persone sul territorio nazionale, ha consentito gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità o di salute nella Regione di residenza. Fra le necessità ha ritenuto che rientrasero gli spostamenti per incontrare i congiunti, tuttavia l'interpretazione del disposto non ha portato le autorità e gli operatori a ritenere che i tutori volontari fossero considerabili come tali. Sebbene successivamente la circolazione delle persone sia ripresa senza restrizioni con la ripresa delle visite, è doveroso notare che, al tempo, non è stata presa in considerazione la caratteristica dei MSNA come minori privi di figure genitoriali nel suolo italiano, la cui figura più prossima è potenzialmente proprio quel tutore o tutrice, simbolo come più volte ribadito di genitorialità sociale.

⁷² AIDA, Asylum Information Database, *Country Report Italy (a cura di ASGI)*, 2019 update ma con dati del 2020, p. 14.

⁷³ CIR, *Emergenza Covid-19 e Protezione dei minori stranieri non accompagnati*, Scheda Tecnica e Nota legale, 2020; CIR, *Tabella Emergenza Covid-19 e MSNA*, 2020.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁷⁵ ASGI, *Emergenza Covid-19 e percorsi dei minori non accompagnati dopo i 18 anni*, 2020.

2.2.4 Le circolari ministeriali di attuazione e ulteriori atti amministrativi

Dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge 47/2017, varie sono state le Circolari Ministeriali di attuazione degli articoli della legge Zampa.

La Circolare del 28 agosto 2017 del Ministro dell'Interno diretta alle Questure e ai Dirigenti delle sedi della Polizia di Frontiera avente ad oggetto l'attuazione delle disposizioni della legge Zampa. Tale circolare richiama la disposizione normativa in tema di divieto di respingimento dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere, oltre che per i minori stranieri adottati non muniti di visto. La Circolare richiama anche le limitazioni all'approvazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'espulsione del minore non accompagnato e conferma il rilascio negli altri casi di un permesso per minore età o per affidamento. Nel caso di prosieguo amministrativo definisce il rinnovo del permesso per affidamento per una durata di due anni massimo fino ai 21 anni. Si dispone inoltre che la Questura rilasci il permesso per minore età su richiesta del minore, anche senza la nomina del tutore volontario o del responsabile del centro di accoglienza come facente funzioni. Si dispone inoltre, richiamando la Circolare del 24 marzo del medesimo anno, che il titolo sia concesso anche senza l'esibizione del passaporto da parte del minore. Le criticità rispetto ad una corretta attuazione sono riportate da una nota di AGIA al Ministero dell'Interno del 30.11.2018, in cui la Garante ha evidenziato la presenza di una prassi diversa e disomogenea, contraria alla legge Zampa, in tema di esibizione del passaporto o di altro documento equipollente, qualora essi non siano nella immediata disponibilità. L'Autorità aveva promosso in precedenza un Protocollo d'Intesa con il Ministero dell'Interno ed il Dipartimento della Polizia di Stato, siglato il 28 gennaio 2014, che aveva portato ad un **Vademecum per le forze di polizia**⁷⁶. Si ritiene che un aggiornamento di tale Vademecum a seguito della legge 47/2017 (ma anche in considerazioni di altre leggi rilevanti per l'infanzia) possa essere di rilevante utilità.

Precedentemente alla legge dell'aprile 2017, la Direzione Generale competente del Ministero dell'Interno ha promosso delle **Linee Guida per chiarire le modalità e i casi in cui doveva essere richiesto il parere** per la conversione del permesso di soggiorno dei MSNA al raggiungimento della maggiore età, secondo l'articolo 32, comma 1 bis, d.lgs. 286/1998⁷⁷. Le Linee Guida sono ancora ad oggi uno strumento fondamentale, sebbene non abbiano valenza normativa ma semplicemente siano un atto amministrativo del Ministero, in tal senso si ribadisce la necessità di approvare le modifiche al d.P.R. 394/1999. Secondo il testo della D.G. il parere non deve essere richiesto nei seguenti casi:

- “-per MSNA che risultino presenti in Italia da almeno tre anni, ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni;*
- per minori stranieri affidati a parenti entro il quarto grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno per minore età;*
- per MSNA per i quali il Tribunale per i minorenni abbia ordinato il prosieguo amministrativo delle misure di protezione e di assistenza oltre il compimento del 18esimo anno di età;*
- per MSNA che al compimento del 18esimo anno di età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari”.*

Chiarisce inoltre i termini per l'invio del parere, non prima dei 90 giorni precedenti il compimento della maggiore età e, comunque, non oltre i 60 giorni successivi alla scadenza del permesso di soggiorno, tale lasso temporale non è vincolante ed è previsto l'invio anche successivamente ai 60 giorni con l'aggiunta di giustificati motivi al ritardo della richiesta. Il documento specificando la natura del parere endoprocedimentale, esprime la preferenza

⁷⁶ AGIA, Ministero dell'Interno, *Garantire i diritti dei minorenni, Vademecum per le forze di polizia*, 2014, in https://www.interno.gov.it/sites/default/files/vademecum_insieme_per_la_tutela_dei_minori.pdf

⁷⁷ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Linee guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età* (articolo 32, comma 1 bis del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), Febbraio 2017, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Linee-guida-parere-art-32-co-1-bis-doc.pdf>

dell'invio della richiesta da parte dei Servizi Sociali di riferimento per il minore ma ammette l'invio anche da parte del minore e del tutore con notifica ai Servizi Sociali competenti.

Per quanto riguarda i tempi di rilascio del parere, la Direzione Generale è soggetta alle disposizioni che regolano la Pubblica Amministrazione, l. 241/1990, pertanto come richiamato dalla stessa nelle Linee Guida, i termini sono di 20 giorni, ex art. 16 della legge del 1990. Si evidenzia come non di rado, ma anzi piuttosto regolarmente, i tempi non siano mai rispettati secondo il disposto normativo, compromettendo potenzialmente la buona riuscita del passaggio del minore alla maggiore età⁷⁸.

La **Circolare del Ministero Giustizia del 26 febbraio 2018**, avente ad oggetto l'istituzione del registro delle tutele dei minori ex art. 19 comma 5 d.lgs. 142/2015 e art. 47 disp.att.c.c., ha recepito le disposizioni del n.220 del 2017 ed ha richiesto l'istituzione presso il Tribunale per i Minorenni del registro delle tutele dei minori. In conformità ai tempi prescritti dalla legge, di trenta giorni dalla pubblicazione del decreto legislativo avvenuta nel gennaio 2018, si richiede l'operatività dei registri dal 2 marzo 2018. Il registro tenuto dal Tribunale per i Minorenni è ricondotto alla disposizione dell'art. 47 disp.att.c.c., che disciplina l'istituzione di un registro delle tutele presso il giudice ordinario, secondo il principio per cui alla garanzia previste dalla legge deve corrispondere "un'equivalenza di servizio" che verrebbe meno in assenza di un registro di tutele presso il Tribunale per i Minorenni⁷⁹.

2.2.5 Leggi, Atti, Protocolli e sentenze in tema di Accoglienza e Integrazione

Successivamente alla legge Zampa, sono state approvate dal Ministero del Lavoro delle **Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni**, le quali, nella consapevolezza di un quadro normativo regionale molto vario, propongono dei principi comuni tesi ad armonizzare le varie regolamentazioni. Le Linee di indirizzo sono state approvate a seguito di un processo di dialogo e confronto che ha visto attori istituzionali sia locali che nazionali interagire, con il contributo di enti specializzati e dediti al supporto ai minori⁸⁰. In merito ai MSNA, ha pronunciato le seguenti raccomandazioni:

- Il sistema di accoglienza per i minorenni stranieri non accompagnati garantisce l'appropriatezza e il rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione;
- L'attivazione straordinaria di strutture ricettive temporanee, esclusivamente dedicate a minorenni stranieri non accompagnati, assicura che: l'accoglienza è esclusivamente rivolta a minorenni nella fascia di età 14-17; la capienza massima di 50 posti è preferibilmente riferita a strutture diverse al fine di evitare contesti con numeri eccessivamente elevati; la permanenza in queste strutture è contenuta in un tempo breve non superiore a trenta giorni, all'interno del quale l'identificazione, si deve concludere entro dieci giorni; la stretta connessione con il "sistema ordinario dell'accoglienza"; il rispetto dei requisiti e degli standard di qualità e la definizione di contesti collaborativi con gli Enti locali e le organizzazioni della società civile del territorio su cui si realizza la struttura di accoglienza temporanea;
- Il sistema dell'accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati presta particolare attenzione ai giovani adolescenti;
- Un'attuazione adeguata delle azioni di tutela e accoglienza richiede uno specifico monitoraggio di dati e informazioni affidabili sui minorenni stranieri non accompagnati."⁸¹

⁷⁸ In tal senso si ricorda che prima del Decreto Sicurezza del 2018, la legge Zampa aveva disposto qualificato la mancata risposta nei tempi citati come silenzio-assenso della P.A.

⁷⁹ Ministero di Giustizia, Circolare del 27 febbraio 2018, prot. n. 40356.

⁸⁰ Il tavolo istituzionale ha visto collaborare rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero della Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Associazione nazionale Comuni italiani, dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, da esperti indicati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Il gruppo di lavoro di base è stato integrato operativamente da coordinamenti nazionali: Cnca, Cismai, Progetto Famiglia, Sos Villaggi dei Bambini, Cncm, Agevolando, Papa Giovanni XXIII.

⁸¹ Ministero del Lavoro, Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni, 2017, pp. 73-75.

Le Linee di indirizzo richiamavano, inoltre, le istituzioni regionali a facilitare, per i minori di 16 e 17 anni, percorsi di autonomia che facilitassero l'inclusione sociale dei ragazzi e favorissero l'ingresso nella maggiore età, con riferimento ai percorsi di autonomia abitativa ritenuti sicuramente una buona pratica da supportare. Al fine di garantire i diritti internazionalmente riconosciuti, le Linee specificano inoltre alcune raccomandazioni alle autorità, fra cui la partecipazione del minore al progetto di accoglienza promuovendo interventi e strumenti utili a informare e coinvolgere il minore, ad opera del servizio sociale locale e degli Enti gestori, la creazione di un'informativa in varie lingue della Carta dei servizi da parte dell'Ente gestore, la definizione di protocolli atti a rendere più celeri le procedure di nomina del tutore.

In tema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la **Circolare n. 22146 del 27 dicembre 2018 del Ministero dell'Interno**⁸² ha definito i cambiamenti apportati dal Decreto Sicurezza, rispetto al passaggio dal sistema SPRAR al sistema SIPROIMI. Il Sistema, si chiarisce nel testo, non avrebbe subito alcun ridimensionamento e avrebbe provveduto ad accogliere i MSNA e i neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, pur non chiarendo in quale sistema sarebbero stati accolti se quindi sarebbero stati considerati come adulti o come minori, contribuendo a determinare un generalizzato stato di incertezza in tali casi. La Circolare chiarisce che confluiscono nel sistema SIPROIMI, i minori non accompagnati provenienti da strutture temporanee attivate dai Prefetti ai sensi dell'art. 19, comma 3bis, d.lgs. 142/2015; minori provenienti da strutture di prima accoglienza finanziate dal fondo FAMI; minori provenienti da strutture comunali ai sensi dell'art. 19, comma 3, d.lgs. 142/2015. Per i primi due casi è prevista la progressiva chiusura di tali esperienze, specie per i centri FAMI, considerando che la legge Zampa ha previsto la permanenza del MSNA per massimo 30 giorni, la Circolare ha considerato la scadenza degli 8 progetti rimasti attivi al 9 giugno 2020. La disposizione normativa, secondo il Report di AGIA e UNHCR, relativa al limite dei 30 giorni nei centri di prima accoglienza è in molteplici occasioni disattesa, comportando per i minori il sostare in tali centri sino alla maggiore età, con un depauperamento nelle possibilità di inclusione ed integrazione sociale⁸³.

Anche nel caso delle strutture gestite dai Comuni, la Circolare dispone ai Prefetti e ai Commissari di richiamare l'attenzione dei Sindaci sul trasferimento dei minori nel sistema SIPROIMI. Si ritiene interessante citare che la Conferenza delle Regioni, in data 5 maggio, 2016 aveva approvato un Accordo sui requisiti minimi per la seconda accoglienza, finalizzata alla gestione di strutture con un massimo 16 minori di età compresa fra i 16 e i 18 anni⁸⁴.

Affido Familiare

L'affido familiare è regolato normativamente dalla l. 184 del 1983 e richiamato dalla l. 47/2017 all'art. 7, come forma di accoglienza da preferire alla residenza in Centro. La legge 173/2015 ha portato modifiche al testo del 1983, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare. La promozione dell'affido familiare è disciplinata alla legge 23 dicembre 2014, n. 190, per la quale viene effettuato il rimborso delle spese per l'affidamento agli Enti Locali da parte dello Stato attraverso il Fondo Nazionale per l'Accoglienza dei MSNA, gestito dal Ministero dell'Interno.

Proprio il **Decreto del 18 novembre 2019 del Ministero dell'Interno, richiamato in questa sezione, art. 35**, i partner dei progetti finanziati dal Fondo nazionale per le politiche ed i servizi all'asilo e per la gestione del SIPROIMI hanno la responsabilità di promuovere "attività di sostegno agli affidamenti familiari, full-time e part-time, in linea con il progetto educativo individualizzato del minore, come intervento anche complementare all'accoglienza in struttura". La responsabilità è quindi sia del servizio sociale che dei partner di progetto. A livello nazionale è inoltre attivo il Tavolo sull'affido composto da organizzazioni non governative specializzate.

Mancano degli aggiornamenti alle Linee di Affidamento nazionali approvate ormai nel lontano 2013, oltre ad un'effettiva rete istituzionale che promuova l'affido familiare così poco conosciuto.

⁸² 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.

⁸³ AGIA e UNHCR, L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019, p. 24.

⁸⁴ Conferenza delle Regioni, Accordo sui requisiti minimi per la seconda accoglienza, 2016.

Secondo un Report dell'ANCI, a febbraio 2018, le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Sardegna e Sicilia avevano attivato tale tipologia di struttura⁸⁵.

La Circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, **del 3 gennaio 2019**, dispone che potranno accedere al SIPROIMI i minori stranieri non accompagnati a prescindere che siano richiedenti asilo. In quest'ultimo caso, al compimento della maggiore età, rimangono nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale, secondo l'art. 12, comma 5 bis, d.l. 113/2018, e, nel caso di concessione della protezione internazionale, per il tempo riservato alla permanenza dei beneficiari. La prassi instauratasi all'interno del sistema SIPROIMI porta i minori stranieri non accompagnati ad una permanenza all'interno del Centro per un tempo di 6 mesi successivo al raggiungimento della maggiore età. Tale prolungamento non avviene nelle altre tipologie di accoglienza già descritte.

Con **Decreto del 18 novembre 2019**, il Ministero dell'Interno ha regolato le modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e di funzionamento del Sistema di pro-

Minori scomparsi

In riferimento al fenomeno dei minori scomparsi che concerne direttamente i minori stranieri non accompagnati che scompaiono dal centro di accoglienza senza farvi più ritorno, le istituzioni italiane hanno iniziato un lavoro di coordinamento delle proprie azioni. A fine 2019 erano 5.383 i minori irreperibili, vale a dire minori stranieri non accompagnati per i quali è stato segnalato dalle autorità competenti l'allontanamento e nei primi 5 mesi del 2020 si sono registrate circa 420 segnalazioni.

Il **26 aprile 2017**, il capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e il Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per la condivisione delle informazioni sui minori stranieri non accompagnati. Il documento ha lo scopo di agevolare uno scambio e condivisione di dati per una più rapida identificazione dei MSNA.

Il **18 gennaio 2018** è firmato il Protocollo d'intesa fra il Commissario del Governo per le persone scomparse e la Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riguardante la condivisione dei dati del SIM in merito alle denunce di scomparsa di minori stranieri comunicate dai Prefetti al Commissario, ai sensi dell'articolo 1, comma 4 della legge 14 novembre 2012 n. 203.

Il Report del 2020 dell'European Migration Network (EMN) conferma che **a livello europeo non vi è un meccanismo uniforme di cooperazione nei casi di scomparsa dei minori**, nei casi di simulazione effettuati con il progetto Interact, solo pochi Paesi UE hanno diramato un'allerta nel sistema SIS - Schengen Information System, mentre Stati come l'Italia, insieme alla Francia e alla Grecia, non hanno attuato tale procedura. Inoltre, nessuno degli Stati, al momento del ritrovamento di un minore, compie una ricerca su tale sistema.

tezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)⁸⁶.

La **Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo si è espressa con Parere il 21 agosto 2017**⁸⁷ in merito ai poteri del responsabile della struttura di accoglienza in relazione al procedimento di protezione internazionale del minore non accompagnato, laddove il tutore non sia stato ancora nominato. Nello specifico, si è espressa sulla modifica all'art. 25, comma 5, d.lgs. 25/2008 da parte della legge 47/2017. L'organo ha osservato che, nelle more della nomina del tutore, il responsabile può solo confermare la volontà del minore al momento della nomina ma non può sostituirsi nelle restanti fasi al tutore.

Fra gli accordi di intesa firmati fra organi istituzionali e/o organizzazioni in tema di supporto per l'accoglienza e integrazione dei minori non accompagnati, si evidenziano:

⁸⁵ <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2018/02/MSNA-scheda-strutture.pdf>

⁸⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/04/19A07582/sg>

⁸⁷ Ministero dell'interno, Commissione nazionale per il diritto di asilo, Parere n. prot. 6425 del 21 agosto 2017.

I Minori Stranieri e lo Sport

Circolare della FIGC 22 febbraio 2018, Federazione italiana giuoco calcio, che recepisce le disposizioni della legge di bilancio 2018, n. 205 (27.12.2017) in materia di tesseramento: i minori cittadini di paesi terzi, anche non in regola con la documentazione, se iscritti da almeno un anno in una qualsiasi classe dell'ordinamento scolastico italiano, possono essere tesserati a società o associazioni affiliate, sono richiesti in aggiunta alla normale documentazione il provvedimento di nomina del tutore e un'autocertificazione del tutore sulle condizioni di dimora e cura del minore. La Circolare segue un **Protocollo di intesa del 13 maggio 2016** fra Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e Ministero dell'Interno di durata triennale per "La diffusione, la pratica e l'implementazione di attività sportive a favore dei minori stranieri ospiti nel sistema di accoglienza nazionale".

- Il Protocollo della durata di due anni, a partire dal giugno 2018, fra l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza e l'UNICEF, per un coordinamento nella comune azione di sostegno ai minori atto a favorire il processo di inclusione sociale, partecipazione e promozione dei loro diritti. AGIA e UNICEF hanno operato in maniera congiunta con attività di informazione e sensibilizzazione rivolte ai MSNA a proposito dei diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Si rileva che tale protocollo ri-specchia le raccomandazioni delle Linee di indirizzo del 2017, menzionate in precedenza;
- la Convenzione 5 dicembre 2019 fra Ministero dell'Interno e Save the Children Italia al fine di sviluppare in collaborazione azioni atte ad assicurare ai minori stranieri in arrivo nel territorio protezione, supporto e orientamento informativo e legale.

2.2.6 Leggi, Atti, Protocolli e sentenze in tema di Frontiere e Cooperazione fra Stati

L'art. 3 della legge 47/2017 dispone il divieto di respingimento ed espulsione dei minori stranieri non accompagnati, in particolare sul tema di respingimento dei MSNA, modifica il Testo Unico sull'Immigrazione, aggiungendo il comma 1 bis, all'articolo 19, secondo il quale "In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati». In tema di espulsione dispone che solo in alcuni specifici casi può essere disposta da parte del Tribunale per i minorenni con apposito provvedimento l'espulsione del minore, "a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore". Storicamente può essere richiamata, per l'importanza e le conseguenze avute, la sentenza Hirsi della Corte di Strasburgo che ha visto la condanna dell'Italia per la violazione del principio di *non refoulement*, sentenza in cui si specifica che il divieto di espulsione collettive si applica anche alle violazioni del principio di non refoulement, con un'interpretazione estensiva del termine espulsione⁸⁸.

A seguito dell'emergenza sanitaria, è stato approvato il decreto n. 150 07 aprile 2020 da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno e del Ministero della Salute. Tale decreto dichiarava che l'Italia non poteva più assicurare necessari requisiti per la classificazione e definizione di *Place of safety*, secondo la definizione della Convenzione di Amburgo. L'accoglienza di persone eventualmente anche in situazioni di contagio non poteva garantire l'assenza di rischi alla vita, soddisfacimento di beni primari e accesso a servizi essenziali⁸⁹. L'organizzazione OIM ha richiamato l'attenzione sulle preoccupanti prassi di respingimenti di navi verso la Libia da parte di autorità nazionali degli Stati UE⁹⁰. I migranti soccorsi dall'Italia durante la quarantena sono stati soggetti alla procedura di isolamento atta a prevenire diffusioni possibili del virus.

⁸⁸ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza Hirsi Jamaa c. Italia, 23 febbraio 2012.

⁸⁹ Circolare interministeriale del 7 aprile 2020.

⁹⁰ <https://www.iom.int/news/iom-alarmed-return-migrants-libya-maltese-waters>

Nella parte del presente documento, dedicata al coordinamento con gli Stati Membri dell'Unione Europea, sono state analizzate le procedure e le normative europee messe in campo per la gestione coordinata del fenomeno migratorio, anche nello specifico dei MSNA⁹¹. Pertanto, per le considerazioni riguardanti atti dell'Unione Europea e riflessi sulle disposizioni italiane si rimanda a tale sezione. In questa parte, si descriveranno in particolare gli strumenti internazionali estranei al sistema UE, ratificati dall'Italia, e i principali organi internazionali di supporto all'Italia nella promozione di una cooperazione fra Stati nella gestione dei MSNA.

Le navi Diciotti e Sea Watch - 3

- Agosto 2018, la nave "Diciotti", pattugliatore della Marina Militare italiana, resta per alcuni giorni ormeggiata nel porto di Catania senza possibilità di sbarco.
- Gennaio 2019, la nave battente bandiera olandese "Sea Watch - 3" ormeggiata nei pressi di Siracusa ha atteso settimane prima dello sbarco.

Con l'azione di sensibilizzazione nei confronti del Governo di più organi fra cui AGIA, AINMMF e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania, si è ottenuto lo sbarco di 27 minori non accompagnati rispetto alle altre persone presenti sulla nave. Nel secondo caso la vicenda è stata oggetto di due decisioni n. 5504/19 e 5604/19 della Corte EDU, ex art. 39 del Regolamento, secondo cui l'Italia, non era obbligata allo sbarco, bensì ad "adottare tutte le misure necessarie, al più presto possibile, per fornire agli istanti adeguate cure mediche, cibo, acqua e provviste necessarie" per i MSNA richiedeva che fosse prontamente assegnato un tutore ai minori oltre alla garanzia di un'assistenza giudiziaria. Solo dopo diciannove giorni veniva autorizzato lo sbarco di tutti i passeggeri nel vicino porto di Catania, anche in virtù di un accordo che prevedeva la distribuzione in ambito europeo in deroga al Regolamento di Dublino.

In particolare, si richiama l'importanza 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, ratificata in Italia con legge 18 giugno 2015 n. 101 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016. L'autorità centrale designata in Italia, per il coordinamento con le altre autorità degli Stati Membri, è la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Secondo l'art. 4(j), la Convenzione non si applica alle decisioni che concernono il diritto di asilo e l'immigrazione, che ricadono nella discrezionalità di ogni Stato Membro, così come le forme di accesso ai servizi del welfare come scuola e salute. Tuttavia, solo le decisioni sulle questioni di asilo sono escluse mentre "the protection and representation of children who are applying for asylum or for a residence permit fall, to the contrary, within the scope of the Convention". Così come ricadono nella Convenzione le disposizioni di assegnazione del minore ad una particolare scuola o ad un particolare servizio sanitario.⁹² In relazione ai minori non accompagnati o separati la Convenzione promuove la cooperazione, con la realizzazione di un meccanismo di revisione di una misura di protezione (art. 34), richieste di ricollocamento in Stati in cui il minore abbia un più stretto legame (art. 32) le procedure di consultazione per un collocamento transfrontaliero (art. 33)⁹³. La Convenzione richiama le autorità preposte alla cooperazione internazionale nella protezione internazionale a collaborare in maniera più coordinata con i referenti, sia nazionali che internazionali, quali servizi sociali e autorità giudiziarie in tema di minori e famiglia. Sull'applicazione della Convenzione nel territorio italiano non si hanno riscontri rilevanti, tuttavia si ritiene che possa essere uno strumento di rilievo per la promozione della collaborazione fra Stati, sebbene ancora molti Stati debbano ratificare l'atto⁹⁴.

A seguito della sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Sharifi, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha attuato il monitoraggio sull'esecuzione della sentenza da parte della Grecia e dell'Italia. La sentenza stabiliva la violazione italiana per l'espulsione collettiva di 4 immigrati con rischio di violazione dei diritti fondamentali. Il Comitato richiede informazioni sul sistema di accoglienza nella parte adriatica, nello specifico di Bari,

⁹¹ Si veda la sezione "Riferimenti europei e genesi della legge Zampa" del presente Rapporto.

⁹² HCCH, Prel. Doc. No 7 of February 2020 - *The application of the 1996 Hague Child Protection Convention to unaccompanied and separated children*, p. 10.

⁹³ Tomai G., *Minori stranieri non accompagnati fra tutela ed accoglienza*, in *MinoriGiustizia*, 2019, p. 5

⁹⁴ La lista degli Stati: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=70>

richiedendo inoltre risposta dalla Grecia e dall'Italia per le notizie di respingimenti collettivi di migranti via mare⁹⁵.

Le navi Diciotti e Sea Watch - 3

- Agosto 2018, la nave "Diciotti", pattugliatore della Marina Militare italiana, resta per alcuni giorni ormeggiata nel porto di Catania senza possibilità di sbarco.
- Gennaio 2019, la nave battente bandiera olandese "Sea Watch - 3" ormeggiata nei pressi di Siracusa ha atteso settimane prima dello sbarco.

Con l'azione di sensibilizzazione nei confronti del Governo di più organi fra cui AGIA, AINMMF e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania, si è ottenuto lo sbarco di 27 minori non accompagnati rispetto alle altre persone presenti sulla nave. Nel secondo caso la vicenda è stata oggetto di due decisioni n. 5504/19 e 5604/19 della Corte EDU, ex art. 39 del Regolamento, secondo cui l'Italia, non era obbligata allo sbarco, bensì ad "adottare tutte le misure necessarie, al più presto possibile, per fornire agli istanti adeguate cure mediche, cibo, acqua e provviste necessarie" per i MSNA richiedeva che fosse prontamente assegnato un tutore ai minori oltre alla garanzia di un'assistenza giudiziaria. Solo dopo diciannove giorni veniva autorizzato lo sbarco di tutti i passeggeri nel vicino porto di Catania, anche in virtù di un accordo che prevedeva la distribuzione in ambito europeo in deroga al Regolamento di Dublino.

La sentenza del 2014 ha condannato infatti l'Italia per violazione dell'art. 4, Protocollo n.4, sul divieto di espulsione collettiva, art. 3 CEDU divieto di trattamenti inumani e degradanti e art. 13 diritto ad un rimedio effettivo. Il Governo italiano effettua i rimpatri verso la Grecia (dalla parte adriatica) applicando l'accordo bilaterale di riammissione tra Italia e Grecia adottato nel 1999. In base a tale accordo, le parti sono tenute ad accettare il rimpatrio dei migranti privi di documenti che si sono spostati irregolarmente da un paese all'altro. Secondo ASGI, che ha attivato un progetto di monitoraggio apposito⁹⁶, il rimpatrio avviene con procedure formali che non valutano i diritti delle persone e le condizioni individuali, inoltre non considerano le condizioni critiche dell'accoglienza, anche nello specifico dei MSNA, in Grecia, specificatamente a Patrasso.

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) collabora con la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro in tema di indagini familiari e valutazioni delle condizioni e dei contesti nei paesi di origine o di residenza della famiglia, al fine di identificare la migliore e più duratura soluzione per salvaguardare gli interessi del minore, per il ritorno volontario assistito e le procedure di reinserimento se il ricongiungimento familiare è richiesto dal minore stesso⁹⁷. L'OIM ha promosso un accordo di cooperazione con le autorità egiziane per lo svolgimento delle indagini familiari in Egitto, secondo quanto riportato dall'EMN⁹⁸.

L'Ufficio UE per il supporto alle procedure di asilo, EASO, supporta dal 2013 il lavoro delle istituzioni nazionali quali Direzione Generale per l'Immigrazione, Ministero dell'Interno, Commissione nazionale per l'asilo, Unità di Dublino, AGIA in materia di trasferimento dei minori, inoltre dal 2019 supporta il Ministero della Giustizia, su espressa richiesta del C.S.M., per la gestione dei casi pendenti riguardanti richieste di asilo⁹⁹. In tema di

⁹⁵ Committee of Ministers, H46-14 Sharifi and Others v. Italy, Application No. 16643/09, Supervision of the execution of the European Court's judgments, March 2020, in

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809cc879

⁹⁶ ASGI, *The Game-legal inspection in Patras (Greece) on readmission of migrants and asylum seekers from Italy to Greece based on summary procedures*, 2019 in <https://sciabacaoruka.asgi.it/en/the-game-legal-inspection-in-patras-greece-readmissions-of-migrants-from-italy-to-greece/>

⁹⁷ <https://italy.iom.int/it/aree-di-attivita%3%A0assistenza-gruppi-vulnerabili-e-minori/family-tracing>

⁹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/15a_italy_annual_policy_report_part2_2018_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_arm2019_synthesis_report_final_en_0.pdf

⁹⁹ EASO, Italy Operating Plan for 2020, Measure 3.

trasferimenti dei minori l'Operating Plan EASO 2020, riguardante sia l'Italia che la Grecia, ha visto l'aggiunta di nuove Relocation Measures per la gestione delle attività collegate al programma relocation.

2.2.7 Leggi, Atti, Protocolli in tema di Istruzione

UNHCR nel 2019 mostrava estrema preoccupazione per il diritto all'istruzione dei minori migranti, sottolineando che "la maggior parte dei bambini e dei giovani nati al di fuori della regione UE+50 che nel 2017 era senza un impiego, un'istruzione o una formazione si trovava in Grecia, Italia, Croazia, Spagna e Francia"¹⁰⁰. La legge Zampa ha promosso il diritto all'istruzione all'art. 4, definendo che a decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche devono attivarsi per promuovere l'istruzione scolastica del ragazzo o della ragazza, attraverso la collaborazione di mediatori che facilitino il processo di inserimento scolastico oltre che di possibili apprendistati.

Nel maggio 2017 è stato sottoscritto un **Protocollo per la garanzia di pari opportunità nell'istruzione** per le persone minori d'età, dalla Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dalla Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Il **12 dicembre 2017 le medesime parti hanno approvato le Linee guida per il diritto allo studio** delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine¹⁰¹, tale documento concerne non solo i MSNA ma anche altre tipologie di minori che, per motivazioni differenti, si trovano ad essere allontanati dalla propria famiglia, come ad esempio nei casi di ragazzi o ragazze presenti in strutture di protezione o sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Le Linee Guida precisano il dovere del tutore o del responsabile della struttura, facente funzioni in caso di mancata nomina, di iscrivere il minore in qualsiasi momento dell'anno scolastico anche dopo la normale scadenza dei termini, provvedendo ad inviare la richiesta nella scuola previamente identificata, anche senza effettuare la procedura on-line. La classe e le tempistiche di riferimento vengono decise dal Dirigente scolastico che si coordina con il tutore volontario, nella premessa che la condizione di minore fuori famiglia sia considerata una priorità nell'inserimento nella scuola. La scuola secondaria è incoraggiata a concludere accordi di intesa con i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), nei casi di MSNA che non abbiano concluso il ciclo primario di studi. Ai CPIA riservati agli adulti, secondo la normativa art 3 del d.P.R. 263 del 2012, possono essere iscritti anche i minori che abbiano più di 16 anni e privi di titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione, anche minori di almeno 15 anni in presenza di particolari e comprovate esigenze, previo accordo con gli Uffici regionali preposti.

2.2.8 Leggi, Atti, Protocolli in tema di Salute

In tema di diritto alla salute, la legge Zampa dispone all'art. 4, la modifica dell'art. 34 del Testo Unico sull'immigrazione, aggiungendo espressamente che i minori stranieri non accompagnati rientrano fra le tipologie di persone che devono essere iscritte al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Specifica al comma 2 che l'iscrizione al SSN è richiesta "dall'esercente, anche in via temporanea, la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza". Si è riscontrato che tale articolo ha avuto una difficile attuazione, in quanto le esperienze dei minori che hanno visto l'iscrizione al SSR è ammessa soltanto dopo il rilascio del permesso di soggiorno, anche a causa di motivi burocratici come la mancanza di un codice fiscale. Nella prassi i minori, se non iscritti al SSN, riescono ad ottenere un codice STP previsto per gli Stranieri Temporaneamente Presenti, che permette solo l'accesso alle cure emergenziali ed ospedaliere, non dando accesso all'assegnazione di un medico di base o pediatra¹⁰².

Il 18 marzo 2017 è stato pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017 con i nuovi Livelli essenziali di assistenza – LEA.

La **Legge di bilancio 2020**, legge n. 160 del 27 dicembre 2019, ha previsto all'art. 1, comma 334 che dal 1 gennaio 2020 sono esentati dal pagamento del ticket per farmaci e prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e di altre prestazioni specialistiche i minorenni privi di un sostegno familiare.

¹⁰⁰ UNHCR, *Viaggi disperati: I minori rifugiati e migranti in arrivo in Europa e come rafforzare la loro protezione*, 2019. P. 15.

¹⁰¹ Le Linee Guida sono consultabili sul sito del Ministero dell'Istruzione: <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-fedeli-e-al-bano-firmano-le-linee-guida-per-il-diritto-allo-studio-delle-alunne-e-degli-alunni-fuori-dalla-famiglia-di-origine>.

¹⁰² Save the Children Italia, *Atlante Minori Stranieri non Accompagnati, Crescere lontano da casa*, 2018, p. 156.

La Circolare del 16 agosto 2017 del Ministero per la Salute ha disposto l'attuazione del decreto legge 73/2017, in tema di obbligo di vaccinazione dei minori dai 0 ai 16. Nei casi di minore straniero non accompagnato, il tutore deve provvedere alla vaccinazione ed i certificati devono essere presentati al momento dell'iscrizione ad un istituto scolastico.

Con **Circolare n. 168 del 20 maggio 2020**, il Ministero della Salute ha concluso un accordo di collaborazione con la Società Italiana di Pediatria (SIP) e Save the Children Italia per l'educazione alla prevenzione e alla salute rivolta a bambini, adolescenti e genitori. Tale accordo assume particolare importanza per un'azione di ostacolo alla diffusione del virus Covid-19.

2.2.9 Leggi, Atti, Protocolli in tema di procedimenti giudiziari ed amministrativi

Il **Consiglio Superiore della Magistratura, in data 23 maggio 2018**, ha approvato con Delibera di plenum, le "Modalità di selezione, trattamento e inoltro dei provvedimenti finalizzati al popolamento e alla consultazione dell'area del portale del CSM destinata alla Protezione Internazionale". In collaborazione con il Ministero dell'Interno ha disposto ad uso riservato ai magistrati che ne necessitino nei casi di protezione internazionale, i dati in merito alle richieste di asilo e i relativi esiti per sesso, fascia d'età, area geografica; alle richieste di asilo relative ai minori non accompagnati, gli esiti e i pendenti per sesso, fascia d'età, area geografica e commissione territoriale; alle richieste di asilo e i pendenti per ciascuna commissione territoriale, con lo stato delle pratiche pendenti; alle decisioni assunte per ciascuna commissione territoriale. Inoltre, sono messi a disposizione dei Presidenti dei tribunali e delle sezioni specializzate in tema di protezione internazionale informazioni in merito alle richieste, definizioni e pendenze dei procedimenti di richiesta di protezione internazionale proposti dinanzi alle Commissioni territoriali.

Il **24 aprile 2018, AGIA e UNHCR** hanno sottoscritto un **accordo per sostenere e realizzare il diritto dei minorenni stranieri non accompagnati a essere ascoltati** e a prender parte alle decisioni che li riguardano. Tale patto integra il protocollo sottoscritto nel 2017 tra i medesimi attori e prevede una durata di due anni, ormai scaduta e prossima al rinnovo. Il Report ha mostrato come il 30% degli intervistati non avesse conosciuto il proprio tutore di persona e come tale situazione fosse fonte di frustrazione, mentre il 40% ha dichiarato di non sentirsi coinvolto nelle procedure amministrative che lo concernono¹⁰³. Nel 2019 la collaborazione ha portato ad un progetto in quattro città italiane per incentivare l'espressione e la comunicazione dei minori stranieri e italiani con attori istituzionali sul tema dei principi della Convenzione di New York.

Il **25 luglio 2018** è stato firmato un **protocollo d'intesa tra il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS) e UNHCR** per attività in collaborazione che promuovano la conoscenza e il pieno rispetto della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, il coinvolgimento dei richiedenti asilo in attività di interesse comune con particolare attenzione al sostegno all'ascolto e alla partecipazione, l'analisi di pratiche positive per l'accesso ai servizi di tutela sul territorio¹⁰⁴.

2.2.10 La giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla conversione del permesso di soggiorno

Come richiamato dall'art. 13 della Legge Zampa, sulle misure di accompagnamento alla maggiore età, il rinnovo del permesso di soggiorno è disciplinato dall'art. 32 del Testo Unico dal 2017. Al luglio 2020 il Consiglio di Stato si è espresso chiarendo alcune questioni oggetto di giudizio presso i Tribunali Amministrativi Regionali. Di seguito

¹⁰³ AGIA e UNHCR, *L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, 2019, p. 52.

¹⁰⁴ <https://www.minori.gov.it/it/node/6550>

alcune sentenze e/o ordinanze di rilievo per la materia¹⁰⁵, fermo restando che la disamina delle pronunce di alcuni Tribunali Amministrativi Regionali è oggetto di analisi nella sezione che considera le realtà regionali, a cui pertanto si rimanda.

- Ordinanza 1575/2019, ex minore albanese contro un rigetto da parte del T.A.R. Liguria dell'istanza cautelare per la sospensione del rigetto del permesso di soggiorno da parte della Questura di Genova. Il Consiglio ha ritenuto che, ad un primo esame, tuttavia il provvedimento fosse idoneamente motivato per le seguenti ragioni: **“il comportamento aggressivo dell'istante, il mancato inserimento, la frequentazione di persone 'negative', nonché al deferimento all'autorità giudiziaria per porto d'armi”**. Richiama inoltre la comparazione degli interessi che vede premiare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.
- Sentenza 7742/2019, nel caso in cui il neomaggiorenne **subisca una condizione di lavoro non regolato a causa del mancato pagamento dei contributi** da parte del datore di lavoro, egli, che” è cresciuto e si è formato integrandosi pienamente all'interno del tessuto socioeconomico del Paese”, non può vedersi rigettata l'istanza per il rinnovo del permesso di soggiorno.
- Sentenza 03493/2020, riguardante il diniego della Questura di Brescia per la **conversione del permesso di soggiorno di un neomaggiorenne in ritardo** rispetto ai termini definiti dalle disposizioni vigenti. Il Consiglio di Stato dà ragione al ricorrente che chiede la riforma della sentenza del T.A.R. per la Lombardia, in ragione della particolare situazione di straniero appena entrato in Italia del ricorrente. Al contrario di quanto affermato dal primo giudice, difatti, il Consiglio di Stato ritiene che **in assenza del rilascio di un titolo che recasse specificamente l'indicazione della sua scadenza, al minore straniero non fosse possibile conoscere il procedimento** necessario per ottenere il rinnovo o la conversione né la documentazione richiesta.

2.2.11 Conclusioni

A livello nazionale, proprio nel mese di luglio 2020, è stato concordato il **Protocollo di accertamento dell'età dalla Conferenza Stato Regioni**, strumento necessario per un'armonizzazione delle discipline a livello regionale e locale. Si auspica che tale strumento renda le prassi così difformi maggiormente unitarie nella volontà di tutelare i minori non accompagnati, con un vero approccio multidisciplinare ed olistico ed il passaggio da antiquate procedure mediche a forme più articolate e tutelanti gli interessi del ragazzo o della ragazza. Difatti, prendendo in esame i Protocolli locali ad oggi attivi le differenze sono rilevanti, alcune strutture sanitarie prevedono esami con un'équipe multidisciplinare in conformità a quanto espresso dalla comunità scientifica mentre altri Protocolli prevedono la figura del medico legale e l'esame del polso sinistro con la radiografia ossea, considerata unanimemente come un esame non attendibile. Anche la definizione del margine di errore, necessario secondo la legge Zampa, risulta essere difforme da Regione a Regione variando dai 6 mesi ai 2 anni. Un margine troppo elevato che ha portato alcuni intervistati a parlare di una “lotteria” per il minore non accompagnato, il quale, a seconda del territorio dove si trova al momento dell'identificazione, avrà un determinato tipo di esame mentre in un altro territorio potenzialmente, a causa di un esame diverso, potrebbe avere un risultato differente.

Sebbene si plauda per l'approvazione del Protocollo sull'accertamento dell'età, **vi sono ancora tre decreti da emanare per l'attuazione della legge 47/2017**. Senza tali decreti, la legge Zampa resta incompleta ed in alcune parti attuata in modalità differenti, come ad esempio per quanto riguarda la prassi di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età. La stessa legge ha subito, proprio su tale aspetto, modifiche legislative nel 2018 che hanno portato ad una complicazione nell'iter procedurale per la conversione, stante la cancellazione del silenzio-assenso rispetto al parere ex art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione. Proprio in tal senso, il parere negativo o positivo non obbliga ad una decisione corrispondente da parte della Questura che deve valutare autonomamente il percorso di integrazione del minore per la decisione sulla conversione. Alcune sentenze dei T.A.R. evidenziano invece che, a livello regionale, la caratteristica del parere come atto endoprocedimentale sia considerata in maniera non uniforme all'interno del territorio italiano da parte degli organi di pubblica sicurezza.

¹⁰⁵ Le sentenze e ordinanze del Consiglio di Stato sono consultabili presso <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

A livello nazionale sono da evidenziare come **positive l'approvazione dell'esenzione dal ticket sanitario con la Legge di bilancio del 2020 e la collaborazione fra alcuni organi istituzionali**, come il Commissario Straordinario per le persone scomparse e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la gestione e lo scambio di informazioni e dati sui MSNA scomparsi, con la condivisione di dei contenuti del SIM – Sistema Informativo Minori. Sarà importante monitorare ed effettuare un bilancio relativo ai risultati di tale condivisione, promuovendo inoltre una più decisa collaborazione a livello europeo con l'utilizzo di strumenti del sistema Schengen. **L'Italia deve promuovere un maggior coordinamento con gli Stati Terzi** e Stati UE, come richiesto dalla legge l. 47/2017, per una gestione coordinata sia nelle pratiche di ricongiungimento familiare che in quelle relative alle indagini familiari, con l'utilizzo di accordi internazionali già ratificati dallo Stato come la Convenzione dell'Aja del 1996.

La **collaborazione istituzionale e lo scambio di dati** sulla tematica dei minori non accompagnati è ancora deficitario e necessita di un impegno maggiore da parte degli organi istituzionali. In considerazione delle singole disposizioni contenute nella legge Zampa, alcuni articoli, corrispondenti ad altrettanti diritti del minore, **necessitano di una maggiore volontà di realizzazione come per l'art.7 in tema di affidamento familiare**, considerato come preminente rispetto alle forme di accoglienza presso i Centri. Sebbene la normativa, anche pregressa alla legge, definisca e regoli le procedure e i casi di affido, si ritiene mancante una maggiore collaborazione fra organi istituzionali anche regionali e locali per una promozione della pratica ed una reale identificazione di famiglie e persone disponibili.

Tavola 4 – Tavola riassuntiva Atti a livello nazionale

Legislazione	Area di attinenza	Articolo legge 47/2017	Destinatari
Legge 18 giugno 2015 n. 101	Cooperazione internazionale	Art. 20	Minori
Legge di bilancio 2020, art. 1, comma 334	Salute	Art. 15	MSNA
d.l. 8 marzo 2020, n. 11	COVID-19		
d.l. 18 del 17 marzo 2020	COVID-19	/	/
d.l. 23/2020	COVID-19	/	/
Legge n. 27 del 24 aprile 2020	COVID-19	/	/

In ultimo risulta necessario una **promozione maggiore e più determinata di pratiche di ascolto dei minori non accompagnati nei procedimenti giudiziari** con la definizione di intese ed accordi in tal senso da parte degli organi della magistratura e dell'avvocatura. Un coordinamento fra organi giudiziari e organismi competenti per le procedure di asilo e per l'accoglienza potrebbe favorire e attuare il diritto all'ascolto che è, nel quadro della legge Zampa, un diritto espresso esplicitamente all'art. 15, ma in realtà sotteso a tutto il disposto normativo. L'intesa fra UNHCR e AGIA mostra come la realizzazione di tale principio sia complessa e spesso non considerata in maniera adeguata da parte degli attori istituzionali. L'ascolto è cruciale per una comprensione del minore non accompagnato e del suo vissuto e permette che non permanga il rischio che il minore percepisca le aule giudiziarie come luoghi di timore e paura per il futuro.

Atti amministrativi	Area di attinenza	Articolo legge 47/2017	Destinatari
Vademecum forze di polizia AGIA, 2014	Identificazione	Art. 5	MSNA

Linee Guida , D.G. Immigrazione, febbraio 2017	Parere conversione permesso	Art. 13	MSNA
Circolare del 28 agosto 2017 del Ministro Interno	Respingimento, Identificazione, Permesso, Conversione del Permesso	Artt, 3, 5, 10 e 13	MSNA
Linee guida per il diritto allo studio MIUR - 12 dicembre 2017	Istruzione	Art. 14	Minori lontani dalla famiglia
Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni - Ministero del Lavoro - 2017	Accoglienza	Art. 4 e 12	Minori lontani dalla famiglia
Circolare Ministero Salute - 16 agosto 2017	Salute	Art. 14	Minori
Parere CNA - 21 agosto 2017	Rappresentanti dei Centri e Tutori	Art. 11	MSNA
FIGC - 22 febbraio 2018	Integrazione	Art. 1	MSNA
Circolare Ministero Giustizia del 26 febbraio 2018,	Elenco dei Tutori	Art. 11	MSNA
Protocollo CSM -24 aprile 2018	Protezione internazionale	Art. 18	Richiedenti Asilo
Circolare n. 22146 del Ministero dell'Interno 27 dicembre 2018	Seconda Accoglienza/ SIPROIMI	Art. 12	Richiedenti Asilo e MSNA
Circolare Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, 3 gennaio 2019	Seconda Accoglienza/ SIPROIMI	Art. 12	MSNA
Decreto Ministero Interno del 18 novembre 2019	Seconda Accoglienza/ SIPROIMI	Art. 12	Richiedenti Asilo e MSNA
Circolare del Ministero dell'Interno n. 3393 del 18 marzo 2020	COVID-19	/	/
Circolare 3728 del Ministero dell'Interno - 1 aprile 2020	COVID-19	/	/
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020	COVID-19	/	/
D.P.C.M. del 26 aprile 2020	COVID-19	/	/
Circolare n. 168 Ministero Salute - 20 maggio 2020	Salute	Art. 14	Minori

Decreto n. 150 Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno e del Ministero della Salute - 07 aprile 2020	Salute, Accoglienza, Respingimento	Artt. 3, 4 e 14	Migranti
Protocollo per l'accertamento dell'età Conferenza Stato Regioni - 9 luglio 2020	Accertamento età	Art. 5	MSNA

Accordi/Intese	Area di attinenza	Articolo legge 47/2017	Destinatari
Protocollo di intesa del 13 maggio 2016 - CONI e Ministero dell'Interno	Inclusione	Art. 1	MSNA
Protocollo d'intesa Ministero Lavoro e Direzione Generale della Pubblica Sicurezza - 26 aprile 2017	Identificazione	Art. 5	MSNA
Protocollo MIUR e AGIA - maggio 2017	Istruzione	Art. 14	Minori Stranieri
Protocollo d'intesa Commissario del Governo per le persone scomparse e la D.G. Immigrazione - 18 gennaio 2018	SIM	Art. 9	MSNA scomparsi
Accordo AGIA e UNHCR- 24 aprile 2018	Ascolto	Art. 15	Minori Stranieri
Protocollo AGIA, UNICEF giugno 2018	Inclusione, Ascolto	Art. 1 e 15	MSNA
Protocollo d'intesa tra il CNOAS e UNHCR - 25 luglio 2018	Ascolto, Partecipazione	Art. 15	MSNA
Collaborazione EASO - Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno	Cooperazione internazionale - Protezione internazionale	Artt. 18 e 20	Migranti e MSNA
Collaborazione OIM - Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno	Indagini Familiari	Art. 6	MSNA
Convenzione Ministero dell'Interno e Save the Children Italia - 5 dicembre 2019	Ascolto e Tutela legale	Artt. 15 e 16	MSNA
Protocollo CNF, CSM, D.G. Sistemi Informativi udienze civili tramite collegamento da remoto presso il Tribunale per i Minorenni	Ascolto	Art. 15	Minori

2.3 Attuazione legge Zampa – Profili Normativi Regionali

A cura di Marianna Lunardini

2.3.1 Introduzione

La legge 47/2017 ha comportato a livello regionale l'approvazione di disposizioni normative ed amministrative in attuazione della normativa nazionale, anche in ragione dell'assenza di attuazione in alcune aree della legge a livello nazionale, con riferimento ai decreti attuativi. Sono di seguito evidenziate le attività e gli atti adottati dalle istituzioni regionali ripartiti per Regione, focalizzando l'analisi su alcuni focus importanti per l'attuazione della legge Zampa: Accoglienza, Conversione dei Permessi, Tutori, Accertamento dell'età, e solo parzialmente in tema di Salute e Istruzione. Gli atti regionali sono presentati con una divisione schematica rappresentativa della ripartizione geografica in tre macro-aree:

- quella del Nord che comprende Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige¹⁰⁶, Veneto e Friuli-Venezia Giulia;
- quella del Centro che comprende: Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo
- quella del Sud e delle Isole che comprende: Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria, Sardegna e Sicilia.

Sono tenuti in considerazione gli atti delle Giunte e dei Consigli regionali, le leggi, le delibere e le risoluzioni adottate; i Piani di azione approvati in tema di immigrazione e minori; Circolari e Regolamenti, Determine comunali di particolare importanza, i Protocolli, le Linee Guida e le Intese con organi istituzionali o del terzo settore.

2.3.2 Area Nord

Liguria

La Legge regionale del 7/2007 richiama espressamente fra i principi quello di "garantire la tutela dei minori stranieri, con particolare attenzione per quelli non accompagnati" (punto h).

La legge regionale 9/2017, all'art. 2h, disciplina le procedure e i requisiti per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semi-residenziale con fini sociali. In allegato alla legge il manuale requisiti secondo l'Azienda Sanitaria della Regione Liguria (A.Li.sa).

La **D.G.R. 535 del 2015** adotta in una prospettiva di armonizzazione della normativa degli Standard Strutturali, Organizzativi e Qualitativi dei servizi e delle strutture per minorenni e nuclei genitore-bambino.

La Determinazione Dirigenziale n. 2017-147.0.0.-61 del **Comune di Genova**, ha avviato la programmazione per gli anni 2017, 2018, 2019 con l'avvio di nuove procedure di accesso all'accREDITAMENTO di strutture per minori, giovani.

Il **Comune di Savona** con Determinazione Dirigenziale n. 2152 del 29 giugno 2017 ha approvato le strutture qualitativamente accreditate delle quali gli Assistenti Sociali comunali possono avvalersi per l'individuazione di luoghi

Leggi regionali di riferimento

- L.R. 20 febbraio 2007, n. 7. Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati.
- L.R. 9 aprile 2009, n. 6. Promozione delle politiche per i minori e i giovani.
- D.G.R. 535/2015, Linee regionali di indirizzo per l'affido familiare.

¹⁰⁶ Il Trentino Alto - Adige è considerato per le Province Autonome di Trento e Bolzano.

di accoglienza dei minori anche oltre la minore età (in caso di prosieguo amministrativo). L'elenco è aperto e aggiornato nel corso del tempo.

Il **Comune di La Spezia nel 2017**, constatando l'assenza di un servizio di accoglienza rivolto ai minori stranieri non accompagnati conclude una **Convenzione con la Cooperativa "La Casa sulla Roccia"**. Il Comune della Spezia ha affidato alla Cooperativa la realizzazione di un servizio per l'accoglienza temporanea, di tipo residenziale, rivolta a MSNA.

Il 13 dicembre 2017, l'associazione **ASGI ha inviato una lettera aperta al Prefetto di Imperia** denunciando la mancata accoglienza dei MSNA in centri nell'area di Ventimiglia. I minori erano o collocati in centri per adulti o presenti in stato di abbandono nei pressi di aree rurali, ad oggi persistono carenze nell'accoglienza della città¹⁰⁷.

È iniziato un dialogo nel 2020 fra Garante Regionale, Tribunale per i Minorenni e Servizi Sociali Regionali al fine di giungere ad una ripartizione e definizione dei rispettivi ruoli fra Tutore, Centri di Accoglienza e Servizi Sociali per il rafforzamento delle sinergie e delle collaborazioni fra tutti gli attori citati.

Su impulso dell'organizzazione Defence for Children Italia, il Tribunale per i minorenni di Genova ha deciso la **prosecuzione dell'affidamento ai Servizi Sociali** dei MSNA per 6 mesi dal momento del compimento dei 18 anni, durante il periodo di **lockdown**, applicando quindi l'art. 13 l.47/2017.

Tutela

Il 20 giugno 2017 è stato pubblicato il Bando pubblico, per la ricerca e la formazione di aspiranti tutori volontari da MSNA, da parte del Difensore Civico. La formazione prevede 3 moduli da 8 ore oltre ad aggiornamenti nel tempo, fatta con collaborazione di associazioni esperte del settore, università, enti locali, ordini professionali.

Successivamente alla legge Zampa, il 24 ottobre 2017, è stata siglata una **Convenzione fra l'organizzazione Defence for Children Italia e la Regione Liguria** per estendere l'attività oggetto di una precedente Convenzione fra la medesima organizzazione ed il Comune di Genova per attività di formazione e supporto a tutori e affidatari (nel contesto del Progetto Elfo).

Accertamento dell'età e Salute

La Deliberazione del 27.3.2014 ha approvato l'Accordo del Comune di Genova con la ASL 3 Genovese ed il documento tecnico sulle "Procedure professionali e modalità operative nella presa in carico integrata socio sanitaria a tutela di minori in situazione di rischio o pregiudizi e nell'affidamento familiare e l'adozione".

L'art. 18 della legge n. 7/2007 prevede la tutela della salute del minore attraverso una completa assistenza socio-sanitaria anche ai minori in attesa di regolarizzazione.

Istruzione

A Genova, precedentemente alla legge Zampa, la Conferenza cittadina delle istituzioni autonome scolastiche ha promosso le Linee Guida per l'Accoglienza e inserimento dei bambini di origine straniera nelle scuole del primo ciclo di istruzione.

Il territorio dell'ISA 2 del Comune di La Spezia ha concluso un Protocollo di intesa per l'accoglienza degli alunni stranieri, concernente tutte le scuole del territorio, che corrisponde alla 1° circoscrizione del Comune della Spezia, quartieri di: Pegazzano, Rebocco, zona "2 Giugno" fino al viale Aldo Ferrari, confinante con il quartiere Umberto I.

¹⁰⁷ Si rimanda all'apposita parte del presente Report in tema di MSNA e frontiera italo-francese.

Emilia-Romagna

Nel novembre 2017, la Giunta Regionale ha approvato l'accordo di collaborazione istituzionale con ANCI Emilia-Romagna per la formazione degli operatori degli enti locali rispetto ai servizi di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati nella Regione, in applicazione della Deliberazione 1103/2015.

Nel novembre 2017, la Giunta Regionale ha approvato l'assegnazione e concessione di finanziamento al Comune di Reggio Emilia per il Progetto "Ponti verso la Cittadinanza".

Il progetto di promozione sociale favorisce l'integrazione sociale dei cittadini stranieri ai sensi della delibera 649/2017, i partner sono il Comune di Reggio Emilia e l'associazione "Mondinsieme".

Con **Determinazione 204 del 2017**, la Regione affida per il triennio 2017 – 2019 la gestione dei servizi di accoglienza tutela e integrazione di richiedenti asilo e MSNA all'Azienda pubblica di Servizi alla Persona (ASP Unificata).

Prima della legge del 2017, l'**Assemblea Legislativa ha adottato una Risoluzione in data 11.10.2016** che esprimeva alcune considerazioni sui MSNA e richiami alla Giunta Regionale. Nello specifico si è richiesta l'azione dell'esecutivo sul piano diplomatico ed internazionale per contrastare l'esodo di MSNA verso l'Italia, con la specifica ipotesi di organizzare una missione diplomatica in Albania a tale scopo. Si è evidenziata la necessità di procedere il più rapidamente possibile all'identificazione dei MSNA, fino dal momento della prima accoglienza, di ridurre al termine massimo previsto dalla legge il trattenimento dei minori nelle strutture di prima accoglienza.

L'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio¹⁰⁸ nel 2019 ha analizzato la condizione dei cittadini stranieri in Emilia-Romagna, con specifico focus sulla tratta di esseri umani e grave sfruttamento: rileva la presenza ormai da anni **della rete di supporto "Oltre la strada"**, all'interno della quale è stato previsto uno stretto coordinamento tra i servizi comunali che si occupano di minori stranieri non accompagnati e di vittime di tratta. Da lungo tempo in ogni territorio è in corso un lavoro in equipe tra il referente della tratta e il referente per i MSNA. Nell'impostazione del progetto "Oltre la strada", i minori vittime di tratta sono seguiti con assistenza specialistica dalle equipe anti-tratta, ma – anche per una questione di risorse economiche – rimanendo comunque inseriti nelle strutture di accoglienza del sistema MSNA e risultando quindi formalmente in carico al citato sistema. Le prese in carico di minori nell'ambito delle strutture sostenute dalle risorse dei programmi articolo 18 sono infatti da intendersi solo per periodi limitati e per circostanze eccezionali.

In tema di lotta alla tratta, nel novembre 2017, è stata approvata la **Risoluzione da parte dell'Assemblea Legislativa** per un maggiore impegno della Giunta per la lotta alla tratta, sia a livello regionale che nazionale, e per il sostegno al progetto "Oltre la strada"¹⁰⁹.

Legge di riferimento

- L.R. n. 5/2004, "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", con l'obiettivo di favorire una maggiore coesione sociale.
- D.G.R. 1904/2011, Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità.

¹⁰⁸ L'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, istituito nel 2004, produce materiali di analisi e statistici sui migranti presenti in Emilia-Romagna.

¹⁰⁹ La Risoluzione è consultabile sul sito della Regione <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:attoindirizzo:X;5710>

Tutela

Sin dal 2013 sono presenti nella Regione esperienze pregresse in tre Comuni, Bologna, Reggio Emilia e Ferrara, per la creazione di tutori per minori, non sono rivolta ai casi di MSNA.

La Conversione del Permesso di soggiorno e alcune sentenze dei T.A.R.

La sentenza n. 329/2019 rigetta il ricorso per il diniego alla conversione del permesso di soggiorno motivando che il ricorrente ha fatto ingresso la prima volta nel territorio italiano quando era ancora minore di età e quando mancavano appena nove mesi al raggiungimento del diciottesimo anno di età, periodo oggettivamente troppo breve per potere esprimere una seria valutazione circa l'inserimento e integrazione del minore straniero nel tessuto sociale italiano (v. T.A.R. Emilia - Romagna -BO- sez. I 15 gennaio 2018 n. 6). **“Il collegio evidenzia che consentire la conversione del permesso di soggiorno in difetto dei sopra descritti requisiti comporterebbe una scelta interpretativa che avrebbe l'effetto di incoraggiare l'immigrazione clandestina di minori in procinto di raggiungere la maggiore età”** (v. T.A.R. Emilia - Romagna -BO- sez. I, 19/7/2018 n. 582).

La sentenza n. 136/2019 precisa che il parere del Comitato è **un atto endoprocedimentale di cui deve farsi carico l'Amministrazione e non è un requisito posto a carico dell'istante** (TAR Lombardia 1166/2018, 2550/2018, TAR Lazio 26/2016, TAR Toscana 534/2018). Pertanto il T.A.R. annulla il provvedimento.

È attivo nella Regione il **Protocollo di intesa 19.7.2017 fra Garante e Tribunale per i minorenni di Bologna** per disciplinare la creazione dell'Elenco ex art. 11 della l. 47/2017 e la formazione degli aspiranti tutori. Per promuovere e facilitare la nomina dei Tutori volontari vengono stipulati accordi tra il Garante per l'infanzia e l'adolescenza ed i Comuni, che organizza la formazione dei tutori, ad esempio a Modena è stato affidato il servizio di formazione dei tutori all'associazione ASVM.

Istruzione

A Modena si segnala l'accordo di rete tra Scuole secondarie 1° e 2° grado, USRER, CPIA, il Comune di Modena, Assessorato al Welfare e Assessorato alla Pubblica Istruzione, strutture e famiglie per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati per il diritto all'istruzione e alla formazione di questi.

Trento e Bolzano

Successivamente all'approvazione della legge Zampa, che richiedeva l'attivazione dei Garanti Regionali per l'Infanzia per le disposizioni relative alla tutela, l'art. 9 della Legge della Provincia di Trento 20 dicembre 1982, n. 28, è stato modificato per inserire la nuova competenza come Garante per l'Infanzia al Difensore Civico.

Il Consiglio provinciale ha adottato nel 2017 una modifica alla legge provinciale 3 ottobre 2007, n. 15 (legge provinciale sulle attività culturali). Dopo la lettera j) del comma 1 dell'articolo 2 della legge provinciale sulle attività culturali 2007 è inserita la seguente:

"j bis) favorire, attraverso l'attività delle istituzioni culturali, la costruzione di percorsi di cittadinanza nell'ambito dei processi di inclusione sociale per gli stranieri che risiedono stabilmente sul territorio provinciale, mediante iniziative finalizzate all'apprendimento della lingua italiana, dei costumi locali e delle leggi statali e provinciali che disciplinano la civile convivenza; “.

Atti di riferimento

- La Giunta provinciale di Trento nel 2012 vara le linee di indirizzo per la definizione del Protocollo di procedura per l'accoglienza in provincia di Trento dei MSNA.
- Legge provinciale di Trento del 2 maggio 1990, n. 13, Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria.
- Legge Provinciale n. 12 del 28 ottobre 2011 Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige, Integrazione dei cittadini e delle cittadine straniere.

Per l'accoglienza dei MSNA nella Provincia Autonoma di Trento è possibile accedere ai Centri di pronta accoglienza, a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria o dell'accompagnamento delle forze dell'ordine. **La Provincia ha attivato anche esperienze di coabitazione per minori** (non solo MSNA) in gruppi di 6-8 persone. L'inserimento nelle strutture avviene su proposta del Servizio sociale con il consenso dei genitori o del tutore, altrimenti dal Tribunale per i Minorenni¹¹⁰.

Il Servizio Integrazioni Sociali provvede all'accoglienza dei MSNA nella prima fase, propedeutica per una valutazione delle esigenze del minore, tale prima accoglienza "consiste nella soddisfazione dei bisogni primari dei minori stranieri non accompagnati, i quali si presentano sul territorio della Provincia Autonoma di Bolzano [...] L'accoglienza avviene in un centro di prima accoglienza per una permanenza massima (di norma) di 6 mesi".¹¹¹

A Trento, è presente un disegno di legge n. 28 in esame, mirante a modificare la disciplina del Difensore civico del 1982 in modo da restituire al Garante dei diritti minori la facoltà, prima prevista e poi esclusa dalla normativa provinciale che nel 2017, di incontrare e ascoltare direttamente anche bambini e adolescenti sui casi in cui sono coinvolti¹¹².

Tutela

A Trento il 14 giugno 2017 **il Difensore civico, il Tribunale per i minorenni di Trento e i Tribunali ordinari di Trento e Rovereto hanno concordato l'intesa sui tutori volontari**, per l'istituzione dell'elenco dei tutori volontari per i minori stranieri non accompagnati. Nella Provincia Autonoma dal 2015 è presente un elenco di tutori volontari in adempimento dell'art. 2 ter, comma 4, lett.e) della legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28 a disposizione dei Tribunali da due anni da parte della Difensore Civico. I volontari di tale elenco sono stati formati anche per i minori stranieri non accompagnati e al momento dell'intesa già erano state effettuate 78 nomine di tutori volontari¹¹³. A Bolzano il Bando per le candidature degli aspiranti volontari è stato pubblicato il 15 giugno 2017.

Veneto

Con **D.G.R. n. 249 dell'8 marzo 2019**, la Regione Veneto ha incaricato la Direzione Servizi Sociali di definire, attraverso la costituzione di un Gruppo di lavoro ad hoc, i requisiti e gli standard di riferimento di nuova unità d'offerta denominata "Gruppo appartamento per minori stranieri non accompagnati", rivolta a MSNA quasi maggiorenni con più di 16 anni di età.

Nella fase di accoglienza iniziale si procede ad un'osservazione del minore per valutarne l'assenza di problematiche e l'attitudine a partecipare alla tipologia di accoglienza in semi-autonomia.

Tale accoglienza in un Centro apposito ha durata di due mesi e prevede una valutazione di un team di professionisti. La **seconda fase** si svolge in strutture residenziali e semiresidenziali, per favorire l'autonomia del minore, non tutti accedono alla seconda fase nei Gruppi appartamento a causa della valutazione effettuata nella prima.

Con D.D.R. n. 15 del 3 marzo 2020, è stata approvata la sperimentazione di interventi in favore di coloro che al compimento della maggiore età vivono fuori dalla famiglia d'origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità

Legge di riferimento

- La **legge regionale n. 9/1990** prevede attività di orientamento professionale, di prima formazione e riqualificazione a favore degli immigrati al fine di consentire un graduale inserimento nel contesto socio-lavorativo del territorio veneto.
- **D.G.R. n. 3791 del 2 dicembre 2008**, in tema di affidamento familiare.

¹¹⁰ <http://www.trentinosociale.it/index.php/Servizi-ai-cittadini/Guida-ai-servizi/per-destinatari/Minori/Avere-accoglienza-all'esterno-del-proprio-domicilio-o-in-situazioni-di-urgenza/Gruppo-appartamento-per-minori>

¹¹¹ <https://www.aziendasociale.bz.it/system/web/guest/gemeindebetrieb.aspx?menuonr=225088654&sprache=3&detailonr=225062073>

¹¹² <https://www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=180563>

¹¹³ <https://www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=179263>

giudiziaria. La sperimentazione è stata attivata anche nel 2018 e nel 2019, come intervento di durata triennale. In tale contesto, **la D.G.R. n. 1980 del 21 dicembre 2018 ha** istituito un Tavolo Regionale di Coordinamento¹¹⁴.

Con D.G.R. n. 1329 del 18 settembre 2019, la Regione ha approvato il bando per l'assegnazione di contributi a favore di Comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti, di Aziende ULSS e di Unioni di Comuni, se delegate –per la sola quota relativa ai Comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti – per le spese sostenute nel corso dell'anno 2018 per l'inserimento di minori in comunità di accoglienza a carattere residenziale¹¹⁵.

Tutela

Nella Regione del Veneto la formazione e il supporto di persone idonee a svolgere attività di tutela a vantaggio di minori d'età è competenza al Garante regionale dei diritti della persona, secondo l'art. 13, c. 1 lett. a, l.r. 24 dicembre 2013, n. 37.

Il giorno 8 marzo 2018 viene firmato il **Protocollo fra il Tribunale per i Minorenni ed il Garante regionale** che modifica il precedente Protocollo d'intesa 29 giugno 2017, ai sensi dell'art. 11 L. 7 aprile 2017, n. 47

Protocollo sottoscritto in data 29 giugno 2017, finalizzato a promuovere e facilitare la nomina di tutori volontari per minori stranieri non accompagnati. Con termine al luglio 2020 AGIA e Garante regionale del Veneto hanno firmato un Protocollo di intesa per il supporto nella formazione e selezione dei tutori volontari nel territorio veneto.

Accertamento dell'età

Con **D.G.R. n. 19 del 11 gennaio 2018**, la Giunta Regionale ha approvato schema di **Protocollo d'Intesa tra la Prefettura di Venezia e la Regione del Veneto** per l'esecuzione degli accertamenti previsti a favore dei richiedenti protezione internazionale.

Istruzione

Con **D.G.R. n. 1000 del 27 giugno 2017**, la Giunta Regionale ha approvato schema di Protocollo d'Intesa tra Regione Veneto e Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto.

Friuli-Venezia Giulia

Il **Piano triennale 2017-2019**, ha previsto in tema di accoglienza **degli Obiettivi Strategici per i MSNA**, fra i quali: ricognizione qualitativa delle strutture esistenti con un monitoraggio periodico degli standard, favorire l'accoglienza dei MSNA negli SPRAR, aumentando anche il numero dei posti se necessario, avviare la sperimentazione di modalità di accoglienza poco diffuse, come l'affido familiare, sostenere o proporre iniziative di formazione specifica per gli operatori dell'accoglienza, istituire e divulgare l'elenco regionale dei mediatori culturali.

Il **Piano di Immigrazione annuale del 2018** dispone la previsione del **rimborso della quota spesa dagli Enti locali per l'accoglienza dei MSNA**, previa garanzia che gli Enti locali svolgano un lavoro di promozione e di impulso nei confronti dei Centri per attività educative finalizzate ad orientare i MSNA in percorsi di crescita dell'identità personale e sociale favorendone la progressiva responsabilizzazione e autonomia. Il Piano si pone poi gli obiettivi quali

Legge di riferimento

- **L. r. 9 dicembre 2015 n. 31**, Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere.
- **Piano triennale 2019-2021** degli interventi nel settore dell'immigrazione.
- **D.G.R. 1115 del 12 giugno 2015**, Linee Guida Regionali sull'**affidamento familiare**.

¹¹⁴ La normativa è disponibile al seguente link: <https://www.regione.veneto.it/web/sociale/normativa-tutela-minori>

¹¹⁵ <https://www.regione.veneto.it/web/sociale/pubblicazioni-tutela-minori>

l'alfabetizzazione dei MSNA, dispone inoltre un'indagine conoscitiva sui MSNA affidata all'area Welfare dell'A.A.S. n. 2 "Bassa Friulana – Isontina", al fine di definire successivamente le procedure standardizzate per le strutture di accoglienza. Il Documento del 2018 ha disposto il recepimento di un Regolamento recante requisiti e criteri minimi strutturali e organizzativi per la realizzazione e l'esercizio, nonché le procedure per l'autorizzazione dei servizi residenziali di seconda accoglienza per minori non accompagnati. Inoltre, il Piano Immigrazione ha previsto la stesura di **Linee guida per la presa in carico dei MSNA** per definire in modo chiaro il processo e le modalità di presa in carico attuate dai soggetti pubblici, per la messa a disposizione ai minori di percorsi chiari e integrati.

In tema di rimborsi agli Enti Locali, **la Legge regionale 9 maggio 2017**, art. 1, prevede il rimborso delle spese sostenute dai Comuni per buona parte del 2017 per i centri di accoglienza MSNA, l'anno seguente con **Delibera n. 1655 del 2018**, sono state coperte le medesime spese oltre a quelle per favorire l'istruzione dei neomaggiorenni.

Il Piano Immigrazione 2019 ha visto la costituzione di un Tavolo di lavoro dedicato ai minori stranieri non accompagnati, il Tavolo MSNA ha natura istituzionale ed è composto dalla Regione, dalle Prefetture, dagli Enti locali e dai rappresentanti delle strutture deputate all'accoglienza. Il Tavolo ha competenza nella realizzazione delle strategie operative definite dallo Stato e dalla Regione, può inoltre formulare proposte su questioni riguardanti l'accoglienza dei MSNA e contribuire al monitoraggio del sistema di accoglienza regionale.

La Programmazione 2019, con un impegno di 5.067.894,39 euro, **predispone un'azione regionale di supporto al sistema SIPROIMI**. L'obiettivo è quello di costruire una competenza tra gli Enti locali distribuita, per una rete amministrativa in grado di fornire supporto trasversale alla presentazione e realizzazione di progetti per MSNA nell'ambito del sostegno al nuovo sistema di accoglienza SIPROIMI. Partecipano al sistema di accoglienza e tutela l'Autorità giudiziaria minorile, i servizi sanitari delle Aziende sanitarie, gli Istituti scolastici e formativi, le Prefetture e le Forze dell'Ordine, i Tutori (qualora nominati). In particolare, ogni Ente Locale è chiamato a disporre degli accordi ad hoc per garantire ai minori stranieri non accompagnati l'osservanza dei doveri e l'esercizio dei diritti di cui sono portatori.

L'Intervento 2.5 della Programmazione regionale per il 2019 ha previsto la definizione di un progetto dell'Università di Trieste, approvato dalla Regione Friuli con **Decreto n. 3581/AAL del 13/11/2019** che prevede la definizione di **possibili piani di raccordo bilaterale tra Friuli Venezia Giulia ed il Kosovo** nel quadro della cooperazione multilaterale europea.

Secondo la Programmazione Immigrazione 2019, la Regione, nell'ambito del c.d. "prosieguo amministrativo", interviene per sostenere gli Enti locali che risultano affidatari di neomaggiorenni. Gli Enti locali che intendono accedere al contributo per "neomaggiorenni", devono assicurare, mediante apposite attestazioni fornite dalle Comunità di accoglienza, che le stesse, congiuntamente alle altre istituzioni coinvolte, perseguono gli obiettivi definiti dal Tribunale per i minorenni e che, per il completamento del percorso, intendono prevedere anche attività di contrasto alle condotte devianti con il controllo e il monitoraggio dell'intero percorso, nonché la conclusione immediata qualora si conseguano anticipatamente gli obiettivi prefissati.

La Regione ha approvato nel 2019 un progetto proposto **dall'Università di Udine** con **Decreto n. 3581/AAL del 13.11.2019**, che vede fra i suoi obiettivi, oltre ad un'analisi puntuale sulla realtà dei MSNA e sulla formazione degli operatori, quello di prospettare possibili linee di azione per un approccio *right-based*.

L'Intervento 2.5 della Programmazione regionale per il 2019 ha previsto la definizione di un progetto dell'Università di Trieste, approvato dalla Regione Friuli con **Decreto n. 3581/AAL del 13/11/2019** che prevede la definizione di **possibili piani di raccordo bilaterale tra Friuli Venezia Giulia ed il Kosovo** nel quadro della cooperazione multilaterale europea.

Tutela

Al 31 luglio 2017 risale il **Protocollo di intesa tra il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Trieste e il Garante regionale dei diritti della persona della Regione Friuli Venezia Giulia** per l'istituzione dell'elenco dei tutori volontari, con la pubblicazione del contestuale avviso per la selezione degli aspiranti tutori, diffusi a tutti gli ordini professionali pertinenti.

Nella città di Udine, in collaborazione con gli enti istituzionali, l'Associazione Centro Caritas diocesana di Udine ha attivato lo sportello per tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, con un servizio di affiancamento destinato ai tutori volontari relativamente questione economiche o socio-pedagogiche.

Accertamento dell'età

Con **Delibera n. 1290 del 2019**, è stata approvata la **Procedura per l'accertamento multidisciplinare dell'età dei minori stranieri non accompagnati**, presso le strutture SSR della Regione. La Procedura viene concordata con la Procura del Tribunale dei minori di Trieste e prevede una équipe multidisciplinare composta da: un assistente sociale, un pediatra con competenze auxologiche, un neuropsichiatra infantile o uno psicologo dell'età evolutiva, un mediatore culturale, un case manager (ruolo che potrà essere ricoperto da una delle figure di cui sopra). Si prevede un colloquio congiunto dell'assistente sociale e del neuropsichiatra/psicologo, successivamente la visita pediatrica auxologica sempre alla presenza e con l'ausilio di un mediatore.

Conversione del Permesso di Soggiorno e T.A.R.

Il T.A.R. Trieste con sentenza n. 290 del 2019 si è espresso sul caso di un minore con lo zio affidatario a cui non è mai stata data risposta per la richiesta di riconoscimento familiare, riconoscendo che il ricorrente ha fatto tutto quanto poteva e che **le criticità amministrative non possono ricadere sul minore**, accoglie il ricorso contro il diniego della Questura alla conversione del permesso da minore età a lavoro.

Con sentenza n. 334 del 2017 il T.A.R. Trieste afferma che la disciplina contenuta nell'articolo 32 D.Lgs. n. 286/1998 **non trova applicazione nei casi in cui il minore straniero, prima del compimento della maggiore età, soggiorni nel territorio nazionale per un periodo inferiore a quello ivi richiesto**. Secondo il Tribunale la Questura ha errato sia nel ritenere che quello emesso dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione fosse un parere negativo, avendo piuttosto tale organo dichiarato di non avere elementi sufficienti per emettere un qualsivoglia parere, sia nel ritenere che il diniego fosse, alla luce della posizione espressa dall'organo ministeriale, un atto vincolato.

Piemonte e Valle d'Aosta¹¹⁶

Con D.G.R. 8952 del 16 maggio 2019, Strutture residenziali per l'autonomia per l'accoglienza di minori e giovani adulti e di minori stranieri non accompagnati, la Regione Piemonte ha portato modifiche e integrazioni alle DDGR n. 25-5079 del 18 Dicembre 2012, n. 41-642 del 24 novembre 2014 e n. 58-1707 del 6 luglio 2015. Nella Delibera dispone che le Accoglienze Comunitarie e i Gruppi Appartamento per adolescenti e giovani sono le uniche tipologie idonee ad ospitare minori stranieri non accompagnati di età compresa tra i 16-21 anni.

Inoltre, con la Deliberazione approva i nuovi requisiti strutturali, di accesso e organizzativi che devono possedere le strutture "Gruppo Appartamento per adolescenti e giovani" e "Accoglienza Comunitaria", ospitanti o meno MSNA anche in via non prevalente e rientranti o meno nella rete SIPROIMI.

Tutela

Nel luglio 2017 è stato pubblicato il Bando pubblico per la selezione e la formazione dei tutori volontari per i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), da inserire nell'elenco presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta. La **Deliberazione della Giunta Regionale 22 giugno 2018, n. 19-7076 ha approvato convenzione triennale tra Regione Piemonte, Garante Regionale infanzia e adolescenza, Consiglio regionale del Piemonte, Reg. Autonoma Valle d'Aosta, ANCI, Università di Torino e del Piemonte Orientale, Fondazioni CRT, CRC e**

Leggi di riferimento

- **D.G.R. n. 79-11035/2003**, linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori"

¹¹⁶ Stante la competenza del Tribunale per i Minorenni della Regione Piemonte nei confronti del territorio valdostano, tali Regioni sono trattate congiuntamente.

Compagnia di San Paolo, per attività a favore dei tutori volontari con un contributo annuale euro 20.000,00 a favore dell'Università di Torino¹¹⁷.

Accertamento dell'età

Con D.G.R. n. 68-6173 del 15.12.2017¹¹⁸ si è disposta l'adozione di un **Protocollo di intesa regionale per l'accertamento dell'età del MSNA** presenti nel territorio con l'individuazione delle Strutture Sanitarie Aziende Locali ed Ospedaliere preposte all'attuazione dei previsti procedimenti. Con D.G.R. 658 del 2018, la Giunta Regionale ha approvato il Protocollo Tecnico per l'accertamento dell'età, elencando le Strutture Sanitarie preposta. Inoltre, dispone che le prestazioni sanitarie in argomento sono ricomprese nei LEA di cui al DPCM 12.1.2017 e pertanto, dall'attuazione del Protocollo Tecnico Regionale di cui all'allegato A) parte integrante e sostanziale della presente, non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Il percorso specifico (A) rivolto ai MSNA prevede che il Medico Legale della struttura ricevente:

- *“acquisisce il consenso dell'interessato e nel rispetto dei criteri di invasività progressiva, procede alla visita ed ai rilievi antropometrici ivi inclusa la formula dentaria;*
- *richiede l'esame Rx mano-polso sinistro e, ove necessario, orto panoramica dentaria, la consulenza di pediatra auxologo o di altro medico specialista a seconda delle esigenze del caso specifico;*
- *redige refertazione finale degli accertamenti sanitari eseguiti che consegna all'Ente richiedente.*

In tema di margine di errore, il Protocollo non precisa ed è stata rilevata una forte mancanza di omogeneità fra le aziende sanitarie coinvolte e le autorità giudiziarie: “con riferimento al territorio della Provincia di Torino, l'ASL TO4 – Chivasso propende per l'indicazione dei ± 2 anni, mentre l'ASO Città della Salute e della Scienza va da ± 6 mesi e ± 1 anno, continuando tra l'altro ad effettuare accertamenti anche fuori dai casi di urgenza che sarebbero stati attribuiti alla sua competenza sulla base del Protocollo del 2018”¹¹⁹.

Lombardia

Nel 2019 l'Amministrazione Comunale di Milano in collaborazione con Farsi prossimo Onlus, Spazio aperto servizi Onlus Società Cooperativa Sociale e Save the Children Italia ha inaugurato un centro polifunzionale sperimentale denominato “**Centro Servizi Minori Stranieri non Accompagnati**”, predisposto alla prima accoglienza dei minorenni non accompagnati presenti sul territorio cittadino.

Tutela

Il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Lombardia ha pubblicato sul Bollettino Ufficiale n. 29 del 19 luglio 2017 l'Avviso pubblico per la ricerca e la selezione di tutori volontari per minori stranieri non accompagnati della Lombardia, secondo quanto previsto dalla Legge n. 47 del 7 aprile 2017. Nel 2020, il Garante ha riportato la presenza di 369 tutori attualmente iscritti negli Elenchi regionali ex art. 11 l. 47/2017. Il percorso formativo, stimato in 26 ore d'aula, prevede dei crediti di formazione per tutori volontari appartenenti a determinate categorie, come: assistenti

Leggi di riferimento

- Legge regionale del 4 luglio 1988, n. 38 "Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie"
- D.G.R. n. IX/1772/2011, Linee guida per l'affidamento familiare

¹¹⁷ http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/28/attach/dgr_07076_1030_22062018.pdf

¹¹⁸ In precedenza: “Protocollo d'intesa per l'accertamento di entità dei sedicenti minori” adottato dalla Procura minorile di Torino il 17.10.2014, con esecuzione dell'esame radiologico della mano sinistra con metodo Greulich Pyle e di una visita medico legale.

¹¹⁹ L. Mondo, R. Rusciani, E. Rozzi, O. Fiore, O. De Salvo, *I minori stranieri non accompagnati in Italia: definizioni, numeri e identificazione*, Regione Piemonte Direzione Coesione Sociale Settore Politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale, 2018, p.9.

sociali (crediti formativi FcoAS), psicologi o con profili sanitari (ECM) e avvocati (crediti formativi rilasciati dall'Ordine Avvocati).

Nel 2017 il **Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha sottoscritto un protocollo d'intesa con** i Presidenti dei Tribunali per i Minorenni e, "prerogativa tipicamente lombarda", i Tribunali Ordinari di Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza, Pavia, Sondrio e Varese, con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università.¹²⁰

Conversione del Permesso di Soggiorno e T.A.R.

Il T.A.R. rigetta l'istanza del ricorrente perché "non sopperisce alla carenza di un affidamento qualificato o di un provvedimento di tutela il parere favorevole del Ministero del lavoro", inoltre, il fatto che egli sia entrato "in Italia solo nove mesi prima del compimento della maggiore età e che [sia] titolare di un passaporto emesso dal Paese di origine poco prima dell'arrivo sul territorio nazionale" **costituiscono "circostanze atte ad ingenerare dubbi sul suo effettivo stato di abbandono**, considerato anche che egli si è presentato autonomamente alla Questura di Trieste per chiedere assistenza ed ospitalità". (Sentenza n. 873/2019 il T.A.R. Lombardia - Sezione staccata di Brescia).

Il Garante Regionale per l'Infanzia della Lombardia ha sottoscritto un **accordo per la formazione dei tutori volontari per MSNA con la Città Metropolitana di Milano**, sono stati così attivati alcuni progetti dedicati ai tutori volontari e agli stessi MSNA. All'interno del Tribunale per i Minorenni di Milano esiste un Punto informazioni dedicato, gestito dalla Cooperativa sociale Spazi aperti, che fornisce orientamento e supporto ai tutori volontari.

Accertamento dell'età

Il Comune di Milano ha approvato in data 14 novembre 2017 un **Protocollo per l'accertamento dell'età** con gli enti coinvolti, quali Procura della Repubblica, Tribunale per i minorenni di Milano, Servizio Sociale e Polizia Giudiziaria, Laboratorio di Antropologia e Odontologia Forense LAANOF della Sezione di Medicina Legale del Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute dell'Università di Milano. La procedura dell'età comporta le seguenti prestazioni: visita preferibilmente medico - legale o pediatrica o auxologica, accertamento radiologico della mano sinistra. Per il consenso informato il Comune di Milano si impegna alla traduzione della documentazione indicata.

¹²⁰ Garante Regionale dell'infanzia, Relazione annuale 2017, p. 11.

2.3.3 Area Centro

Lazio

Il **Piano Integrato Lazio** in materia di inserimento lavorativo e integrazione sociale dei migranti prevede un'azione specifica per l'inserimento socio lavorativo dei minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta.

Progetti promossi dalla Regione:

- Realizzazione di Scuole di Alta Formazione
- Sperimentazione del Contratto di Ricollocazione
- Creazione del network PORTA FUTURO
- Interventi per contrastare i rischi di povertà e di esclusione sociale
- Percorsi di formazione finalizzati alla creazione di lavoro con sostegno al reddito, rivolti anche a soggetti in particolari condizioni di fragilità e sussidi per la frequentazione di percorsi di formazione.

La Legge regionale 14 Luglio 2008, n. 10, prevede fra i soggetti destinatari anche MSNA e vittime di tratta, fra gli articoli, l'art. 17 (Tutela dei minori) dispone la concessione di aiuti a enti locali per protezione e all'inserimento sociale dei minori immigrati non accompagnati anche post maggiore età.

La **Deliberazione 9 aprile 2019, n. 193**, Regione Lazio concerne la ripartizione agli Enti locali dei fondi per finalità di integrazione dei soggetti accolti nel SIPROIMI, con lo specifico focus sulle situazioni di vulnerabilità fra cui ex-MSNA. La somma di € 1.200.000 è ripartita in base a due fattori: numero Centri di accoglienza nel Comune ed estensione territoriale del Comune stesso.

Il 1 marzo 2016 la Prefettura di Roma, il Ministero dell'Interno e l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse hanno sottoscritto un protocollo con Roma Capitale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma, il Tribunale Ordinario di Roma, l'Università degli Studi di Roma Sapienza e l'ANCI.

Il 12 ottobre 2018 viene siglato un **accordo tra Questura di Roma, Dipartimento politiche sociali del Comune di Roma e Polizia Locale** che prevede l'istituzione di un Centro di Primi Accoglienza (CPSA), per l'accoglienza dei MSNA identificati e la gestione coordinata dell'accoglienza dei minori identificati dalle autorità di sicurezza.

Il **Protocollo fra il Garante per l'infanzia regionale e il Comune di Roma, Assessora alla Persona, Scuola e Comunità Solidale del 9 luglio 2018** in tema di preparazione dei tutori, prevede l'organizzazione di incontri periodici fra gli attori istituzionali ai fini di sviluppare un coordinamento efficiente. Inoltre, il Protocollo ha la finalità di sviluppare una sede di raccordo permanente, anche con il coinvolgimento del Tribunale per i Minorenni, prevede l'organizzazione di incontri periodici di coordinamento ed assistenza tecnica presso la sede del Dipartimento delle Politiche sociali, propone la definizione pratica di un monitoraggio con visite ai centri di accoglienza per minori.

Il Protocollo fra il Garante per l'infanzia regionale, il Tribunale di Roma ed il Comitato italiano per UNICEF del 18 agosto 2018 prevede la collaborazione nel progetto UNICEF "Inclusione sociale dei migranti" con riferimento specifico ai minori non accompagnati. Il Garante per l'Infanzia ha inoltre stretto Accordi con le Università di Roma Sapienza e Tor Vergata per la diffusione dei diritti dei minori e MSNA attraverso attività congiunte.

Leggi di riferimento

- Legge regionale n. 11 del 10 Agosto 2016 "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali del Lazio", definisce programmaticamente l'integrazione e l'inclusione sociale dei cittadini stranieri immigrati residenti e di altre minoranze.
- Legge regionale n. 10 del 14 luglio 2008 "Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati".

Lotta alla Tratta

Deliberazioni 576/2017 e 18/2019: partecipazione al Bando nazionale per mezzo di soggetto proponente, attraverso Laziocrea, per attività che assicurino condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e dell'integrazione sociale

In tema di **Affido Familiare**: con **D.G.R. 90 del 2019**, approvato il **Regolamento per l'affido familiare**.

Il Regolamento regionale 4 marzo 2019 n. 2 comprende fra i soggetti destinatari anche i MSNA, inoltre chiarisce il passaggio di competenze fra tutore e affidatari (solo per l'esercizio legato agli aspetti ordinari della gestione del quotidiano, come gli ordinari rapporti con l'istituzione scolastica e sanitaria) oltre a richiedere la costituzione di Protocolli fra il Servizio Distrettuale e TM art. 11. La Regione Lazio ha il compito di monitorare, mentre la Città di Roma Capitale ha competenza per le attività di sensibilizzazione, (art. 14). Il Regolamento prevede inoltre la promozione dell'albo cittadino

degli organismi operanti nel settore dell'affidamento.

Con **Deliberazione del Consiglio Regionale 24 gennaio 2019**, la Regione promuove l'assistenza e l'erogazione di servizi per i minori stranieri non accompagnati con la presenza di mediatori culturali, la predisposizione di un sistema integrato, omogeneo e sostenibile di servizi e interventi appropriati, la stipula di appositi protocolli d'intesa con le prefetture, per contrastare il fenomeno della scomparsa dei minori.

Sono state inoltre presentate delle proposte di legge in tema di minori stranieri non accompagnati al Consiglio Regionale, la n. 132 del 2019, interventi a favore di MSNA, che prevede all'art. 2 l'istituzione della Consulta regionale per i minori stranieri non accompagnati e la proposta di legge 186 del 2019 che prevede la creazione dell'Osservatorio sulla tutela dei diritti degli MSNA.

Tutela

Il Garante regionale ha pubblicato l'Avviso pubblico per la selezione dei tutori il 19 luglio 2017. Il 12 settembre 2017 è stata conclusa la **Convenzione fra il Garante Regionale e l'Istituto giuridico Jemolo** per la fornitura dei corsi di preparazione. È inoltre attivo un Protocollo fra il Garante per l'infanzia regionale ed il Comune di Roma.

L'Ordine degli Avvocati di Roma ed il Tribunale per i Minorenni hanno siglato un Protocollo di intesa in data 6 giugno 2018 per l'attivazione di uno sportello informativo e di consiglio presso il TM con avvocati due volte a settimana.

Già nel 2015 era attivo nel territorio romano un Protocollo di intesa¹²¹ per la presa in carico di minori in condizioni di particolare vulnerabilità (come le vittime di tratta e di sfruttamento o i richiedenti asilo), per favorirne un'adeguata assistenza psicologica, l'integrazione sociale, scolastica e lavorativa anche attraverso l'affido familiare e l'istituzione della figura dei "tutori volontari" adeguatamente formati.

Accertamento dell'età e Salute

Con **D.G.R. n. 590 del 2018**, sono state approvate le indicazioni e procedure in tema di accoglienza e tutela sanitaria dei richiedenti protezione internazionale, oltre alle procedure per l'accertamento dell'età dei MSNA.

Con Nota del 25 gennaio 2019 in tema di nuovi permessi a seguito delle modifiche legislative del 2018 la Regione Lazio ha disposto che non vi sarebbero stati cambiamenti rispetto all'iscrizione al SSN in quanto tale iscrizione può avvenire anche con la dichiarazione di effettiva dimora (per i richiedenti protezione internazionale).

¹²¹ Fra Roma Capitale in persona dell'Assessore alle Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute, La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma, il Tribunale Ordinario di Roma, l'Università degli Studi di Roma "Sapienza", ANCI Lazio.

Toscana

La Regione Toscana con **D.G.R. n. 1303 del 2017** ha approvato l'adesione alla "**Carta Europea di San Gimignano per i diritti dei minori stranieri non accompagnati**"¹²² promossa dall'Associazione di Volontariato e Cooperazione Internazionale "Carretera Central" in partenariato con il Comune di San Gimignano e con la rete di soggetti privati e del privato sociale costituita.

La Delibera regionale, al fine di attuare la Carta nel territorio toscano, dà inoltre mandato al Settore competente in materia di politiche di immigrazione e di tutela dei minori della Direzione generale "Diritti di cittadinanza e coesione sociale" per mettere in campo tutte le iniziative necessarie a sostanzare tale adesione.

La **Delibera n. 1304 del 2017** ha approvato il Libro Bianco sulle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo politico e titolari di protezione internazionale o umanitaria ed il Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione, due interventi in attuazione della legge regionale 29/2009. **La D.G.R. 19 dicembre 2017**, n. 1471, ha invece adottato misure di rafforzamento e qualificazione della rete di servizi rivolti a richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati. Ha pertanto portato delle modifiche ed integrazioni alle attività, rafforzando le misure di sostegno alla qualificazione e allo sviluppo della rete di servizi rivolti ai richiedenti asilo, ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati.

La **Questura di Firenze**, in data 6 ottobre 2017, in applicazione della disposizione normativa nazionale, ha emesso una **nota esplicativa** riguardante la legge Zampa, in particolare in tema di permessi e conversione del permesso oltre al ribadire il divieto di respingimento per i MSNA. Rileva ad ogni modo notare che il sito apposito per divulgare informazioni sulla richiesta del passaporto per minore età, così come in altre Regioni non è aggiornato, difatti prevede fra i documenti richiesti l'esibizione del passaporto, richiamando una precedente circolare n. 400 del 2017 del Ministero dell'Interno¹²³.

La **D.G.R. n. 316 del 2018** conferma il Regolamento approvato con Decreto del Presidente della Giunta regionale del 9 gennaio 2018 n. 2/R in merito alla nuova pratica riferita alla tipologia di struttura sociale denominata "**Appartamenti per l'autonomia per adolescenti e giovani**". Il D.P.G.R. 9 gennaio 2018, n. 2/R. disciplina i requisiti per le strutture soggette ad autorizzazione e a comunicazione di avvio attività, i livelli di formazione scolastica e professionale degli operatori del sistema integrato sociale, i criteri per la composizione e il funzionamento della commissione multidisciplinare, la composizione e la procedura per la nomina della Commissione regionale per le politiche sociali.

Legge di riferimento

- La l.r. n. 29/2009, Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana
- La l.r. 41/2005, Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale

Affido familiare e Gruppi appartamento: le prassi di Firenze

Secondo il Rapporto 2018 *Migranti*, del Comune di Firenze, nel corso del 2017, il Servizio sociale del Comune di Firenze ha seguito 400 minori, di cui 131 sono stati accolti nei Progetti SPRAR, dopo un primo periodo di inserimento all'interno di un centro di prima accoglienza. La maggioranza dei MSNA (343 del totale) sono stati inseriti nei gruppi appartamento (afferenti anche ai Progetti SPRAR) e nelle comunità educative, mentre per 26 MSNA sono stati attivati un affido intra-familiare. A Firenze l'affido familiare è disciplinato da un Regolamento approvato con Delega nel 2011. Già dal 2003, è stato approvato uno dei primi Protocolli per la presa in carico di minori in difficoltà, da Comune di Firenze, Asl di Firenze e Tribunale per i minorenni fiorentino.

¹²² La Carta è a disposizione al sito: <http://www.cartadisangimignano.eu/homepage-carta-europea-di-san-gimignano/>

¹²³ https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=procedimentiamministrativi&procedimento=1918&pa_prov=FI

Il Tribunale per i Minorenni di Firenze ha disposto il 12 marzo 2020 l'interruzione delle visite e dei rientri in famiglia, per i minori inseriti in Comunità e in famiglie affidatarie, a causa dell'emergenza COVID-19, promuovendo l'utilizzo di mezzi telematici per proseguire le relazioni con i minori (Circ. prot. 800 del 2020).

Tutela

Publicato l'Avviso pubblico dell'AGIA per la selezione di tutori il 12 luglio 2017, stante l'assenza della figura regionale di riferimento, che è stata nominata con delibera del Consiglio regionale 25/2019 il 2 maggio. Nel settembre 2019 il Garante Regionale nominato ha firmato un Protocollo d'Intesa con l'Autorità Garante Nazionale, finalizzato a stabilire la disciplina transitoria di svolgimento della competenza sussidiaria di quest'ultima.

Umbria

Regolamento Regionale del 4 dicembre 2017, n. 7, in tema di Disciplina dei servizi residenziali a favore dei minorenni¹²⁴. Secondo l'art. 8, i servizi di accoglienza per minori non accompagnati devono garantire un servizio di mediazione linguistica e culturale commisurato al numero di minori stranieri presenti che consenta anche l'esercizio del diritto all'ascolto; fornire un servizio di orientamento all'apprendimento della lingua italiana, supportare le autorità competenti al fine del completamento delle procedure volte alla identificazione e all'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato, garantire informazione, orientamento e supporto legale al minore non accompagnato, assicurare la realizzazione di interventi miranti a valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta o di altre particolari condizioni di vulnerabilità.

Il **10 maggio 2019**, in tema di integrazione e accompagnamento al lavoro, è stato firmato il **Protocollo d'intesa su percorsi di apprendistato di primo livello per l'inserimento al lavoro di minori stranieri non accompagnati**, dalla Regione, dal Tribunale dei minori di Perugia, dall'Anci, dall'Ufficio scolastico regionale, da Anpal servizi spa e da Arpal, con il supporto di Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Umbria¹²⁵. Il 31 gennaio 2019, la Regione Umbria, con l'approvazione della Giunta Regionale, ha notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il ricorso che solleva la questione di costituzionalità di fronte alla Corte Costituzionale del Decreto Sicurezza¹²⁶.

Atti di riferimento

- **Legge regionale n.18 del 18 aprile 1990**, Interventi a favore degli immigrati extracomunitari
- Piano Sociale Regionale 2017-2019
- Piano integrato degli interventi in materia di migrazione 2017-2019

Abruzzo

Il **20 maggio 2018** è stato concordato un **protocollo istituzionale per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati**, fra i seguenti attori: la Prefettura di Teramo, il Tribunale per i Minorenni di L'Aquila, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di L'Aquila, dalla Questura, la Direzione generale della A.S.L. di Teramo, l'Ufficio scolastico provinciale di Teramo. Il protocollo prevede, inoltre, l'istituzione presso la prefettura, del Tavolo MSNA a fini di

Atti di riferimento

- Legge regionale n. 46 del 13 dicembre 2004, art. 1 La Regione riconosce e favorisce l'integrazione degli stranieri immigrati nel pieno rispetto della loro identità culturale, sociale e religiosa.

¹²⁴ <https://www.regione.umbria.it/documents/18/15429986/Regolamento+n+7+del+2017/0ef103f6-f30a-4db1-a392-1fdfabd3ffad>

¹²⁵ Approvato con D.G.R. 11 aprile 2019, n. 432, in https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2019/Regionale/UM_DGR%20n.432%20del%2011-04-19.pdf

¹²⁶ https://www.regione.umbria.it/dettaglio-notizie/-/asset_publisher/IU1Y2yh4H8pu/content/decreto-sicurezza-la-regione-umbria-notifica-ricorso-a-presidenza-consiglio-dei-ministri?read_more=true

coordinamento e dialogo fra le parti coinvolte ed altri enti, associazioni o altre istituzioni pubbliche interessati agli argomenti in trattazione.

Nel 2017, in considerazione della crescita del fenomeno negli anni proprio nel contesto abruzzese, il Consiglio Regionale ha richiesto un maggiore impegno della Giunta Regionale per il supporto ai Comuni al fine di individuare e stanziare maggiori risorse finanziarie da destinare agli Enti locali per le attività e i servizi nel settore sociale relativamente all'affido dei minori non accompagnati¹²⁷.

Tutela

La Nota del 5 maggio 2017 dell'AGIA, nelle more della istituzione del Garante Regionale, chiede la designazione di un referente istituzionale per la collaborazione fra AGIA e le gli enti istituzionali abruzzesi.

Il 12 luglio 2017 sul sito dell'Autorità per l'infanzia e l'adolescenza è stato pubblicato l'avviso pubblico di selezione degli aspiranti tutori volontari dei minori non accompagnati nelle regioni di Toscana, Sardegna, Abruzzo e Molise¹²⁸.

Marche

La D.G.R. del 12/1 012015, n. 857 ha portato all'approvazione dello schema di Protocollo d'Intesa tra la Regione Marche, le Prefetture e l'ANCI, per interventi di accoglienza e integrazione atti a fronteggiare il flusso straordinario di cittadini provenienti da Paesi terzi. L'art. 20 dispone che la retta per i MSNA è a carico del Comune nel cui territorio i minori sono stati ritrovati.

La D.G.R. n. 603/2016, indica i requisiti strutturali e gestionali per le strutture di prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati¹²⁹. I centri, secondo la delibera possono avere una capienza massima di 50 posti (ma preferibilmente 30 posti) e devono provvedere a fornire assistenza legale e sanitaria al minore.

Oltre a predisporre il trasferimento del MSNA verso un centro di seconda accoglienza, con indicazione per il sistema SPRAR, l'equipe multidisciplinare, composta da persone con esperienza di almeno 3 anni, devono supportare il minore nella fase iniziale che si prevede duri, secondo D.G.R., un massimo di 60 giorni.

Il 18 luglio 2019, è stata firmata una Convenzione Quadro triennale tra la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Ancona e l'Università Politecnico delle Marche. La convenzione prevede lo sviluppo condiviso di buone pratiche e la predisposizione di progetti specifici anche attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche. Costituisce la cornice per la realizzazione del progetto pilota "Ti accompagno io", che vede la predisposizione di un corso online, sotto forma di video-lezioni e di contenuti scaricabili, accessibile sia da computer che da cellulare.

Atti di Riferimento

- L.R. 13 del 26 maggio 2009, Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati
- D.G.R. n. 865/2012, Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla propria famiglia

¹²⁷ http://bura.regione.abruzzo.it/2017/Ordinario_11_4.html

¹²⁸ <https://www.garanteinfanzia.org/news/minori-stranieri-non-accompagnati-bando-diventare-tutore-volontario-toscana-sardegna-abruzzo-e>

¹²⁹ La Delibera è consultabile al <https://drive.google.com/file/d/0B5np1shdvaJqeHdHRFJXSFA4Wnc/view>

2.3.4 Sud e Isole

Molise

L'articolo 22, comma 1, della legge regionale 6 maggio 2014¹³⁰, numero 13, pone in capo alla Regione l'attività di verifica per il controllo dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi sul territorio con una definizione dei termini e modalità di sospensione o revoca dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi, nei casi di inosservanza degli indici oggettivi di qualità e dei requisiti strutturali e assistenziali, nonché di violazione delle leggi.

Affido

Il Garante Regionale dei Diritti della Persona al fine di promuovere l'affido familiare nel territorio molisano, collabora, nel progetto Family, con l'associazione GRETA ed ha firmato un **Protocollo d'intesa con l'Associazione Molisana Famiglie Adottive e Affidatarie**, oltre ad un **Protocollo d'intesa con il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Campobasso**.

Tutela

Protocollo di intesa con Comitato UNICEF

Il **Garante Regionale**, il 17 dicembre 2018, ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Comitato Unicef della Regione Molise. Con l'accordo le parti decidono di procedere in modo condiviso all'adozione di azioni che, nel rispetto delle Osservazioni rivolte all'Italia dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, intendono promuovere e realizzare sul territorio regionale **una serie di attività di sensibilizzazione** della materia al fine di dare applicazione alle norme vigenti.

dell'Autorità garante, i termini di vigenza dell'Avviso pubblico predisposto dall'Autorità garante nella Regione Molise, i rapporti tra l'Autorità garante e il Garante regionale in materia di sensibilizzazione, promozione, selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Secondo il Protocollo, la campagna di sensibilizzazione e promozione della figura del tutore volontario è realizzata dal garante regionale con la possibilità della collaborazione dell'Autorità garante, che può utilizzare strumenti e personale propri e/o messi a disposizione da EASO.

Con decreto del Presidente del Tribunale del 13 luglio 2017 è stato istituito, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 47/2017 - recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati - l'elenco dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati.

Leggi di riferimento

- Statuto, Art. 5, lettera e), "riconoscimento del valore umano, sociale e culturale dell'immigrazione e al pieno inserimento nella comunità regionale dei migranti"
- Non presente una normativa regionale in tema di immigrazione.

Il 12 luglio 2017 l'AGIA ha pubblicato l'Avviso per la partecipazione al Bando per tutori volontari di Minori stranieri non accompagnati, nei territori della Toscana, Sardegna, Abruzzo e Molise. Il primo corso è stato effettuato il 28 maggio 2018, mentre nel maggio 2019, è stata realizzata la seconda edizione del corso di formazione riservato ai "Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati", e nell'autunno 2019 il terzo corso.

Il 23 gennaio 2019 (in sostituzione del precedente del 5 luglio 2017) **il Garante ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'Autorità Garante per Infanzia e Adolescenza** finalizzato a stabilire la disciplina transitoria di svolgimento della competenza sussidiaria

¹³⁰ Legge regionale 6 maggio 2014, 13, Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali.

Puglia

La Delibera 6 del 2018, Piano triennale 2016-2018, ha approvato interventi a favore dell'integrazione e di contrasto alla dispersione scolastica degli stranieri. Inoltre, è stata prevista linea di intervento per neo maggiorenni per supportarne l'integrazione e l'autonomia lavorativa.

Nel 2018, è stato creato un Osservatorio sull'immigrazione e sul diritto all'asilo, con modifiche all'articolo 8 della l.r. 32/2009, tramite legge regionale 51 del 2018.

Lecce: Il Protocollo di intesa territoriale del 28 giugno 2017, con durata di un anno, per la semplificazione ed il coordinamento delle modalità di presa in carico dei minori stranieri non accompagnati fra Prefetto, Questore, Presidente della Commissione per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Lecce, dal Presidente della Sezione Civile presso il Tribunale per i Minori, dal Procuratore della Repubblica e dal Presidente del Tribunale per i Minori di Lecce, dal Sub Commissario del Comune di Brindisi e dal Direttore Generale della Asl, e poi da Ufficio Scolastico regionale e dal Garante regionale per i diritti dei Minori.

Lecce: Il Protocollo del 14 febbraio 2019, fra il Garante dei diritti del minore dell'infanzia, il Ce.F.A.S.S. (Centro formazione per l'Assistenza Socio Sanitaria – Lecce), il Tribunale dei Minorenni di Lecce, la Procura della Repubblica per i Minori di Lecce, per una gestione concertata e coordinamento delle modalità di presa in carico dei MSNA, prevedendo inoltre la creazione di un albo dei mediatori interculturali.

Bari: Vademecum della Prefettura di Bari del 5 ottobre 2012, oltre a fornire definizioni e specifiche, delinea l'iter concernente la presa in carico dei MSNA. A Bari, per ogni minore straniero non accompagnato, o comunitario non residente che versa in situazione di abbandono morale o materiale, è prevista la segnalazione all'Ufficio immigrazione presso la Ripartizione Servizi alla Persona, dalle Forze dell'Ordine, dal Pronto Intervento Sociale che provvedono all'immediato collocamento in luogo protetto.

Leggi di riferimento

- **L. r. 10 luglio 2006, n.19, art 34.** Comma 3 doveri della Regione garantire, nell'ambito delle proprie competenze, percorsi di assistenza e tutela rivolti a MSNA, nonché di reinserimento di minori dimessi da istituti penali minorili;
- **L.r. 4 dicembre 2009, n. 32,** Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia.

Lotta alla Tratta

La Legge regionale 14 del 2019, Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza, all'art 21, prevede la definizione di politiche di sostegno per le vittime di tratta e sfruttamento connesso alla criminalità, oltre alla creazione di sportelli legali.

Il Protocollo anti-tratta del 2015 è valido solo per la Provincia di Bari, siglato da Prefettura, Questura, Regione Puglia, Comune di Bari, ASL Bari, OIM, Caps, Giraffa, Micaela, Oasi 2 (Progetto regionale le città invisibili), Caritas Bari, Fondazione "Opera ss. Medici Cosma e Damiano", CSV San Nicola Bari, Auxilium.

Il Tribunale di Bari R.G. 7212/2018 ha disposto il riconoscimento della protezione internazionale ad una ragazza quasi maggiorenne nigeriana, come rifugiata, in quanto vittima di tratta. Accoglimento del ricorso contro la decisione della Commissione territoriale, disposto sul fondato timore di essere perseguitata da chi l'aveva portata a prostituirsi, se fosse ritornata in Nigeria.

In tema di Affidamento Familiare: con Avviso pubblico 95 del 2019 il Consiglio Regionale approva l'iniziativa Porte Aperte, un'attività promossa dal Garante, e dispone la selezione di progetti che promuovano la sperimentazione di forme di accoglienza alternativa "famiglie d'appoggio". A Taranto è stato inoltre avviato il progetto "Ti prendo in Affidamento", coordinato dal Tribunale per i Minori di Taranto, l'Arcidiocesi ed il Comune, finalizzato all'individuazione e alla formazione di famiglie affidatarie.

Tutela

Come precedentemente evidenziato¹³¹, la Regione Puglia aveva già attivato esperienze di tutela volontaria¹³², prima che l'art. 11 della Legge Zampa predisponesse la creazione di Elenchi volontari presso i Tribunali per i Minorenni regionali, con Protocollo di intesa fra Garante Regionale e Tribunale per i Minorenni di Bari per la preparazione di una lista di aspiranti tutori previamente istruiti. Nel 2017, la Regione Puglia ha approvato la creazione di una Banca Dati MSNA informatizzata che fornisce servizi e informa TM, Garante, tutori ed aspiranti. Possibile espansione nelle altre province, oggetto di **Protocollo fra Garante Regionale per l'Infanzia ed il Tribunale per i Minorenni di Bari nel 2017**¹³³.

Salute e Accertamento dell'età

La Regione Puglia ha recepito, nel 2013, le indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni, frutto di accordo in Conferenza Stato Regioni¹³⁴.

Bari: la Convenzione 22 febbraio 2018 siglata presso l'ufficio del Procuratore della Repubblica per i Minorenni, di durata triennale, fra il Comune di Bari, il Tribunale per i Minorenni, la A.S.L. di Bari e l'Ospedale pediatrico "Giovanni XXIII" dispone delle procedure in tema di accertamento dell'età a seguito della legge 47/2017. La Convenzione definisce l'istituzione della commissione multidisciplinare incaricata della valutazione composta da pediatri, psicologi, assistenti sociali e radiologi, tale commissione deve assicurare consulenza sociale e psicologica, esame auxologico e, solo in ultima analisi, esame radiologico per la valutazione dell'età scheletrica. Il Comune di Bari provvederà a disporre i mediatori e gli esperti per il supporto delle attività della Commissione. Si richiama, inoltre, che il Vademecum di Bari del 2012, in precedenza richiamato, disponeva la prevalenza della visita medica per l'accertamento dell'età.

Conversione del Permesso di Soggiorno

In tema di conversione del permesso di soggiorno nel passaggio dalla minore alla maggiore età, si citano:

- Ordinanza cautelare di rigetto n. 140 del 2019, nel caso di minore albanese accompagnato dallo zio provvisto di procura notarile dei genitori, pochi mesi prima di divenire maggiorenne;
- Ordinanza Cautelare di rigetto n. 107 del 2019, nel caso di minorenni accompagnata in Italia dalla madre e da questa affidata ad un parente, poiché la sua condizione non sembra assimilabile a quella di minore non accompagnato affidato ai sensi dell'art. 2 della legge 4.5.1983, n. 184 ovvero sottoposto a tutela, inoltre la motivazione prende in considerazione l'assenza di un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32 del d.lgs. n. 286/1999.

¹³¹ M. Lunardini, Approfondimento n.2 dell'Osservatorio CeSPI sui Minori Stranieri Non Accompagnati, in <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati>

¹³² Determinazione del Segretario Regionale, n. 25 del 2012 per la creazione di tutori legali volontari.

¹³³ Si veda il Rapporto di attività per l'anno 2017/2018 del Garante per l'Infanzia Regione Puglia.

¹³⁴ D.G.R. n.987 del 2013 in <https://www.sanita.puglia.it/documents/25619/31639992/ASSISTENZA+AI+CITTADINI+STRANIERI.pdf/9a6ce017-56b0-4e7f-a0d3-57f286206b1a>

Basilicata

La Deliberazione della Giunta Regionale 9 agosto 2016, n. 931, in riferimento al Decreto Legislativo 22 aprile 2016 n. 6715, definisce l'approvazione di requisiti strutturali e gestionali relativi alla prima accoglienza delle strutture per minori stranieri non accompagnati.

Nella Regione è stato costituito il **Gruppo di Lavoro presso l'UNICEF Basilicata**, composto dalla Presidente UNICEF Basilicata, la Direttrice ISTAT Basilicata, ISTAT Basilicata, Prefettura di Potenza e Prefettura di Matera.

Secondo i dati del V Rapporto del Gruppo di Lavoro, a maggio 2019, i minori sono distribuiti nelle Strutture di accoglienza dei Comuni nelle province di Potenza e Matera, in numero di 3, 5 a Campomaggiore, 4 a Marsico Nuovo, 4 a Pignola, 1 a Sant'Arcangelo, 2 a Policoro, 6 a Salandra. Negli SPRAR, 11 a San Chirico Raparo, 15 a San Fele, 10 a Sant'Arcangelo, 7 a Rionero in Vulture, 3 a Salandra, 11 a Gorgoglione. Nel FAMI, 4 a Nova Siri¹³⁵.

Il **16 novembre 2017**, è stato firmato il **Protocollo per la semplificazione ed il coordinamento delle modalità di presa in carico dei minori stranieri non accompagnati durante la loro permanenza nelle strutture di prima accoglienza**, tra Prefettura – U.T.G. di Potenza, Tribunale per i Minorenni di Potenza, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Potenza, Ufficio del Giudice Tutelare presso il Tribunale di Potenza, Questura di Potenza, Garante Regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Basilicata, i Comuni di Potenza, di Rapone e di San Fele, le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale di Salerno e di Crotone, Ufficio Scolastico Regionale di Basilicata e l'A.S.P- Azienda Sanitaria Locale di Potenza.

Recentemente, la **Regione Basilicata** ha concordato con **UNICEF Italia il supporto** del sistema di accoglienza dei MSNA nella Regione e della tutela volontaria.

Tutela

In tema di tutela, la Legge regionale 18/2009 prevede all'art. 2, lett. 1) la competenza per la Garante dell'Infanzia, ad organizzare corsi per tutori di minori. Il Protocollo di intesa del 19 luglio 2017 fra il Garante dell'Infanzia ed il Tribunale per i Minorenni di Potenza ha definito lo svolgimento di attività di selezione, formazione ed iscrizione dei tutori volontari.

La **Nota del 22 maggio 2018** del Presidente del **Tribunale dei Minorenni di Potenza** comunica la mancanza dei tutori volontari disponibili nella zona campana Sala Consilina – Sapri, rientrante nella giurisdizione del Tribunale lucano. Con **Nota del 28 agosto 2018, l'AGIA** conferma la disponibilità a reperire presso le debite istituzioni delle risorse al Garante regionale lucano per assicurare le attività di formazione.

Il **12 ottobre 2018** è stato concluso l'accordo tra il Tribunale per i Minorenni di Potenza ed il Garante Regionale per la creazione dello **Sportello per i tutori presso la sede del Tribunale**, il quale ha messo a disposizione la professionalità dei giudici onorari del Tribunale stesso per l'orientamento dei tutori. Il Garante Regionale segnala 40 tutori attualmente iscritti nell'Elenco ex art. 11 l.47/2017.

Tratta

Il Protocollo di intesa del 23 maggio 2017 fra la Regione e il Cestrim ha visto la collaborazione dei due enti, per la partecipazione ad un progetto per le vittime di tratta. La Regione, in particolare, ha confermato la messa a disposizione delle strutture fino alla comunicazione. Il Cestrim ha inoltre concluso un Protocollo di intesa con la Prefettura Potenza per la presentazione e realizzazione del progetto denominato "Persone, non schiave" in attuazione del Bando 2/2017 Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Legge di riferimento

- L.R. 14 febbraio 2007, n. 4 Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale
- L.R. 1 del 2003, Consulta Regionale di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori

¹³⁵ <https://www.unicef.it/doc/9026/resi-noti-i-dati-del-5-rapporto-su-minori-stranieri-non-accompagnati-in-basilicata.htm>

Campania

Il 21 febbraio 2019, è stato istituito un **Tavolo operativo della prefettura di Napoli per snellire la gestione dei minori stranieri non accompagnati** nelle strutture di accoglienza. Il Tavolo è frutto di un Protocollo d'intesa firmato in Prefettura per la semplificazione e il coordinamento delle modalità di presa in carico dei minori stranieri non accompagnati durante la loro permanenza nelle strutture di accoglienza.

La Deliberazione di Giunta Comunale n.148 del 06/04/2018 ha approvato le Disposizioni per l'accoglienza dei bambini collocati fuori dalla famiglia ed il documento "Spunti metodologici sull'esercizio della funzione di tutela nei Servizi Sociali del Comune di Napoli".

I firmatari rappresentano la Prefettura, il Comune di Napoli, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Napoli, la Questura, l'Ufficio scolastico regionale per la Campania, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Campania, le Aziende Sanitarie Locali Napoli 1 Centro, Napoli 2 Nord, Napoli 3 Sud, l'Azienda ospedaliera di Rilievo Nazionale "Santobono-Pausillipon" e le Sezioni I e II della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

Il Tribunale di Napoli, con l'ordinanza dell'11 dicembre 2018, ha concluso il **riconoscimento della protezione umanitaria** tenendo conto nel caso di specie della minore età del ricorrente egiziano al momento dell'espatrio, considerando questo aspetto una **"condizione di vulnerabilità"** meritevole di tutela [applicando la legislazione precedente al Decreto Sicurezza]. Il medesimo Tribunale in varie decisioni (ad esempio ordinanza del 29 aprile 2019) ha accertato il **comportamento *contra legem* della Questura di Napoli**, per gli ostacoli posti all'invio della domanda di protezione internazionale, come procedura di inoltro telematico disponibile solo un solo giorno a settimana.

Nel 2017 a seguito degli sbarchi a Napoli, ai sensi della Direttiva del 27/05/2017 l'Assessore al Welfare disponeva che i Centri fornissero la primissima accoglienza da realizzarsi nei primi 30 giorni e finalizzata alla realizzazione di tutti gli interventi necessari al soddisfacimento delle esigenze di ricovero, vitto e bisogni materiali e della effettuazione delle procedure relative all'eventuale accertamento dell'età anagrafica, allo screening sanitario e di primo orientamento, informazione e accompagnamento. Superato tale periodo, la Direttiva rinvia a quanto stabilito dalla delibera di G.C. 796 del 6 novembre 2014, decidendo che la seconda accoglienza avesse luogo di preferenza in tipologie quali Comunità Alloggio e Gruppo Appartamento, prevedendo la possibilità di prolungamento oltre il 18esimo anno, ai sensi dell'art. 25 e ss del R.D.L. 1404/1934.

Il 21 novembre 2019 è stata firmata la **Convenzione tra Comune di Caserta e l'associazione Cidis Onlus** per l'avvio del progetto Siproimi per Minori stranieri non accompagnati a Caserta¹³⁶.

Tutela

Con Delibera del Consiglio Regionale, n. 51 del 26 giugno 2017, è stato approvato l'avviso pubblico per la selezione dei tutori volontari¹³⁷, previa formazione organizzata dal Garante Regionale per l'Infanzia presso il Consiglio Regionale, in collaborazione con il Tribunale per i Minorenni di Napoli. L'associazione Cidis nel corso delle sue

Atti di riferimento

- **L.r. 8 febbraio 2010**, n.6, Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania.
- **Piano sociale regionale 2019-2021**, principi di indirizzo e coordinamento per la programmazione e la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali in Campania.

¹³⁶ <http://www.stranieriincampania.it/new/viaggio-negli-sprar-siproimi-della-campania-in-partenza-a-caserta-il-siproimi-per-msna/>

¹³⁷ Reperibile sul sito: http://www.tribunale.napolinord.giustizia.it/allegatinews/A_14696.pdf

attività aveva già precedentemente svolto delle attività di formazione rivolte ad aspiranti tutori volontari (e anche possibili affidatari).

Il Tribunale dei Minorenni di Napoli ha inoltre attivato una collaborazione con l'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere – ANOLF¹³⁸, per attività di mediazione interculturale.

Accertamento dell'età e Salute

L'Associazione ANOLF in accordo con le ASL campane svolge attività di mediazione linguistica-culturale per facilitare le attività ospedaliere.

In tema di accertamento dell'età, a **Napoli**, è stato realizzato nel 2013 precedentemente alla Legge Zampa¹³⁹, il **Protocollo per l'Accertamento dell'età dei minori** non accompagnati privi di documenti attestanti ed identificativi, frutto di una collaborazione fra organizzazioni istituzionali locali, Polizia di Stato, arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Prefettura, Procura e Tribunale per i Minorenni di Napoli, la Cooperativa Dedalus, UNICEF, AORN Santobono.

Calabria

La legge regionale 12 giugno 2009, n. 18, definisce che lo Strumento di Programmazione è il Piano regionale il quale, per ogni annualità, individua le strategie, gli obiettivi, le linee di intervento, i soggetti ammissibili, le risorse finanziarie, tecniche e organizzative e il sistema di monitoraggio e valutazione. Prevede inoltre il sostegno alle comunità locali per attuare programmi che contrastino lo spopolamento e l'istituzione del Comitato dei garanti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, il comma 1 ter, come modificato dalla l.r. 16 maggio 2018, dispone la relazione annuale del Comitato.

Leggi di riferimento

- Statuto della Regione Calabria, art. 2.
- Legge regionale 12 giugno 2009, n. 18, Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali.

La legge regionale 1 febbraio **2017**, n. 2, ha disposto l'istituzione dell'**Osservatorio regionale per i minori**.

La legge regionale 26 aprile 2018, n. 9, ha disposto gli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza. Con disposizioni sulla promozione del marchio etico, del lavoro certificato senza uso di manodopera minorile, in

Affido Familiare

La Lr. 9 novembre 2007, n. 706, Linee Guida sull'affidamento familiare.

È inoltre attivo l'**Accordo di collaborazione tra il Comune di Reggio Calabria e il Centro comunitario Agape di Reggio Calabria**, finalizzato a promuovere la ricerca di nuclei familiari di appoggio, disponibili all'affidamento diurno nei confronti di minori in situazioni di fragilità seguiti dai servizi sociali comunali. In aggiunta sono attivi uno sportello *informaffido* e incontri mensili con famiglie.

Istituito l'Albo delle famiglie affidatarie a Catanzaro, a Crotone e Reggio Calabria.

Delibera del Consiglio Comunale di Rossano, n. 65 del 17/11/2017, con la quale è stato approvato il **Regolamento per l'affidamento familiare dei minori**, il quale prevede, all'art. 3, la predisposizione dell'albo comunale delle famiglie affidatarie.

¹³⁸ Il sito ufficiale dell'ANOLF- Campania: http://www.anolf.it/index.php?option=com_content&view=article&id=497%3Acampania&catid=1%3AAttività-del-2010&Itemid=3

¹³⁹ Il Protocollo del 2013 è consultabile sul sito: http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1221/accertamento_eta_minori_non_accompagnati.pdf

particolare, l'articolo 11 prevede interventi regionali per la prevenzione della marginalità sociale e culturale a favore di minori provenienti da contesti familiari pregiudizievoli o disgregati.

Il **Decreto del Presidente della Regione n. 44 del 15 febbraio 2019** ha costituito il **Comitato dei garanti dei richiedenti asilo e dei rifugiati**, previsto dall'art. 5 della legge del 2009 richiamata.

Il **D.G.R. n. 242 del 2019 approvazione della Programmazione triennale ex legge 2009, per gli anni 2019-2021**, ha promosso il **Comitato di Studio Regionale sull'immigrazione** del quale fanno parte oltre alla Regione Calabria, l'Istat, l'Inail, ilRe.co.sol, INPS, UPI Unioncalabria Istat Calabria, lo sviluppo di attività di preparazione per gli operatori pubblici e privati per un'azione di capacity building, la partecipazione a reti transnazionali e interregionali come il Progetto con Sicilia, Basilicata, Puglia, Calabria Com.in.3.0.

La Prefettura di Reggio Calabria ha promosso già nel 2013 delle linee guida per l'accoglimento dei minori stranieri non accompagnati.

Con D.G.R. n. 342 del 6 agosto **2014**, è stata prevista la creazione di un **Elenco di mediatori interculturali** da parte della Regione Calabria.

Tutela

Il **Protocollo d'intesa fra Garante Regionale per l'Infanzia ed il Tribunale per i Minorenni di Catanzaro** del 23 giugno 2017 ha definito la creazione dell'Elenco dei tutori volontari ex art. 11 l.47/2017 e la formazione degli aspiranti da parte del Garante Regionale, con un corso di 24 ore, nello stesso giorno anche il Tribunale per i Minorenni di **Reggio Calabria** conclude il medesimo accordo.

È stata siglata tra il **Garante** per l'Infanzia e l'Adolescenza per la Calabria e **l'UNICEF**, in data 17 aprile 2018, una **Convenzione per promuovere la formazione, il sostegno e il monitoraggio dei tutori volontari** per i minorenni stranieri non accompagnati nella regione. Già nel 2017, infatti, d'intesa con il Garante regionale e **l'Università Mediterranea di Reggio Calabria**, l'UNICEF ha organizzato corsi di formazione per tutori di minorenni stranieri non accompagnati, con 250 cittadini che hanno completato il percorso formativo. Nell'ambito di questa nuova convenzione è stato istituito un Comitato scientifico e sono state promosse attività di supporto e monitoraggio per i tutori volontari.

Sardegna

La legge regionale 23 dicembre 2005 disciplina gli interventi messi in atto a favore dei minori comunque presenti sul territorio regionale, specie se in condizioni di abbandono a seguito di circostanze che mettono a repentaglio la loro sicurezza e la loro vita.

La **legge regionale 13 aprile 2017** promuove la realizzazione di attività straordinarie e di emergenza in attuazione del piano 2017 per l'accoglienza dei flussi migratori non programmati, con particolare riferimento alle attività di accoglienza in porto, alla protezione dei minori stranieri non accompagnati ed alle attività urgenti di primo rifugio ed integrazione.

Con Delibera della Giunta Regionale n.5/27 del 28 gennaio 2016¹⁴⁰, la Regione Sardegna ha definito i requisiti organizzativi, strutturali e di personale delle strutture di prima accoglienza per minori stranieri non accompagnati.

Leggi di riferimento

- L.R. 46/1990, Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna.
- L.R. n. del 25 gennaio 1988, Riordino delle funzioni socio-assistenziali.
- Legge regionale 23 dicembre 2005, Sistema integrato dei servi alla persona

¹⁴⁰ La D.G.R. 46/16 del 10.8.2016, recante "L.R. n. 23/2005 – Decreto Presidente Regione n. 4/2008 – Strutture transitorie dedicate all'ospitalità dei minori stranieri non accompagnati che, dopo lo sbarco, si trovano in situazioni di particolare "straordinarietà" ha definito i requisiti delle strutture destinate a fronteggiare situazioni di emergenza e particolari condizioni riconducibili alle procedure di accertamento olistico dell'età, all'iter di identificazione e profilassi sanitarie destinate ai MSNA. La D.G.R. 32/8 del 31 maggio 2016

Il Garante Regionale

Solo con **Deliberazione n. 229 del 14.03.2018** dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Sardegna, è stato approvato il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Garante ai sensi del 4 comma dell'articolo 10 della legge regionale 7 febbraio 2011.n.8.

Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza vigila sul rispetto dei diritti dei minori nel territorio regionale.

La **D.G.R. n. 38_14 del 24.7.2018** specifica i requisiti per le singole tipologie di strutture sociali e disposizioni su autorizzazioni, accreditamento, predisponendo delle Linee guida che definiscono le necessarie risorse, strutturali, personali ed organizzative dei Centri oltre alle procedure di autorizzazione.

Il 12 febbraio **2019** è stato firmato il **Protocollo** tra la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, la Città di Cagliari, la Provincia di Cagliari, il Centro Regionale per la Giustizia minorile per la creazione dell'**Ufficio Interventi Civili** con lo scopo di assicurare maggiore funzionalità alle attività della Procura in materia civile e per la tutela dei diritti dei minori.

La Regione Sardegna finanzia progetti di accompagnamento all'autonomia rivolti a giovani stranieri di età compresa tra i 18 e i 25 anni, nell'ambito del programma di supporto e integrazione della popolazione migrante. Tale programma è previsto ai sensi dell'art. 17 della L. R. n. 4 del 2006¹⁴¹. La Regione, nell'ambito dell'art.25 bis della L.R. 23/2005, interviene per sostenere finanziariamente l'inserimento in struttura di MSNA o l'affidamento etero familiare.

Dal 2017, nella Città Metropolitana di Cagliari è attivo il Protocollo del Centro Affidi cagliaritano promosso dalle istituzioni pubbliche al fine di collaborare per l'attivazione di un **Tavolo di lavoro sull'affido di MSNA** - minori stranieri non accompagnati.

Tutela

Nel 2017, in collaborazione con l'EASO (European Asylum Support Office), AGIA ha avviato i primi due corsi formativi per aspiranti tutori di minori stranieri non accompagnati. Mentre nel Novembre 2018 si è dato supporto tecnico nella realizzazione del 4° corso formativo per aspiranti tutori di MSNA all'Ufficio del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Consiglio Regionale della Sardegna ed il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza con Decreto n. 6 del 07 novembre 2018 hanno approvato l'Avviso per la Selezione candidati aspiranti a svolgere le funzioni di tutore volontario a titolo gratuito di minori stranieri non accompagnati.

Il Protocollo di Intesa fra Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Sardegna e Tribunale per i Minorenni di Cagliari, per la formazione dei tutori volontari ed il coordinamento nelle attività di iscrizione agli Elenchi ex art. 11, è stato firmato il 2 luglio 2018. Con il Tribunale per i Minorenni di Sassari il 4 luglio 2018. L'Avviso Pubblico per la selezione di soggetti idonei a svolgere, a titolo gratuito, le funzioni di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (art. 11 legge 7 aprile 2017, n. 47) è stato pubblicato il 10 settembre 2018.

Accertamento dell'età e Salute

La **Determinazione della Regione Sardegna n. 631 del 23 giugno 2017** ha previsto l'approvazione delle **Linee di indirizzo regionali per l'accertamento dell'età** dei minori stranieri non accompagnati. Le ASL di Cagliari svolgono inoltre un Corso di Aggiornamento per gli operatori in tema di minori stranieri non accompagnati, l'accoglienza sanitaria del minore migrante e l'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato.¹⁴²

recante "L.R. n. 23/2005, art. 25-bis "Finanziamenti straordinari a carattere di urgenza e di inderogabilità per l'affidamento di minori, anziani e minori stranieri non accompagnati disposti dall'Autorità giudiziaria", ha disposto l'incremento del contributo riconosciuto dal Ministero dell'Interno ai Comuni che predispongono le misure di accoglienza a valere sul Fondo Nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in quanto, tale quota, è ritenuta insufficiente a garantire tutti i servizi previsti in favore dei minori.

¹⁴¹ L.R. 11 maggio del 2006, Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazioni della spesa, politiche sociali e di sviluppo.

¹⁴² <https://www.aslcagliari.it/index.php?xsl=52&v=7&s=8&n=10&na=1&ftt=1&ftb=1&fte=1&es=271,272,273,274,275,276&k=ecm&p=2&f=20>

Istruzione

Con D.D. prot. N. 1144 del 09 novembre 2017 sono stati approvati dei progetti di integrazione rivolti a minori stranieri non accompagnati e studenti stranieri di recente immigrazione¹⁴³.

Sicilia

Con D.P. 513 del 18/01/2016, la Sicilia ha approvato gli standard strutturali e organizzativi per le strutture di accoglienza di II livello. L'Ordinanza 513/2016 determina il pagamento di una retta pro die pro capite per i minori italiani stranieri presenti in Centri di accoglienza¹⁴⁴.

Al **2016** risale inoltre il **Protocollo per la Presa in carico del MSNA nella città di Palermo**, fra attori istituzionali relativi ai settori rilevanti per la tutela dei diritti fondamentali del minore: Questura, Prefettura, A.S.P. Palermo, Comune, Ufficio Scolastico Regionale, Garante per l'Infanzia comunale, Tribunale civile e Tribunale per i Minorenni, Comune di Palermo, l'Università di Palermo.

Il **31 maggio 2018, UNICEF Italia, il Consorzio Sol.Co. – Rete di Imprese sociali siciliane e Fondazione Ebbene hanno firmato un protocollo di intesa** a sostegno dei progetti di prima e seconda accoglienza in Sicilia per i minorenni migranti arrivati in Italia.

I tre partner collaborano al fine di promuovere iniziative e percorsi di formazione, sensibilizzazione, con attività di ricerca e progettazione, al fine di favorire l'integrazione dei bambini e giovani migranti arrivati nel nostro paese, sebbene le attività siano aperte anche a giovani italiani. Le attività di UNICEF, nel quadro della collaborazione, sono inoltre volte a sostenere la formazione degli operatori nei Centri di accoglienza interessati, con affiancamento del personale dei centri nella realizzazione di attività di sostegno psicosociale, orientamento legale e sostegno di percorsi educativi individualizzati.

Il 24 gennaio 2018, è stato firmato il Protocollo di intesa per le “Buone Prassi per l'Accoglienza e l'integrazione sociale dei minori stranieri non accompagnati” presso la Prefettura di Siracusa. Gli attori implicati dall'atto sono la Prefettura, la Questura- Ufficio Immigrazione, la Procura della Repubblica ed il Tribunale per i Minorenni, le Strutture di Accoglienza, l'Ente Locale-Servizio Sociale comunale, A.S.P. e aziende ospedaliere, Organizzazioni umanitarie autorizzate e Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. Il Protocollo, che prevede fra i vari doveri e procedure il costante aggiornamento del SIM da parte di tutti gli enti coinvolti, è stato firmato solo da: Prefetto, Questore, Commissario A.S.P. SR, Sindaco di Siracusa, Sindaco di Solarino.

Il Regolamento sull'Affido Familiare è disciplinato in Sicilia con D.A. n. 481 del febbraio 2005¹⁴⁵, di gran pregio è invece il Progetto Terreferme dell'UNICEF che ha portato alla collaborazione di differenti attori istituzionali per promuovere l'affido di MSNA dalla Sicilia verso famiglie in Lombardia e Veneto. Tale collaborazione è strutturata attraverso un Tavolo Politico Istituzionale con Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ANCI, AGIA e ANMMF, non vi sono rappresentanze regionali.

Tutela

Stante la difficoltà del Garante Regionale per un'effettiva operatività in tema di organizzazione e formazione dei tutori volontari, i corsi sono stati organizzati secondo modelli e attori diversi a seconda delle Città coinvolte. Il

Leggi di riferimento

- La Regione non dispone di una legge regionale che disciplini il fenomeno immigratorio. Un disegno di legge è al vaglio dell'Assemblea Regionale.

¹⁴³ http://www.sardegna.istruzione.it/integrazione_alumni_stranieri.shtml

¹⁴⁴ Si rimanda al focus Palermitano per osservazioni sul tema e sull'esperienza a Palermo pregressa al 2017.

¹⁴⁵ <https://linediattivita.dipartimento-famiglia-sicilia.it/images/documenti/2015/da481.pdf>

Garante Regionale, nel giorno 1 agosto 2017, ha concluso un Protocollo d'intesa con il Tribunale per i Minorenni di Messina, prot. 34/17, per la creazione degli Elenchi di tutori ex art. 11 e la formazione dei tutori. Il 10 luglio 2017 il Garante ha firmato l'accordo di intesa con il Tribunale per i Minorenni di Catania. Al momento, si specifica che il Garante Regionale è formalmente dimissionario.

A **Catania, gli Uffici Minorili e Save the Children** Italia hanno sottoscritto un **Protocollo di Intesa in data 19 aprile 2018** per attività di orientamento socio-legale sui diritti dei MSNA rivolta ai tutori volontari, ai servizi sociali e ai responsabili delle strutture d'accoglienza. Il 21 settembre 2018, il Tribunale per i Minorenni ha comunicato l'apertura di uno sportello di orientamento a tale scopo presso i propri locali.

Protocollo d'intesa tra il Tribunale per i Minorenni di Palermo, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Sicilia e il Garante del Comune di Palermo, avente ad oggetto la realizzazione di un sistema di supporto e monitoraggio ai Tutori Volontari. Inoltre, a Palermo è attivo uno **sportello di supporto** e orientamento nel quadro dell'Ufficio Monitoraggio Tutori, coordinato dall'**Unicef**, presso la sede del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza del Comune di Palermo.

Istruzione

A Palermo, l'UNICEF collabora con la Scuola di Lingua italiana per Stranieri (ItaStra)¹⁴⁶ dell'Università degli Studi di Palermo l'Istituto per le Tecnologie Didattiche del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ITD-CNR) per realizzare attività di inclusione sociale con il patrocinio dell'Ufficio Scolastico Regionale (USR) per la Sicilia¹⁴⁷.

2.3.5 Conclusioni

Dall'analisi della legislazione e delle politiche svolta emergono differenti considerazioni che si aggiungono a quanto in precedenza rilevato a livello europeo e nazionale. In primo luogo, rileva la presenza di un fenomeno, come quello che concerne la migrazione di minori non accompagnati, che necessita di un coordinamento multi-livello che affronti su diversi punti la presa in carico di tali minori. In secondo luogo, emerge forte la notevole frammentazione di normative e pratiche in tema di minori non accompagnati tanto nella comparazione fra Stati che in quella fra Regioni.

Le considerazioni esposte sono l'una interdependente con l'altra essendo connesse ed, in un certo senso, presupposto l'una dell'altra, difatti senza un forma di coordinamento non si può arrivare ad un'armonizzazione delle politiche locali e nazionali, mentre una forte diversità di queste rende molto più complessa una collaborazione efficiente fra gli organi istituzionali.

A livello regionale, oltre a quanto già espresso, dall'analisi emergono **alcune pratiche positive** che hanno portato ad un coordinamento maggiore fra organi istituzionali e non. In alcune Regioni sono infatti attivi, a partire dalla Legge Zampa, ma anche in alcuni casi precedentemente alla legge, dei **protocolli integrati** fra Prefetture, Comune, Questure, Tribunali, Servizi Sociali, Aziende Sanitarie e Uffici Scolastici. Tale pratica potrebbe favorire una presa in carico più efficace ed efficiente nei confronti dei MSNA. In altre Regioni sono invece stati istituiti **Tavoli di lavoro istituzionali e Osservatori**, specifici o rivolti più in generale al fenomeno migratorio: si evidenzia la positività di tale esperienza se combinata con un'effettiva operatività decisionale. Si evidenzia come una potenziale pratica positiva la **creazione della Banca Dati sui MSNA** da parte del Garante Regionale della Puglia in coordinamento con gli organi giudiziari per facilitare il monitoraggio ed il lavoro delle autorità e dei tutori per la presa in carico dei minori.

Alcune Regioni hanno ipotizzato in maniera più autonoma **l'avvio di un dialogo con alcuni degli Stati di provenienza dei minori** come nel caso del Friuli-Venezia Giulia e dell'Emilia Romagna, in tal senso, si propone di monitorare gli sviluppi di tali iniziative. Nella valutazione regionale, si evidenzia inoltre il **forte ruolo in molti contesti delle organizzazioni internazionali di riferimento** come UNICEF e UNHCR per l'implementazione della legge Zampa, sia in **collaborazione con attori del terzo settore** sia in supporto agli organi istituzionali. Il lavoro di promozione dei diritti dei minori non accompagnati da parte delle organizzazioni non governative in molti contesti

¹⁴⁶ <http://www.unipa.it/strutture/scuolaitalianastranieri/>

¹⁴⁷ <https://www.unicef.it/doc/8193/studiare-migrando-innovazione-per-inclusione-sociale-minori-stranieri-palermo.htm>

regionali e locali ha avuto effettivi positivi e propulsivi rispetto alle realtà più istituzionali, sia svolgendo un ruolo di monitoraggio dell'attuazione della legge sia divenendo parte integrante dell'effettiva realizzazione del contenuto normativo. Difatti, in alcuni territori, ad un'attenuazione dell'azione istituzionale locale, le realtà dell'associazionismo hanno promosso attività di accoglienza e integrazione.

In definitiva vi sono alcuni aspetti della legge Zampa a cui è stata data attuazione anche grazie **a lavoro coordinato fra AGIA, Garanti Regionali, EASO e organizzazioni non governative**, come ad esempio la tutela volontaria ex art. 11, che è stata avviata in ognuna delle Regioni seppure con iniziali difficoltà e partenze differenziate. Difatti alcune Regioni non avevano al tempo le risorse umane (a partire dalla figura del Garante in alcuni casi) ed economiche per avviare i corsi e la formazione, tuttavia con una volontà comune si è arrivati alla nomina dei tutori in tutti i territori. Invece, **altri articoli della legge necessitano di una volontà collaborativa maggiore come ad esempio nel caso dell'affido familiare, della cooperazione internazionale – art. 20, dell'istruzione dei minori non accompagnati – art. 14 e delle forme di accompagnamento alla maggiore età – art. 13**. Da realizzare anche in un'ottica inter-regionale e, a dimostrazione di ciò, si fa riferimento al Progetto sull'affido familiare Terreferme promosso da UNICEF ma che vede la partecipazione di quasi tutti gli attori istituzionali di riferimento coinvolti.

La cooperazione fra Regioni potrebbe infatti promuovere buone pratiche e meccanismi di equilibrio atti a colmare potenziali difformità nell'accoglienza e nell'integrazione dei minori dovute ai differenti contesti regionali socio-economici.

BIBLIOGRAFIA

Profili normativi nazionali

AGIA, I movimenti dei minori stranieri non accompagnati nelle frontiere settentrionali, Documento di studio e proposta, febbraio 2019

AGIA e UNHCR, L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019

AIDA, Asylum Information Database, Country Report Italy (a cura di ASGI), 2019

ASGI e INTERSOS, Quali percorsi per i Minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari? Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati, 2018

ASGI, The Game-legal inspection in Patras (Greece) on readmission of migrants and asylum seekers from Italy to Greece based on summary procedures, 2019

ASGI, ASGI chiede l'immediata revoca del decreto interministeriale del 7 aprile 2020. L'Italia è sempre vincolata all'obbligo di fornire un porto sicuro alle persone salvate in mare, 15 Aprile 2020

ASGI, Emergenza Covid-19 e percorsi dei minori non accompagnati dopo i 18 anni, 2020

Carletti P., Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati, 2017

CIR, Emergenza Covid-19 e Protezione dei minori stranieri non accompagnati, Scheda Tecnica e Nota legale, 2020

CIR, Tabella Emergenza Covid-19 e MSNA, 2020

CISMAI, Requisiti minimi per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, 2020

Constitutional Council [Conseil constitutionnel français], 2019.Mr. Adama S., 21/03/2019.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, 2016, Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, 2019. Les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe.

Di Iella D., I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza, Rivista Familia, 2019

- Di Napoli E., Riflessioni a margine della nuova procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 l. 47/2017, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 3/2017.
- Diop, M., 2009. Unaccompanied Minors' Rights within the European Union: Is the EU Asylum and Immigration Legislation in line With the Convention on the Rights of the Child?
- EASO, Practical Guide on Age Assessment, 2018
- EASO, Asylum Report, 2020
- EASO, Italy Operating Plan, 2020
- EASO, 2019. Report on Asylum procedures for children, 2019.
- EASO, 2019. Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures.
- E.K.K.A. National Center for Social Solidarity, 2020. Situation Update: Unaccompanied Children (UAC) in Greece.
- EMN, Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway, Synthesis Report, 2018
- EMN, EU Inform Unaccompanied Minors, 2020
- EU FRA, Guardianship for unaccompanied children in Italy, 2017
- EU FRA, Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures, 2018
- Eurostat, 2020. Almost 14,000 Unaccompanied Minors Among Asylum Seekers Registered In the EU in 2019.
- European Commission, 2010. Action Plan on Unaccompanied Minors (2010–2014).
- European Commission, 2014. Reference Document On Unaccompanied Children.
- European Commission, 2018. Approaches to Unaccompanied Minors following Status Determination in the EU Plus Norway.
- European Commission, Migration and Home Affairs, 2018. Common European Asylum System, visited on 2 July 2020, site: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.
- European Commission, European Migration Network, 2020. Annual Report On Migration And Asylum 2019.
- European Commission, European Migration Network, 2020. How Do Eu Member States Treat Cases Of Missing Unaccompanied Minors?
- European Union Agency for Fundamental Rights, 2017. Guardianship for unaccompanied children in Italy.
- European Union Agency for Fundamental Rights, 2020. Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes.
- EU Court of Justice 550/16 – A e S / Staatssecretaris van Veiligheid, 12 April 2018.
- HCHH, The application of the 1996 Child Protection Convention to unaccompanied and separated children, Febbraio 2020
- International Rescue Committee, UK, 2020. What is the Dubs Amendment?). Retrieved July 02, 2020, from <https://www.rescue-uk.org/article/what-dubs-amendment>.
- Intersos, L'isola dei minori, l'accoglienza dei minori non accompagnati in Sicilia, Rapporto, 2019
- ISMU, A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia, Report Integrale, UNICEF – UNHCR – OIM, Milano, 2019
- ISMU, La scuola incontra i minori stranieri non accompagnati, Soggetti, compiti e diritti, 2020
- Kenny M.A., Loughry M., Addressing the limitations of age determination for unaccompanied minors: A way forward, in *Children and Youth Services Review*, 92, 2018
- Melting Pot, Manuale di sopravvivenza per il minore straniero non accompagnato e per il suo tutore, 2020.
- Lelliott, J., 2018. Italy's 'Zampa' law: increasing protection for unaccompanied children.
- MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department, C-648/11, Court of Justice of the European Union, 6 June 2013.
- Micela F., I tutori volontari: il senso di un ruolo, in *Minorigiustizia*, 2019

- Moyersoer J., *Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età*, in *Minorigiustizia*, 3/2017
- NAGA-SIMM, *Attuale legislazione sanitaria italiana per gli immigrati irregolari e attuale fruibilità di tale legislazione a livello regionale*, 2019
- Openpolis e ActionAid, *La sicurezza dell'esclusione*, 2019
- Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 604/2013 as regards determining the Member State responsible for examining the application for international protection of unaccompanied minors with no family member, sibling or relative legally present in a Member State', *Official Journal*. C 12/69.
- Papademetriou, T., 2014. *Library of Congress: European Union: Status of Unaccompanied Children Arriving at the EU Borders*.
- Penasa S., *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare*, in *Federalismi*, n.2/2019
- Polito A., Rioli M. L., *Manuale per la presa in carico psicosociale dei Minori Stranieri Non Accompagnati. Médecins du Monde, UNICEF*, 2018
- Recast Qualification Directive 2011/95/EU on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (2011) *Official Journal*. L337/9.
- Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 29 June 2013, *OJ L*. 180/31-180/59; 29.6.2013, (EU)No 604/2013.
- Rozzi E., *L'accertamento dell'età e l'accoglienza dei minori non accompagnati all'esame della Corte Edu*, in *Minorigiustizia*, 3/2017
- Savio G., *Accesso alla procedura di asilo e poteri "di fatto" delle Questure*, in *Questione Giustizia*, 2019
- Sciacovelli E., *Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali*, in *Studi sull'integrazione Europa*, n. 2 2018
- Segatto B., De Masi D., Surian A. (a cura di), *L'ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano, 2018
- Save the Children Italia, *Cosa cambia per i minori con il decreto sicurezza?* Articolo su web 29 novembre 2018
- Save the Children Italia, *Atlante Minori Stranieri non Accompagnati*, *Crescere lontano da casa*, 2018
- Save the Children Italia, *Superando le barriere, percorsi di accoglienza ed inclusione dei giovani migranti*, 2020
- Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull'attuazione della L. 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", *Osservazioni e raccomandazioni*, 7 novembre 2017
- Tomai G., *Minori stranieri non accompagnati fra tutela ed accoglienza*, in *Minorigiustizia*, 2019
- UK Home Office, *Age assessment*, last update 23 may 2019
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *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), 29 May 2013, *CRC /C/GC/14*.
- UN Commission on Human Rights, *Convention on the Rights of the Child*, 7 March 1990, *E/CN.4/RES/1990/74*.
- UNHCR, 2016. *UN refugee agency supporting French authorities in transferring refugees from Calais 'Jungle'*. Retrieved from <https://refugeesmigrants.un.org/un-refugee-agency-supporting-french-authorities-transferring-refugees-calais-%E2%80%98jungle%E2%80%99>
- UNHCR, 2017. *Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation*, p. 82.
- UNHCR, 2018. *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*.

UNHCR, 2020. UN agencies welcome first relocation of unaccompanied children from Greece, retrieved from <https://www.unhcr.org/news/press/2020/4/5e9707ed4/un-agencies-welcome-first-relocation-unaccompanied-children-greece.html>.

UNHCR, Viaggi disperati: I minori rifugiati e migranti in arrivo in Europa e come rafforzare la loro protezione, 2019

UNICEF, 2017. UNICEF hails new Italian law to protect unaccompanied refugee and migrant children as model for Europe, retrieved from https://www.unicef.org/media/media_95485.html.

UNICEF, 2019. Protecting Children in Migration Across the European Union: Learning from Practices, retrieved from <https://www.unicef-irc.org/article/1896-protecting-children-in-migration-across-the-european-union-learning-from-practices.html>

Wenke D., Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration, 2017

Profili normativi regionali

AGIA e UNHCR, L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019

AGIA, La selezione e formazione di aspiranti tutori volontari di minori non accompagnati. Compendium sull'attività svolta dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza con il supporto di EASO, 2018

AGIA, L'attività dei tribunali per i minorenni, I Report di Monitoraggio, 2019

AGIA, L'attività dei garanti regionali e delle province autonome, I Report di Monitoraggio, 2019

Bianchi D., Moretti E., Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia. Esiti dell'indagine campionaria sull'affidamento familiare e l'assistenza familiare, Istituto degli Innocenti, 2019

Carletti P., Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati, 2017

CISMAI, Requisiti minimi per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, 2020

Defence for Children, Orientamenti formativi sulla tutela volontaria di persone minorenni straniere non accompagnate, 2018

Di Iella D., I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza, Rivista Famiglia, 2019

Di Napoli E., Riflessioni a margine della nuova procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 l. 47/2017, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo 3/2017.

Garante Regionale dei Diritti della Persona, Friuli Venezia Giulia, I minori stranieri non accompagnati. Guida pratica alla normativa. Quaderni dei diritti - Dicembre 2017

Garante Regionale per l'Infanzia, Regione Puglia, Relazione annuale di attività, anno 2017-2018

Intersos, L'isola dei minori, l'accoglienza dei minori non accompagnati in Sicilia, Rapporto, 2019

ISMU, La scuola incontra i minori stranieri non accompagnati, Soggetti, compiti e diritti, 2020

Lebboroni G., Minori stranieri e minori stranieri non accompagnati, in Magistratura Indipendente, aprile 2020

Lorenzini E., MSNA: quale diritto alla famiglia? Esiti da una ricerca qualitativa in Emilia Romagna, in Rivista italiana di Educazione Familiare, 2019

Melting Pot, Manuale di sopravvivenza per il minore straniero non accompagnato e per il suo tutore, 2020.

Micela F., I tutori volontari: il senso di un ruolo, in Minorigiustizia, 2019

Mondo L., Rusciani R., Rozzi E., Fiore O., De Salvo O., I minori stranieri non accompagnati in Italia: definizioni, numeri e identificazione, Regione Piemonte Direzione Coesione Sociale Settore Politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale, 2018

Moyersoen J., Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età, in Minorigiustizia, 3/2017

- NAGA-SIMM, Attuale legislazione sanitaria italiana per gli immigrati irregolari e attuale fruibilità di tale legislazione a livello regionale, 2019
- Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna, Report 2019
- Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino, Report 2018
- Polito A., Rioli M. L., Manuale per la presa in carico psicosociale dei Minori Stranieri Non Accompagnati. Médecins du Monde, UNICEF, 2018
- Rozzi E., L'accertamento dell'età e l'accoglienza dei minori non accompagnati all'esame della Corte Edu, in *Minorigiustizia*, 3/2017
- Save the Children Italia, Atlante Minori Stranieri non Accompagnati, Crescere lontano da casa, 2018
- Save the Children Italia, Superando le barriere, percorsi di accoglienza ed inclusione dei giovani migranti, 2020
- Savio G., Accesso alla procedura di asilo e poteri "di fatto" delle Questure, in *Questione Giustizia*, 2019
- Sciacovelli E., Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali, in *Studi sull'integrazione Europa*, n. 2 2018
- Segatto B., De Masi D., Surian A. (a cura di), L'ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza, Franco Angeli, Milano, 2018g 2019
- Tribunale per i Minorenni di Catania, Relazione sull'amministrazione della giustizia per il periodo 1° luglio - 30 giugno 2018 sull'andamento della Giustizia Minorile ed in particolare dell'attività del Tribunale per i Minorenni del Distretto, 2018
- UNHCR, Viaggi disperati: I minori rifugiati e migranti in arrivo in Europa e come rafforzare la loro protezione, 2019
- UNICEF, V Rapporto sui Minori Stranieri non Accompagnati in Basilicata, 2020

AREA RICERCA



CAPITOLO 3

Mappatura dei progetti a favore dei MSNA in Italia

A cura di Irene Carbone

3.1 Nota introduttiva

L'evoluzione più recente del fenomeno migratorio dei minori stranieri non accompagnati in Italia ha posto l'urgenza di un adeguamento della normativa che disciplina il trattamento giuridico di questa "categoria" di migranti. Nel corso della XVII legislatura, al fine di garantire maggiore organicità al complesso quadro normativo di riferimento, nel quale coesistono numerose disposizioni "disorganiche e in parte contrastanti tra loro"¹⁴⁸ è stata approvata la legge n. 47/2017, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

La legge 7 aprile 2017 n. 47 – entrata in vigore il 6 maggio 2017 e anche nota come "Legge Zampa", dal nome della prima firmataria del provvedimento – ha l'obiettivo di definire in modo omogeneo il sistema di protezione dei MSNA e tutti gli aspetti relativi alla loro accoglienza, allo scopo di armonizzare l'applicazione delle disposizioni a livello nazionale e rafforzare gli strumenti di tutela per i minori. Un elemento di rilevanza della legge, frutto anche di un intenso lavoro di *advocacy* da parte di alcune organizzazioni del Terzo Settore, risiede pertanto nel tentativo di delineare un sistema di tutela che punta a rafforzare il percorso di uscita da una modalità di gestione emergenziale del fenomeno.

¹⁴⁸ Cfr. G., Martini, *Il minore straniero nelle fonti normative internazionali e nazionali*, Firenze, 2007, <http://www.adir.unifi.it/ri- vista/2007/martini/cap1.htm>

In relazione al nuovo dispositivo normativo è nata la necessità di effettuare una ricognizione dell'offerta nazionale dei progetti di accoglienza, tutela, inclusione, ricerca e raccolta dati riguardanti i minori che giungono soli nel nostro paese.

Tra le attività poste in essere dall'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati del CeSPI al fine di valutare lo stato di avanzamento della Legge a tre anni dalla sua approvazione vi è stata pertanto una mappatura dei progetti a favore dei MSNA attuati su base nazionale dal 2017 ad oggi.

Il lavoro di mappatura, senza pretese di esaustività, si pone l'obiettivo, da un lato, di mettere a fuoco lo stato dell'arte generale rispetto al fenomeno e, dall'altro, di essere uno strumento operativo per conoscere dettagliatamente ognuna delle realtà rilevate, utile alla capitalizzazione delle buone pratiche esistenti, in un'ottica di trasferibilità delle esperienze.

L'architettura sulla quale si basa la mappatura sono gli ambiti della stessa legge n. 47/2017. La combinazione delle variabili indagate con gli ambiti ha consentito di costruire una matrice dei dati raccolti che ha permesso di far emergere alcune risultanze di cui si darà conto nel presente contributo.

3.2 Evoluzione del fenomeno migratorio dei MSNA in Italia: alcuni numeri

Il fenomeno migratorio dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia ha assunto crescente rilevanza nel corso del tempo, soprattutto a partire dagli anni Novanta, con l'arrivo di minori soprattutto da Albania, Romania, Ucraina e Kurdistan¹⁴⁹. Non esiste un monitoraggio sistematico delle presenze di minori soli giunti sul nostro territorio nazionale fino al 2000, quando viene creata un'apposita banca dati presso il Comitato per i Minori Stranieri (CMS), organo interministeriale istituito dall'art. 33 del D.Lgs. n. 286/98 al fine di tutelare i diritti dei minori accolti, le cui competenze sono state trasferite nel 2012 alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali¹⁵⁰. In media, tra il 2000 e il 2008, sono circa 7.700¹⁵¹ i MSNA censiti dal CMS sulla base delle segnalazioni inviate dalle autorità competenti¹⁵². Il dato appare tuttavia sottostimato perché la presenza di MSNA non viene segnalata sistematicamente¹⁵³. Infatti, le segnalazioni che riguardano determinati gruppi di minori non rientrano nelle competenze del Comitato, come ad esempio quelle relative ai minori richiedenti protezione internazionale, vittime di tratta o cittadini comunitari¹⁵⁴. Inoltre non tutti i minori vengono rintracciati o entrano in contatto con le istituzioni pubbliche. Dal 2002 nella banca dati vengono distinti i minori identificati perché di competenza del Comitato e i minori segnalati ma non identificati in quanto al di fuori della competenza del Comitato stesso o perché resisi ir-reperibili prima dell'identificazione¹⁵⁵.

Fino al 2007 i principali paesi d'origine dei minori sono Albania, Marocco e Romania: un dato in linea con il trend relativo alla popolazione immigrata totale. In particolare, tra il 2000 e il 2006 si assiste a una diminuzione del numero di minori albanesi (dal 69% al 17%) e a un graduale aumento del numero di minori marocchini (dal

¹⁴⁹ Cfr. O., Salimbeni, *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, Pisa, ETS, 2011, p. 30; A., Di Napoli, *Piccoli uomini in cammino*, Lecce, Youcanprint, 2019.

¹⁵⁰ Oltre al censimento dei minori stranieri non accompagnati, il comitato aveva tra i suoi compiti anche quello di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri, coordinare le attività delle amministrazioni interessate, accertare lo status del minore non accompagnato e deliberare per l'affidamento temporaneo e il rimpatrio assistito. Cfr. DPCM 535/99 "Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

¹⁵¹ Cfr. EMN Italia, *Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione. Analisi del caso italiano per uno studio comparativo a livello comunitario*, 2009, p. 17 e sgg.,

¹⁵² Ai sensi dell'art. 5 del DPCM 535/99 i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti che svolgono in particolare attività sanitarie o di assistenza, che vengano a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore straniero non accompagnato sono infatti tenuti a segnalarli al Comitato. Sulla base degli aggiornamenti periodici, vengono espunti dalla banca dati i minori diventati nel frattempo maggiorenni, rimpatriati, accolti in affidamento familiare o deceduti.

¹⁵³ M., Giovannetti, (a cura di), *Secondo rapporto Anci 2007*, Dipartimento immigrazione Anci, 2008, p. 13 e sgg..

¹⁵⁴ Save the Children Italia Onlus, *I minori stranieri in Italia: identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, Roma, 2009, p. 24.

¹⁵⁵ Cfr. EMN Italia, op. cit., p. 18.

7,7% al 21,8%). Nello stesso periodo le segnalazioni di minori rumeni registrano una significativa crescita, passando dal 6% al 33,5% delle segnalazioni totali¹⁵⁶. In particolare, dal 2004 al 2006, ovvero prima dell'adesione all'Unione europea, la Romania diventa il primo paese di provenienza. I dati raccolti a partire dal gennaio 2007 risentono dunque della mancata rilevazione dei minori di cittadinanza rumena, che a fine 2006 rappresentavano circa un terzo delle presenze totali (2.336 su un totale di 6.453)¹⁵⁷.

Mettendo a confronto le prime cinque cittadinanze di minori censiti tra il 2008 e il 2009, è possibile notare un calo del numero di minori marocchini, albanesi e palestinesi e un incremento delle presenze di minori afgiani ed egiziani. Nello specifico, al 30 settembre 2009, su un totale di 6.587 segnalati al CMS, il numero di minori provenienti da Marocco (999), Albania (743) e Palestina (448) si mostra in flessione rispettivamente del 19,6%, 23,4% e 43,4% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Al contrario, il numero di minori provenienti da Afghanistan (743) ed Egitto (952) cresce rispettivamente del 21% e del 5,1%.

Tavola 5 – MSNA presenti e censiti / MSNA sbarcati al 31 dicembre, 2014-2019¹⁵⁸

ANNI	MSNA presenti e censiti	MSNA sbarcati
2014	10.536	13.026
2015	11.921	12.360
2016	17.373	25.846
2017	18.303	15.779
2018	10.787	3.536
2019	6.054	1.680

Nel biennio 2009–2010 il numero di MSNA iscritti nella banca dati del CMS si mostra in flessione (6.587 nel 2009 e 4.588 nel 2010)¹⁵⁹.

Similmente a quanto accaduto per le presenze di migranti in valore assoluto, le presenze di minori stranieri giunti soli vanno intensificandosi a seguito delle rivoluzioni arabe che dalla Tunisia, nel dicembre 2010, si sono rapidamente estese anche ad Egitto, Libia, Siria ed altri paesi della regione MENA.

¹⁵⁶ Cittalia, *Minori romeni in Italia. Strategie di tutela, Comunicare*, Roma, 2010, p. 45.

¹⁵⁷ Dal 2007 non vengono più conteggiati neanche i minori non accompagnati provenienti dalla Bulgaria, a seguito dell'adesione del paese all'Unione.

¹⁵⁸ I dati relativi ai minori presenti e censiti sono stati ripresi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, mentre quelli relativi ai minori giunti in Italia tramite sbarco dal Ministero dell'Interno. In questo contesto, si segnala che a seguito dell'istituzione del Sistema Informativo Minori (SIM), per effetto dell'art. 9 della l. n. 47/2017, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali elabora, oltre ai dati di stock dei minori presenti e censiti e dei minori irreperibili, anche i dati di flusso inerenti agli ingressi di minori, via mare e via terra, e agli eventuali allontanamenti nel corso di un determinato anno. Per interpretare lo scarto tra le presenze di minori segnalate alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione e quello di minori sbarcati – che ricordiamo rappresentare la gran parte, ma non l'unica, degli ingressi di minori –, è necessario tenere in considerazione anche il numero dei minori irreperibili e il numero di minori che diventano maggiorenni il primo giorno dell'anno. Solitamente, in assenza di informazioni a riguardo, le autorità registrano infatti il 1° gennaio come data di nascita. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio – 30 aprile 2015*, Roma, 2015, p. 5.

¹⁵⁹ Cittalia, *I minori stranieri non accompagnati in Italia. IV Rapporto ANCI-Cittalia 2011*, Roma, 2012, p. 6.

Nell'ambito della cosiddetta "Emergenza Nord Africa" (ENA)¹⁶⁰ le presenze censite di minori non accompagnati tornano a superare le 7.000 unità¹⁶¹. Nel corso del 2011 le presenze crescono infatti di quasi del 70% rispetto all'anno precedente (7.750 a fronte delle 4.588 registrate nel 2010).

Secondo quanto riportato dalla Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al 29 febbraio 2012 i minori segnalati al CMS / risultano essere 7.382¹⁶². Per quanto riguarda le nazionalità, rispetto a cinque anni prima, nel 2012 si assiste a un aumento delle presenze, oltre che di minori provenienti da Egitto e Tunisia, anche di minori giunti da paesi dell'Africa sub-sahariana, in particolare Mali e Costa d'Avorio e, soprattutto, di minori originari del Bangladesh¹⁶³.

Se la consistenza numerica, in termini assoluti e differenziata per paesi di provenienza, rappresenta una variabile che cambia nel tempo, dall'analisi dei dati censiti emergono alcune caratteristiche che si sono invece mantenute costanti. Innanzitutto, la composizione di genere: così come nelle precedenti rilevazioni, il fenomeno migratorio interessa quasi esclusivamente minori di sesso maschile. Anche l'andamento delle classi di età segue una certa linea di tendenza, in quanto la maggioranza dei MSNA ha un'età compresa tra i 15 e 17 anni (cfr. Tav. 2). Un'altra costante è rappresentata dall'elevata percentuale di minori "irreperibili", che si allontanano dalle strutture di accoglienza e di cui si perdono le tracce. Più fluttuante appare il dato della ripartizione dei minori per regione di accoglienza, sebbene a partire dal 2007 si assista a una presenza più consistente di minori in Sicilia.

Nel corso del 2014 si è registrato un incremento significativo delle presenze, connesso al sensibile aumento dei flussi di ingresso via mare. In particolare, in base ai dati elaborati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al 31 dicembre dello stesso anno le presenze censite sono state 10.536 (a fronte delle 6.319 del 2013) e gli arrivi via mare 7.831 (a fronte dei 3.563 del 2013)¹⁶⁴. Secondo dati del Viminale, tra il 2014 e il 2018 sono giunti sulle coste italiane 70.547 minori stranieri non accompagnati¹⁶⁵. Rispetto alle provenienze, i principali paesi d'origine sono stati Egitto, Albania, Gambia ed Eritrea. A partire dal 2018 si osserva una crescita dei MSNA provenienti da paesi dell'Africa occidentale, in particolare, oltre che dal Gambia, anche da Guinea, Costa D'Avorio, Mali, Nigeria e Senegal.

Secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁶⁶, le presenze registrate al 31 dicembre 2016 erano pari a 17.373, con un incremento del 45,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Al 31 dicembre 2019 i MSNA presenti e censiti sul territorio nazionale erano 6.054, con un decremento del 43,9% rispetto al 31 dicembre 2018, quando il numero di minori era pari a 10.787, e del 66,9% rispetto al 31 dicembre 2017, quando i minori presenti erano 18.303¹⁶⁷.

I MSNA registrati a fine 2019 erano in larga maggioranza di sesso maschile (94,8%, pari a 5.737 minori) e in misura sensibilmente minore di sesso femminile (5,2%, pari a 317 minori). La maggioranza aveva un'età compresa tra i 15 e i 17 anni (94,8%, pari a 5.740 minori). In particolare i 17enni, che nel 2014 costituivano il 49,5% dei MSNA presenti, nel 2019 hanno rappresentato il 61,5% del totale (3.723).

¹⁶⁰ Lo straordinario afflusso di cittadini provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo ha spinto il Governo italiano a decretare, nel febbraio del 2011, lo stato di emergenza umanitaria, prorogato fino al febbraio 2013. Per maggiori approfondimenti cfr. M., Zupi, *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, in "Osservatorio di Politica internazionale", n. 59, CeSPI, Roma, 2012.

¹⁶¹ M., Accorinti, *Minori stranieri non accompagnati e intervento sociale: l'Emergenza Nord Africa 2011*, Working Paper - IRPPS CNR, Roma, 2013, pp. 5-6.

¹⁶² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Comitato per i minori stranieri, *Report nazionale minori stranieri non accompagnati (MSNA) aggiornato al 29 febbraio 2012*, Roma, 2012.

¹⁶³ M., Giovannetti, (a cura di), *I minori stranieri non accompagnati in Italia. V Rapporto ANCI-Cittalia*, Roma, 2014, p. 34.

¹⁶⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio - 31 dicembre 2014*, Roma, 2014, p. 3 e sgg.

¹⁶⁵ Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero - 31 gennaio 2017*; 31 dicembre 2019 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>; Fondazione ISMU, *A un bivio. La transizione alla vita adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, UNICEF, UNHCR e OIM, Roma, 2019, p. 24.

¹⁶⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) - Dati al dicembre 2016*, Roma, 2016, p. 1.

¹⁶⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio - Dati al 31 dicembre 2019*, Roma, 2019, p. 2.

Tavola 6 – Distribuzione per età dei MSNA presenti al 31 dicembre, 2014-2019¹⁶⁸

ETÀ	ANNI											
	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
17 anni	5.216	49,5	6.432	54,0	9.827	56,5	11.035	60,3	6.492	60,2	3.723	61,5
16 anni	302	28,7	3.238	27,2	4.524	26,0	4.279	23,4	2.680	24,8	1.579	26,1
15 anni	1.321	12,5	1.312	11,0	1.696	9,8	1.760	9,6	860	8,0	438	7,2
7-14 anni	952	9,0	896	7,5	1.280	7,4	1.113	6,1	671	6,2	270	4,5
0-6 anni	27	0,3	43	0,4	46	0,3	116	0,6	84	0,8	44	0,7
TOT.	10.536	100	11.921	100	17.373	100	18.303	100	10.787	100	6.054	100

Il primo paese d'origine era l'Albania (27,7%, pari a 1.676 minori), seguita da Egitto (8,8%, pari a 531 minori) e Pakistan (8,3%, pari a 501 minori)¹⁶⁹.

Se si guarda alla ripartizione per cittadinanza delle ragazze minorenni si rileva che i principali paesi di origine erano Nigeria, Albania e Costa D'Avorio. Nella maggior parte dei casi le minorenni provenienti da tali paesi sono vittime della tratta per la prostituzione. Secondo quanto rilevato da Save the Children Italia Onlus nell'ambito del progetto "Vie d'Uscita", nel 2018 le vittime, giovani e minorenni, di origine nigeriana intercettate durante le attività di strada sono state 1.414, pari al 64% del totale (2.210)¹⁷⁰.

A fine 2019 risultava elevato il numero di minori irreperibili (5.383¹⁷¹), allontanatisi volontariamente o forzatamente dalle strutture di accoglienza che li ospitavano. Le nazionalità principali dei minori resisi irreperibili erano: tunisina, afghana ed eritrea. Molti minori, soprattutto coloro che potrebbero fare domanda per il riconoscimento della protezione internazionale, si rendono infatti irreperibili per proseguire il loro viaggio verso paesi del Nord Europa, col desiderio di ricongiungersi con i propri familiari o le rispettive diaspore¹⁷². In generale, per molti minori

¹⁶⁸ Dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹⁶⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) – Dati al dicembre 2019*, Roma, 2019.

¹⁷⁰ Save the Children Italia Onlus, *Piccoli Schiavi Invisibili 2019. Rapporto sui minori vittime di tratta e grave sfruttamento*, 2018, p. 20.

¹⁷¹ Si precisa che il numero rappresenta lo stock di minori resisi irreperibili nel corso degli anni. Come precedentemente accennato, dall'istituzione del SIM vengono elaborati anche i dati relativi ai minori allontanatisi nel corso dell'anno. In particolare, nel 2019 sono stati segnalati 2.676 allontanamenti. Le cittadinanze più coinvolte nei casi di allontanamento (tunisina, afghana, pakistana, bengalese) sono anche quelle più rappresentate negli eventi di sbarco. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio – Dati al 31 dicembre 2019*, Roma, 2019, p. 19.

¹⁷² Nel 2019, in Italia, le richieste di asilo da parte di MSNA sono diminuite dell'83% rispetto all'anno precedente. Per maggiori approfondimenti sul numero di MSNA che hanno presentato richiesta d'asilo nell'Ue nel 2019 e sui relativi paesi d'origine e destinazione si veda: Commissione europea, Eurostat, *Almost 14.000 unaccompanied minors among asylum seekers registered in the EU in 2019*, 7/2020-28 april 2020, 2020 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774034/3-28042020-AP-EN.pdf/03c694ba-9a9b-1a50-c9f4-29db665221a8>

la permanenza nel sistema d'accoglienza italiano è avvertita come un ostacolo sulla strada verso l'autonomia socio-economica, soprattutto in presenza di un forte mandato familiare, come nel caso dei minori nord-africani.

Nel primo trimestre del 2020, le presenze di MSNA hanno registrato un ulteriore calo rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente. Se nei primi tre mesi del 2019 i minori censiti e presenti superavano le 8.000 unità, all'inizio dell'anno corrente il loro numero si è infatti attestato attorno alle 5.000 unità.

3.3 Impianto metodologico

3.3.1 Individuazione del campione di riferimento

La mappatura prende in esame progetti attivi a partire dal 2017, anno di approvazione della Legge. Tra questi, una parte risultava già avviata prima del varo della legge n. 47/2017. Inoltre, sono stati individuati progetti la cui durata eccede l'ultima data di rilevazione del giugno 2020.

Il percorso di costruzione della mappatura è stato articolato in due fasi distinte: individuazione e classificazione dei progetti. Il processo ha portato alla creazione di una matrice di dati sulla base della quale è stato possibile effettuare alcune analisi statistiche descrittive. Durante la fase di individuazione dei progetti si è proceduto a identificare fonti di dati rilevanti rispetto agli obiettivi della ricerca.

Il punto di partenza per la raccolta di dati pertinenti ai fini dello studio sono state le graduatorie dei progetti finanziati a valere sul Fondo europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)¹⁷³, agenda 2014-2020, in quanto rilevante base dati di progettualità aventi i minori stranieri non accompagnati quali destinatari diretti.

La ricerca si è concentrata sui progetti recanti come Obiettivi Nazionali "Accoglienza/asilo", "Integrazione" e "Capacity building". A un primo livello, il lavoro è stato circoscritto ai progetti finalizzati al "Potenziamento dei servizi d'accoglienza e assistenza specifica per MSNA". Per dare alla mappatura un ambito di rilevazione più ampio, l'indagine è stata successivamente estesa ad alcuni progetti comprendenti azioni rivolte genericamente a "migranti e target vulnerabili" e, parzialmente, a progetti con azioni diverse da quelle appena elencate. Questo allo scopo di identificare progetti che non fossero rivolti specificamente ai MSNA, ma le cui azioni andassero indirettamente a beneficio anche di tale categoria.

Per fornire un campione più esteso, la ricerca si è poi focalizzata su progetti finanziati da altri programmi comunitari e nazionali e da altri soggetti pubblici e privati, che avessero i MSNA e i neomaggiorenni giunti in Italia come MSNA come target primario o secondario.

La scelta di mappare anche gli interventi rivolti specificamente ai neomaggiorenni ex MSNA risponde alla volontà di sondare la sensibilità degli stakeholder del settore verso questa categoria particolarmente vulnerabile di migranti. Tenuto conto che la maggioranza dei MSNA arriva nel nostro Paese all'età di 15-17 anni (cfr. Tav. 2), il numero di ragazzi che diventano maggiorenni durante il soggiorno in Italia appare in crescente aumento. Basti pensare che sugli oltre 70.000 bambini e adolescenti giunti sul territorio nazionale tra il 2014 e il 2018 come minori non accompagnati, oltre 60.000 hanno compiuto nel frattempo 18 anni¹⁷⁴. La situazione dei neomaggiorenni, soprattutto di coloro che non detengono una protezione internazionale, è particolarmente critica, in quanto al compimento dei 18 anni questi giovani vedono decadere molte tutele legate alla minore età, come ad esempio i diritti alla non respingibilità e alla non espellibilità o all'accoglienza incondizionata¹⁷⁵. Inoltre, come molti loro coetanei italiani, hanno poche possibilità di raggiungere una piena autonomia lavorativa o abitativa, e per questo rischiano

¹⁷³ v. *infra*.

¹⁷⁴ Fondazione ISMU, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁵ *Ivi*, p. 41. I minori che hanno presentato domanda di protezione internazionale possono rimanere nel sistema SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati) fino alla definizione della domanda, anche dopo aver compiuto 18 anni. Come possono restare all'interno del circuito i neomaggiorenni a cui sia stato concesso il "proseguo amministrativo", ovvero il prolungamento della permanenza fino al 21° anno di età, nel caso di minori che si trovino ancora inseriti in progetti di formazione scolastica o professionale. Particolarmente critica appare invece la situazione dei neomaggiorenni che non riescono ad avvalersi dell'istituto del prosieguo amministrativo.

di finire in situazioni di marginalità, devianza e sfruttamento. A ciò si aggiungono le difficoltà connesse alla recente abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, introdotta dal D.L. 113/2018, e alle forme di discriminazione, razzismo e sfruttamento cui sono sottoposti come altre categorie di migranti.

Tornando al percorso di individuazione dei progetti in oggetto, segnaliamo infine che il lavoro di ricerca è stato anche integrato con le informazioni reperite durante i colloqui intercorsi tra il team di ricerca e alcuni attori coinvolti a vari livelli nella tutela dei MSNA, tenutisi nell'ambito delle attività di ricerca qualitativa e di costruzione del Tavolo Interistituzionale dell'Osservatorio.

In sintesi, in una prima fase le unità di interesse sono state estratte tramite un campionamento areale. In un secondo momento, è stato utilizzato un campionamento a valanga, a partire da alcuni interlocutori ¹⁷⁶.

La scrematura dell'insieme dei progetti visionati, operata principalmente sulla base del criterio temporale e del target d'interesse, ha portato all'individuazione di oltre **trecento progetti**. Per delimitare il campo d'indagine, dall'analisi dati sono stati anche esclusi i progetti intracomunitari di cui si è venuti a conoscenza nel corso della ricerca. Per una mappatura dettagliata riguardo a tale categoria si rimanda ad una successiva analisi.

3.3.2 Classificazione del campione di riferimento

A seguito della selezione dei progetti ritenuti rilevanti ai fini della ricerca, è stato necessario definire alcuni criteri di classificazione che contemperassero l'esigenza di restituire un'analisi quantitativa delle informazioni raccolte con quella di fornire un'analisi qualitativa quanto più rappresentativa possibile. A questo scopo sono state inserite variabili di tipo cardinale, nominale e ordinale.

Il principale criterio adottato per la classificazione del materiale di ricerca è stato **l'ambito di intervento** toccato dal progetto. Rispetto a tale categoria, la base classificatoria è stata fornita dagli ambiti della legge n. 47/2017, funzionali a monitorare il panorama dell'offerta progettuale ed i settori di intervento esplorati. Altri criteri hanno riguardato essenzialmente **la localizzazione del progetto, gli attori coinvolti, il target e il numero dei beneficiari, il canale e l'ammontare del finanziamento, il periodo di attuazione e la documentazione prodotta**.

Tenuto conto del volume del materiale raccolto, è parso utile suddividere i progetti individuati secondo tre tipologie:

- progetti finanziati dal fondo FAMI (denominati "progetti FAMI"),
- progetti territoriali della rete SPRAR/SIPROIMI¹⁷⁷ destinati ai MSNA e non afferenti al fondo FAMI (denominati "progetti SPRAR/SIPROIMI non FAMI"),
- progetti finanziati con fondi pubblici e privati di diversa tipologia (denominati "progetti VARI").

Sulla base di tale suddivisione si è proceduto ad elaborare ed incrociare i dati raccolti.

Rispetto alla tipologia di progetti SPRAR/SIPROIMI non finanziati dal fondo FAMI si è scelto di prendere in esame esclusivamente i progetti risultanti "in corso" all'ultima data di rilevazione (giugno 2020), da un lato allo scopo di circoscrivere il numero dei progetti aventi la seconda accoglienza quale ambito prioritario, dall'altro per la difficoltà di ricostruire l'esatto numero di progetti di questa tipologia negli anni in esame¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Si coglie l'occasione per ringraziare vivamente tutti gli interlocutori che si sono resi disponibili nel fornire informazioni, anche e nonostante le difficoltà legate all'emergenza sanitaria. Un ringraziamento particolare va al Prof. Lluís F. Peris Cancio, per i preziosi suggerimenti, e ai colleghi dell'Osservatorio, per il costante confronto.

¹⁷⁷ v. *infra*.

¹⁷⁸ Nel corso della ricerca sono sorte alcune difficoltà nell'interpretazione dei dati a disposizione. Nello specifico, se da un lato nelle fonti esaminate viene riportato che nel corso del 2018 i progetti dedicati ai MSNA nella rete SPRAR/SIPROIMI sono diventati 144 (di cui 24 FAMI), a fronte dei 132 (di cui 19 FAMI) del 2017 (v. *infra*, Tav. 12), dall'altro si segnala che nel corso dello stesso anno sarebbero stati finanziati 9 nuovi progetti SPRAR/SIPROIMI e 5 nuovi progetti FAMI. (Cfr. Atlante SPRAR 2017; Atlante SPRAR/SIPROIMI 2018). Dai dati in esame, sembrerebbe invece che i nuovi progetti SPRAR/SIPROIMI siano solo 7.

Si precisa inoltre che, nel corso del lavoro, è emersa l'esigenza di dettagliare maggiormente il campo "progetto", distinguendo gli interventi a favore dei MSNA in **progetti, iniziative e servizi**. Ad esempio potrebbe essere utile includere nella categoria "progetti" esclusivamente quell'insieme di attività coordinate e monitorate da realizzarsi entro un periodo di tempo prestabilito e con un budget definito allo scopo di conseguire determinati obiettivi esplicitati in partenza. Sotto la categoria "iniziative" si potrebbero riunire quelle attività occasionali con carattere principalmente comunicativo e informativo. Nei "servizi" potrebbero infine essere comprese tutte quelle attività che hanno come obiettivo la presa in carico permanente di specifici bisogni. Per il momento, essendo la mappatura un processo aperto e in continua evoluzione, che consente molteplici livelli di analisi e approfondimento, si rimanda a successive ricerche una rilevazione di questo tipo.

3.3.3 Ambiti di intervento

I progetti sono stati classificati secondo un totale di **18 ambiti di intervento** sulla base degli ambiti definiti da alcuni articoli della Legge Zampa (Fig. 1) e di ulteriori ambiti, emersi nel corso dell'analisi dei singoli progetti, che offrono un quadro più completo rispetto all'impatto della Legge e consentono di dettagliare meglio la natura dei progetti. Si tratta in particolare degli ambiti "Ricerca", "Normativa" e "Capacity building". A questo proposito, si precisa che gli articoli della Legge hanno rappresentato unicamente una fonte di ispirazione per la determinazione degli ambiti, poiché ad essi è stata generalmente data una definizione più ampia rispetto al contenuto in senso stretto degli articoli. Di seguito si riporta l'elenco dettagliato degli ambiti selezionati con una breve descrizione della tipologia di progetti ad essi afferenti.

Tavola 7 – Ambiti di analisi mappatura

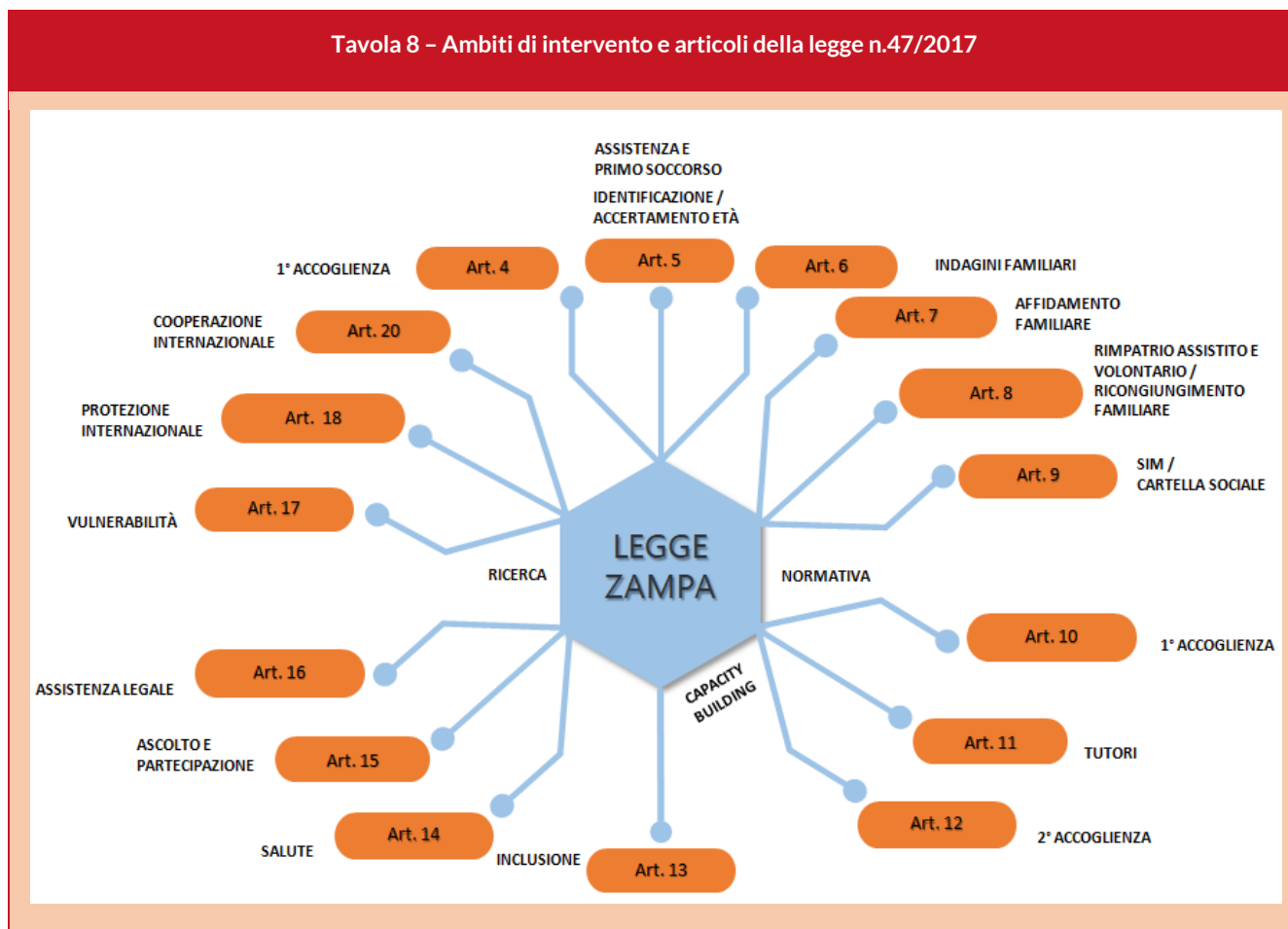
Ambito 1: Assistenza e primo soccorso	Questo ambito include i progetti riferibili ad azioni volte ad assicurare ai MSNA "un'immediata assistenza umanitaria" (cfr. art. 5, l. n. 47/2017), in particolare nei territori di sbarco, o a rafforzare la protezione dei minori in transito intercettati in frontiera. In tale ambito rientrano anche le azioni di coordinamento con i suddetti contesti finalizzate a favorire una modalità integrata di presa in carico dei minori.
Ambito 2: Prima accoglienza	Tale ambito comprende gli interventi focalizzati sulla prima accoglienza (cfr. art. 4, l. n. 47/2017). Si tratta di interventi riguardanti l'incremento della capacità ricettiva del sistema di prima accoglienza, così come la qualificazione e il potenziamento dei servizi di prima accoglienza. I progetti possono avere come beneficiari i minori accolti nei "centri FAMI", nelle strutture ricettive temporanee attivate dalle Prefetture o in strutture in carico ai Comuni. Sono altresì comprese nell'ambito specifiche azioni di raccordo con strutture di prima accoglienza volte a favorire la presa in carico integrata dei minori.
Ambito 3: Seconda accoglienza	Questo ambito riguarda i progetti incentrati sulla seconda accoglienza (cfr. art. 12, l. n. 47/2017). In tale categoria sono inclusi principalmente i progetti per il potenziamento della capacità ricettiva del sistema di seconda accoglienza. I progetti possono avere come beneficiari i minori accolti in strutture di seconda accoglienza facenti parte della rete SPRAR/SIPROIMI, tra cui i progetti FAMI di seconda accoglienza, o in strutture accreditate o autorizzate dai Comuni. In tale ambito rientrano anche specifiche azioni di raccordo con strutture di seconda accoglienza volte a favorire la presa in carico integrata dei minori.
Ambito 4: Identificazione/Accertamento età	Rientrano nell'ambito le iniziative connesse alle procedure di identificazione e di accertamento dell'età. In tale ambito sono inclusi principalmente i progetti finalizzati a promuovere il <i>Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati</i> nell'ambito socio-sanitario (cfr. art. 5, l. n. 47/2017).
Ambito 5: Assistenza legale	Questo ambito abbraccia i progetti che promuovono il diritto dei minori all'assistenza legale (cfr. art. 16, l. n. 47/2017), e che nello specifico prevedono attività di orientamento, informazione e supporto legale.

Ambito 6: Ascolto e partecipazione	<p>Per la definizione di quest'ambito è stata presa in considerazione un'ampia interpretazione del diritto all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati, per come esso è definito dalla legge in esame (cfr. art. 15, l. n. 47/2017), ovvero nei procedimenti che li riguardano. Questo ambito è stato infatti funzionale alla mappatura di progetti che sanno attivare particolari circuiti di ascolto e partecipazione dei minori, in coerenza con i principi sanciti dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC). Sotto tale categoria sono compresi i progetti che realizzano attività di ascolto e consultazione con i minori, in presenza o tramite strumenti digitali, ovvero promuovono il punto di vista dei minori sui loro percorsi di accoglienza e inclusione o altre tematiche per loro rilevanti. Si fa inoltre riferimento a interventi che promuovono la figura del mediatore linguistico-culturale a livello delle comunità di accoglienza, dell'équipe multidisciplinare a sostegno dei MSNA, dei servizi del territorio e nella relazione tra minore e tutore volontario.</p>
Ambito 7: Sim/Cartella sociale	<p>Questo ambito è stato inserito per mappare i progetti che promuovono lo strumento delle cartelle sociali (cfr. art. 9, l. n. 47/2017), alla base del SIM (Sistema Informativo Minori), o strumenti analoghi volti a fornire alle istituzioni nazionali e locali informazioni strutturate sui percorsi di accoglienza e inclusione dei minori.</p>
Ambito 8: Tutori	<p>Nell'ambito in questione sono stati inclusi i progetti che ruotano attorno alla figura del tutore volontario (cfr. art. 11, l. n. 47/2017). Si tratta di iniziative che hanno l'obiettivo di accrescere il numero di MSNA che hanno accesso alla tutela volontaria, rafforzare la figura del tutore volontario nel percorso di inclusione dei minori, promuovere corsi di formazione e accompagnamento per tutori volontari e organizzare campagne di sensibilizzazione sul tema.</p>
Ambito 9: Affidamento familiare	<p>Nell'ambito rientrano i progetti che favoriscono percorsi di seconda accoglienza in affidamento familiare (cfr. art. 7, l. n. 47/2017), in alternativa al ricovero in una struttura di accoglienza. Questi progetti possono prevedere la formazione degli affidatari e campagne di sensibilizzazione e informazione sul tema.</p>
Ambito 10: Indagini familiari/Rimpatrio assistito e volontario/Ricongiungimento familiare	<p>In questo ambito sono stati inseriti i progetti volti a promuovere l'espletamento delle indagini familiari (cfr. art. 6, l. n. 47/2017) e il rimpatrio assistito e volontario (cfr. art. 8, l. n. 47/2017) nel Paese d'origine del minore o in un Paese terzo, nei casi in cui si ritenga che tale misura corrisponda al superiore interesse del minore stesso. All'interno di questo ambito figurano progetti volti a migliorare le procedure di ricongiungimento familiare e a diffondere le buone prassi esistenti a livello nazionale.</p>
Ambito 11: Salute	<p>Le iniziative raccolte in questo ambito, non comprensive di quelle dell'ambito 1, hanno come obiettivo la promozione del diritto alla salute dei minori non accompagnati (cfr. art. 14, l. n. 47/2017). In tale ambito sono compresi progetti che promuovono l'accesso dei minori a cure mediche primarie e specialistiche e che contribuiscono a migliorare la presa in carico psico-socio-sanitaria integrata dei MSNA. Questo può avvenire attraverso il rafforzamento delle competenze delle équipe multidisciplinari operanti nelle comunità di accoglienza o degli operatori delle strutture sanitarie, o attraverso lo scambio di buone prassi e lo sviluppo di azioni di sistema. Sono inoltre inclusi progetti che implementano l'alfabetizzazione sanitaria di base tra i minori.</p>
Ambito 12: Vulnerabilità	<p>Questi progetti hanno come target la categoria dei minori non accompagnati vulnerabili. Oltre alle iniziative di assistenza ai minori non accompagnati vittime di tratta (cfr. art. 17, l. n. 47/2017), sono stati mappati in questo ambito progetti che puntano a promuovere la presa in carico di soggetti con disabilità fisica o in condizioni di vulnerabilità post-traumatica e disagio psico-sanitario grave, quali ad esempio le vittime di violenza, sfruttamento e tortura. Tale ambito ha inoltre l'obiettivo di individuare la realizzazione di percorsi specifici dei MSNA in carcere.</p>

Ambito 13¹⁷⁹: Inclusione	<p>I progetti annoverati in questo ambito mirano a rafforzare l'inclusione sociale di MSNA e neomaggiorenni (ex MSNA) a vari livelli e avviarli all'autonomia sociale e lavorativa (cfr. art. 13, l. n. 47/2017). Tra questi vi sono progetti finalizzati a garantire il diritto all'istruzione (cfr. art. 14, l. n. 47/2017), favorendo l'orientamento e l'inserimento scolastico dei minori e la promozione di percorsi di alfabetizzazione linguistica, dell'apprendimento della lingua italiana e di altre materie.</p> <p>Altri hanno come obiettivo quello di incentivare le possibilità di inserimento lavorativo di ragazzi prossimi alla maggiore età o neomaggiorenni, attraverso l'offerta di corsi di formazione professionale, tirocini formativi e borse lavoro.</p> <p>Altri ancora promuovono l'autonomia abitativa attraverso percorsi di orientamento sulle opportunità alloggiative o esperienze di semi-autonomia. Alcune iniziative sono infine volte alla promozione di attività ricreative e di socializzazione, quali ad esempio attività sportive e artistico-culturali e occasioni di scambio e dialogo con la cittadinanza. Sono altresì compresi progetti di orientamento dei minori ai servizi del territorio e di acquisizione di competenze civiche e sociali.</p>
Ambito 14: Protezione internazionale	<p>L'ambito riunisce progetti rivolti specificamente ai MSNA richiedenti o titolari di protezione internazionale (cfr. art 18, l. n. 47/2017), comprendenti servizi talvolta sovrapponibili a quelli di altri ambiti.</p>
Ambito 15: Cooperazione internazionale	<p>In questo ambito sono inclusi progetti che mirano a promuovere azioni di cooperazione internazionale con i Paesi di origine dei minori, volte ad armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale, del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati (cfr. art. 20, l. n. 47/2017).</p>
Ambito 16: Ricerca	<p>Questo ambito fa riferimento a progetti che prevedono attività di ricerca qualitativa e quantitativa, che possono essere trasversali agli ambiti precedentemente illustrati o riguardare altre tematiche relative ai MSNA. Tali attività sono portate avanti da università, centri di ricerca o altri soggetti attuatori che non rientrano in queste categorie.</p>
Ambito 17: Normativa	<p>Si è voluto inserire questo ambito per classificare i progetti che fanno esplicitamente riferimento all'attuazione di articoli della legge n. 47/2017.</p>
Ambito 18: Capacity building	<p>Questo ambito comprende progetti che prevedono attività di <i>capacity building</i> da realizzarsi attraverso corsi di formazione e seminari rivolti agli operatori dei servizi dedicati ai MSNA; attività di comunicazione e sensibilizzazione della cittadinanza sulle tematiche riguardanti i minori stranieri non accompagnati; la messa a regime delle buone pratiche; lo sviluppo e il consolidamento delle reti territoriali attraverso momenti di scambio tra <i>stakeholder</i> del settore, da attuarsi promuovendo tavoli inter-istituzionali territoriali o iniziative di altro tipo.</p>

¹⁷⁹ In sintesi, si tratta di un macro-ambito composto da quattro campi: "Istruzione", "Autonomia lavorativa", "Autonomia abitativa" e "Socializzazione".

Tavola 8 – Ambiti di intervento e articoli della legge n.47/2017



3.3.4 Limiti della ricerca

Nell'evidenziare i limiti della presente ricerca, si sottolinea innanzitutto la ristrettezza del campione preso in esame. Il lavoro in oggetto rappresenta infatti un primo stadio di mappatura a livello nazionale che non ha pretese di completezza, ma che è volto piuttosto a far emergere alcuni spunti e tendenze utili per successivi ed ulteriori approfondimenti. La mappatura è stata concepita come uno strumento *in progress*, duttile e migliorabile, che permette un costante aggiornamento ed integrazione dei dati e un loro approfondimento.

Un altro limite della ricerca riguarda l'incompletezza dei dati relativi al campione di riferimento, dovuta alla difficoltà di accesso, in alcuni casi, a informazioni quali la documentazione del progetto, gli strumenti di finanziamento e il budget, il numero di partner e beneficiari coinvolti e il periodo di attuazione.

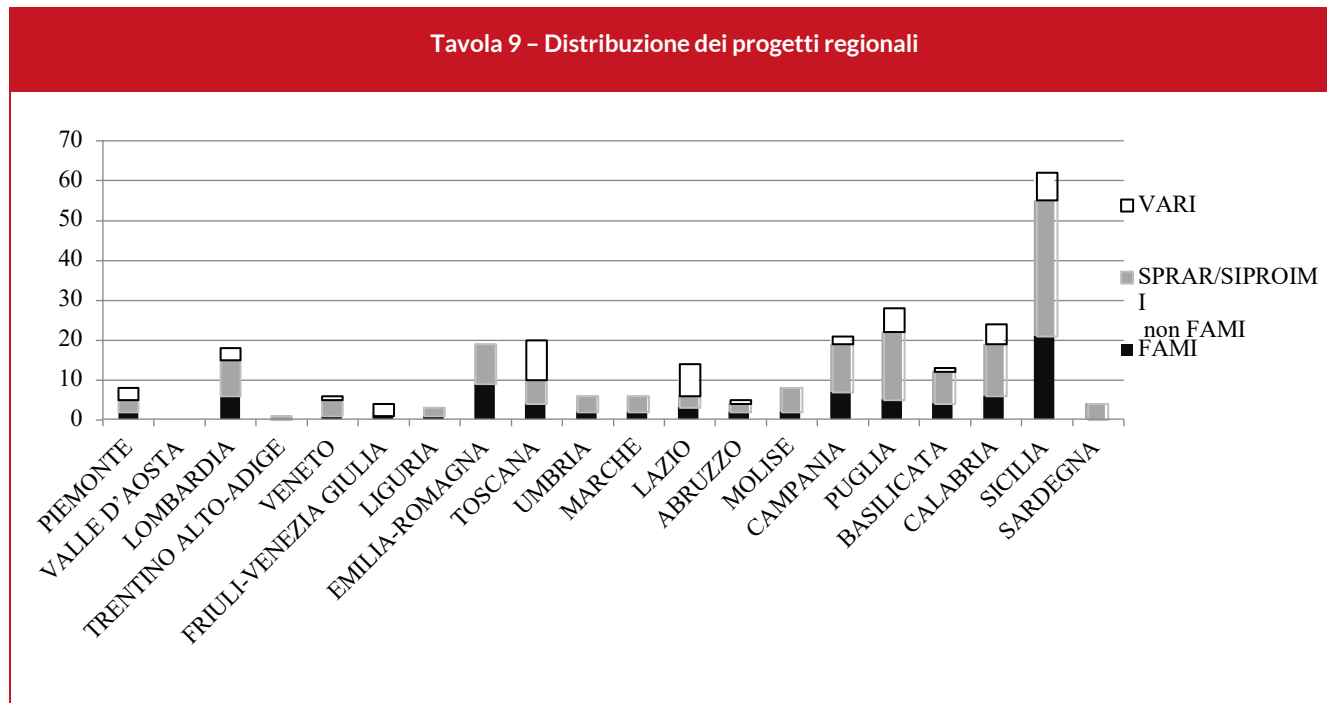
3.4 Primi risultati dell'attività di mappatura

L'attività di ricerca ha portato all'identificazione e relativa classificazione di un totale di **307 progetti**, di cui 87 FAMI, 142 SPRAR/SIPROIMI non FAMI e 78 VARI. Come accennato, a causa dell'incompletezza di alcuni dati, riconducibile all'assenza parziale o totale di informazioni riguardo a determinate unità di interesse, non è stato possibile effettuare estrazione e analisi dati a tutti i livelli d'indagine. Nei paragrafi successivi si darà conto di alcuni risultati emersi dalle seguenti dimensioni di analisi: "Territorialità", "Attori", "Target", "Strumenti di finanziamento e budget" e "Ambiti di intervento".

3.4.1 Territorialità

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, su 307 progetti presi in esame, **quasi il 90% è risultato essere di portata regionale, ovvero localizzato in una sola regione; il 7% ha carattere multi-regionale, e il 5% è un progetto attuato su base nazionale.**

Segue una rappresentazione della distribuzione dei progetti regionali relativi alle tre tipologie precedentemente illustrate:



La distribuzione territoriale dei progetti regionali appare pressoché in linea con la distribuzione dei minori secondo le Regioni di accoglienza degli ultimi tre anni, in quanto tra le regioni con il maggior numero di progetti figurano Sicilia, Puglia, Calabria, Campania, Toscana, Emilia Romagna, Lombardia e Lazio.

Tavola 10 – Distribuzione dei MSNA per regione di accoglienza, 2017-2020¹⁸⁰

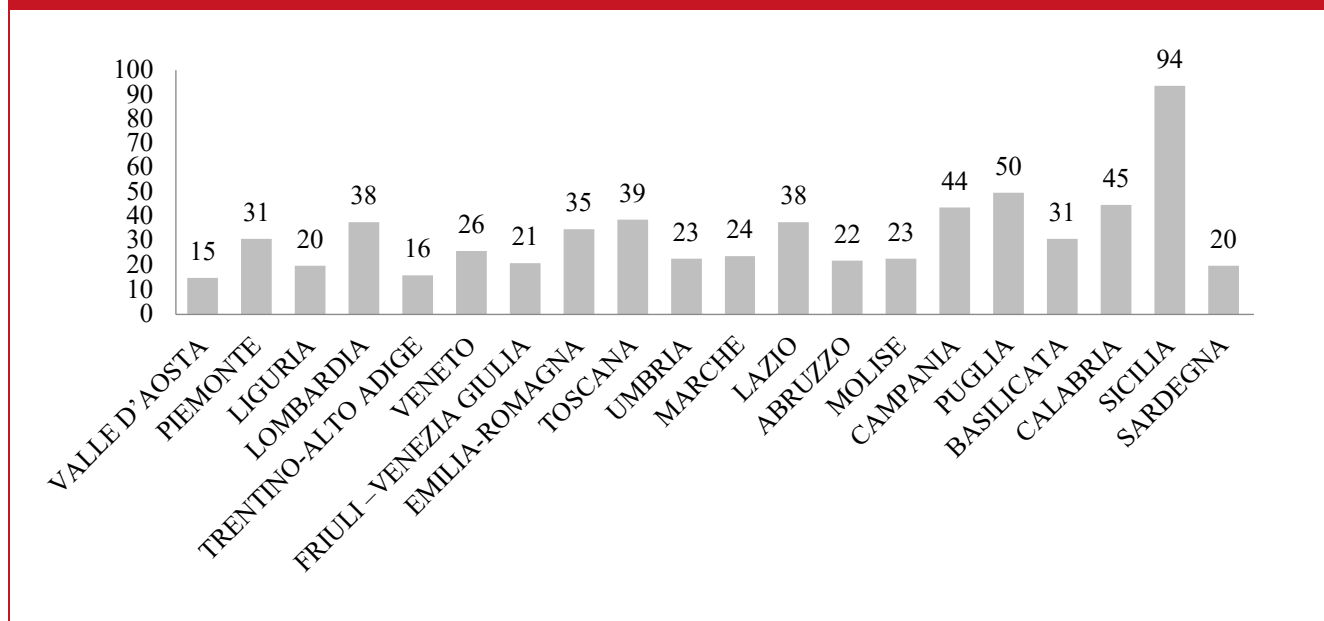
MACRO-AREA	REGIONE	ANNI			
		2017 (aprile)	2018 (giugno)	2019 (giugno)	2020 (giugno)
NORD	VALLE D'AOSTA	3	6	11	12
	PIEMONTE	512	371	325	240
	LIGURIA	254	219	157	182
	LOMBARDIA	1.075	980	816	673
	TRENTINO-ALTO ADIGE	139	111	126	84
	VENETO	323	308	312	237

¹⁸⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio – Dati al 30 aprile 2017*, Roma, 2017; *Report di monitoraggio – Dati al 30 giugno 2018*, Roma, 2018; *Report di monitoraggio – Dati al 30 giugno 2019*, Roma, 2019; *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Dati al 30 giugno 2020*, Roma, 2020.

	FRIULI - VENEZIA GIULIA	601	575	573	484
	EMILIA-ROMAGNA	1.160	862	634	486
	TOT.	4.067	3.432	2.954	2.398
CENTRO	TOSCANA	611	530	464	339
	UMBRIA	18	46	48	32
	MARCHE	200	165	144	103
	LAZIO	903	921	501	335
	TOT.	1.732	1.662	1.157	809
MEZZOGIORNO	ABRUZZO	116	66	118	95
	MOLISE	96	61	83	94
	CAMPANIA	727	382	222	195
	PUGLIA	761	611	290	241
	BASILICATA	237	164	82	113
	CALABRIA	1.216	804	220	152
	SICILIA	6.142	5.699	2.066	894
	SARDEGNA	845	270	80	25
	TOT.	10.140	8.057	3.161	1.809

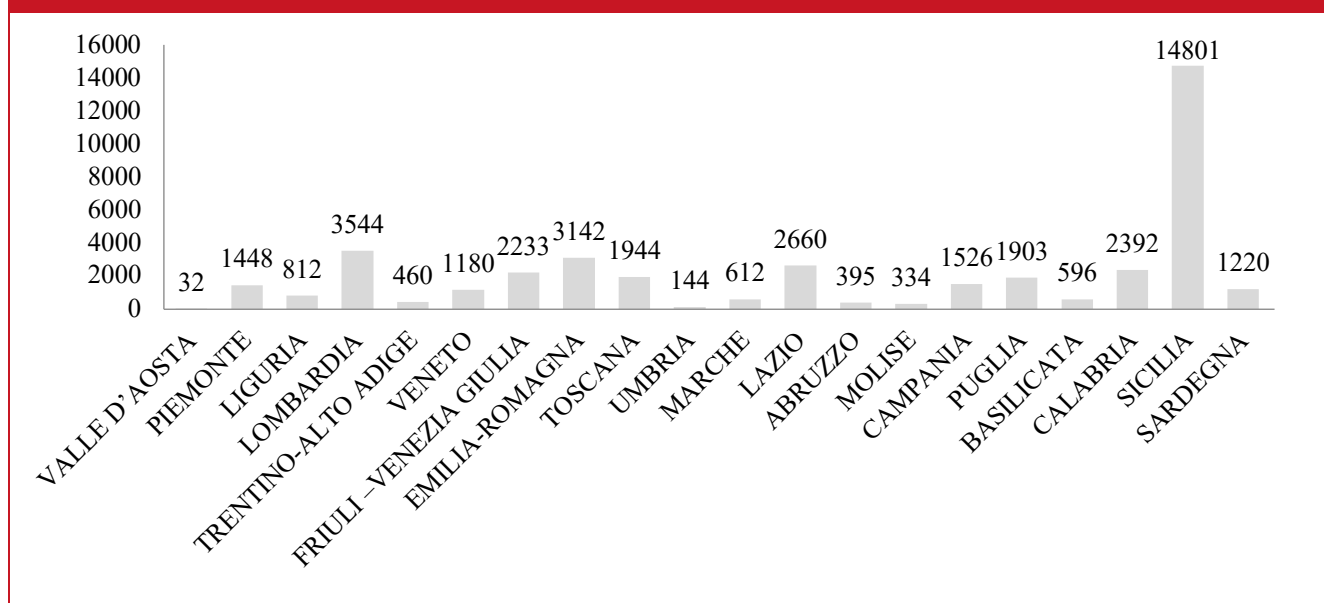
Infatti, anche la maggioranza di posti di accoglienza per MSNA, escluso il primo semestre del 2020, è concentrata nella macro-area Mezzogiorno. In particolare, la regione che accoglie il maggior numero di minori è la Sicilia, seguita da Calabria, Puglia e Campania. Seguono le regioni del Nord, in particolare Lombardia ed Emilia-Romagna, e a distanza le regioni del Centro, in particolare Lazio e Toscana.

Tavola 11 – Distribuzione dei progetti per regione



Nei primi sei mesi del 2020, al netto del calo generalizzato delle presenze in valore assoluto, si evidenzia un aumento del peso relativo delle presenze sul totale dei minori in Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna e Toscana.

Tavola 12 – Distribuzione dei MSNA per regione di accoglienza, 2017-2020¹⁸¹



I progetti interregionali hanno visto coinvolte da un minimo di 2 a un massimo di 11 regioni. In particolare, più del 30% hanno riguardato 3 regioni; circa il 20% 2 regioni e circa il 10% 5 regioni. Tra le regioni interessate da uno stesso progetto, il raggruppamento più ricorrente è quello che vede insieme, in modo trasversale, regioni del Nord Italia, del Centro Italia e del Mezzogiorno. Molto spesso i progetti hanno coinvolto esclusivamente regioni del Mezzogiorno. Meno frequentemente uno stesso progetto ha invece riguardato contemporaneamente regioni del Centro Italia e regioni del Mezzogiorno o regioni del Nord Italia e regioni del Mezzogiorno.

¹⁸¹ Distribuzione secondo regione di accoglienza del totale dei MSNA presenti tra il 2017 e il 2020.

La Figura 3 riporta la distribuzione dell'insieme dei progetti regionali, multi-regionali e nazionali per singola regione. Come è evidente, il numero totale che emerge da tali analisi è di gran lunga superiore (655) rispetto al numero di progetti complessivamente monitorati (307), in quanto nel conteggio complessivo dei progetti attuati in ogni singola regione sono stati computati anche i progetti multi-regionali e nazionali.

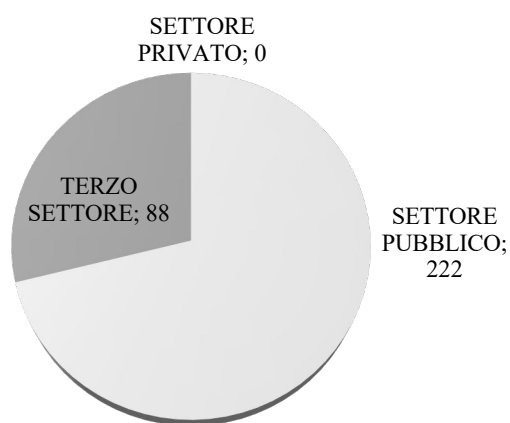
3.4.2 Attori

Il lavoro di mappatura ha permesso di identificare un variegato panorama di attori coinvolti a vario titolo nell'accoglienza, nella tutela e nell'inclusione dei MSNA e neomaggiorenni (ex MSNA), comprendendo in tale categoria i soggetti "Capofila" e "Partner" di un determinato progetto.

Si tratta in particolare di una rete di soggetti prevalentemente politico-istituzionali e del Terzo Settore e in misura sensibilmente minore afferenti al Settore Privato.

In particolare, l'analisi degli attori "Capofila" di progetto per settore ha evidenziato la netta prevalenza di soggetti pubblici e la presenza soggetti di Terzo Settore, mentre quella relativa agli attori "Partner" ha mostrato la presenza anche di soggetti privati.

Tavola 13 – Attori capofila per settore



Andando ad analizzare la categoria di attori "Capofila" per ciascun settore, è stato possibile identificare una pluralità di *stakeholder* coinvolti a vari livelli nel processo di accoglienza, tutela e integrazione di MSNA e neomaggiorenni. Tenuto conto del campione di progetti selezionato, sono risultati prevalenti soggetti del Settore Pubblico e in misura minore del Terzo Settore, mentre non sono stati rilevati attori del Settore Privato. In particolare **i soggetti pubblici rappresentano il 71,6% del totale, mentre quelli del Terzo Settore il 28,3%**. L'analisi dei dati ha portato ad identificare 18 tipologie di attori afferenti al Settore Pubblico e 10 tipologie di attori di Terzo Settore. Nello specifico, tra i

soggetti di Settore Pubblico figurano:

Aggregazioni Intercomunali	Consorzi Intercomunali	Ministeri
Ambiti Territoriali	Distretti Sociali	Prefetture
Autorità Amministrative Indipendenti	Enti Del Sistema Sanitario Nazionale	Province
Aziende Speciali Consortili	Enti Pubblici Di Istruzione/Ricerca/Formazione	Regioni
Città Metropolitane	Enti Pubblici Di Promozione Sportiva	Società Pubbliche
Comuni	Liberi Consorzi Comunali	Unioni Di Comuni

Tra i soggetti di Terzo Settore sono compresi:

Aps (Associazioni Di Promozione Sociale)	Odv (Organizzazioni Di Volontariato)	Altre Organizzazioni No Profit
Enti Religiosi	Fondazioni	Imprese Sociali

Tra i soggetti pubblici (tot. 222) figurano prevalentemente i “Comuni”, seguiti da “Regioni” ed “Enti del Servizio Sanitario Nazionale”, soprattutto Aziende Sanitarie Locali/Aziende Sanitarie Provinciali e in misura minore Aziende Ospedaliere e Agenzie Sanitarie Regionali. Seguono in ordine di frequenza le “Società Pubbliche”, gli “Enti Pubblici di Istruzione/Ricerca e Formazione” – principalmente Università e in misura inferiore Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti (CPIA) – e le “Aziende Speciali Consortili”.

Tra i soggetti del Terzo Settore (tot. 88) principalmente attivi figurano innanzitutto le “Imprese Sociali” (tra cui prevalentemente Cooperative Sociali e Consorzi di Cooperative Sociali), “ONG” e “ONLUS”. A seguire “Enti Religiosi”, “Organizzazioni Internazionali”, “APS”, “Altre organizzazioni no profit” e, a distanza “Fondazioni”, “Associazioni Culturali” e “ODV”.

Come è possibile notare, il numero complessivo dei capifila pubblici e del Terzo Settore (310) è superiore al numero totale dei progetti esaminati (307), in quanto 3 progetti hanno come capofila più di un attore.

Per la categoria dei soggetti “Partner” non è stata rilevata la consistenza puntuale per settore per l’impossibilità di effettuare un’esatta ricognizione dei partner coinvolti in ciascun progetto a causa della mancanza totale o parziale di informazioni a riguardo. Inoltre, anche in presenza di un elenco di partner, le informazioni non si sono sempre rivelate del tutto affidabili. In alcuni casi, infatti, il numero di partner indicato a fine progetto è risultato più ampio rispetto a quello segnalato in fase iniziale. In aggiunta, per alcuni progetti, i partner erano riferiti a una pluralità generica di soggetti, sia in termini di numero che di tipologia. Prendendo in esame i profili dei soggetti “partner” sulla base delle informazioni disponibili si è osservata **una netta prevalenza di soggetti di Terzo Settore rispetto a quelli pubblici, nonché la presenza di soggetti privati.**

Si specifica altresì che per il Settore Pubblico, rispetto alle tipologie di soggetti precedentemente indicate per la categoria dei “Capofila”, figurano anche le “Agenzie regionali”, le “Agenzie provinciali” e i “Tribunali per i minorenni”. Inoltre, per la sotto tipologia “Enti pubblici di istruzione/ricerca/formazione”, sono stati individuati anche Enti di Ricerca Pubblici, Uffici Scolastici Regionali e Istituti Comprensivi Statali.

Relativamente agli attori “Partner” appartenenti al Terzo Settore risultano maggiormente attive, anche in questo caso, le “Imprese Sociali”, le “ONLUS” e le “ONG”. Rispetto alla categoria degli attori “Capofila”, si nota anche la presenza di Associazioni sportive dilettantistiche e di Reti associative.

Tavola 14 - Tipologia di attori capofila afferenti al Settore Pubblico

ATTORI CAPOFILA/SETTORE PUBBLICO	N.
AGGREGAZIONE INTERCOMUNALE	1
AMBITO TERRITORIALE	1
AUTORITÀ AMMINISTRATIVA INDIPENDENTE	3
AZIENDA SPECIALE CONSORTILE	4
CITTÀ METROPOLITANA	2
COMUNE	166
CONSORZIO INTERCOMUNALE	3
DISTRETTO SOCIALE	1

ENTE DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE	8
ENTE PUBBLICO DI ISTRUZIONE/ RICERCA/ FORMAZIONE	5
ENTE PUBBLICO DI PROMOZIONE SPORTIVA	1
LIBERO CONSORZIO COMUNALE	2
MINISTERO	2
PREFETTURA	2
PROVINCIA	3
REGIONE	9
SOCIETÀ PUBBLICA	5
UNIONE DI COMUNI	4
TOT.	222

Tra la pluralità di partner esaminati, sono stati rilevati anche soggetti del Settore Privato, tra cui prevalentemente “Enti Privati di Istruzione/Formazione” e “Agenzie private per il lavoro”, ed enti privati di altro tipo non specificabile.

I risultati ottenuti appaiono in linea con le caratteristiche del sistema di accoglienza italiano, il quale è basato su una stretta collaborazione tra Enti locali e organismi del Terzo settore. Per quanto riguarda la prevalenza di soggetti capifila appartenenti al Settore Pubblico e di partner del Terzo Settore si ricorda ad esempio che, per i progetti finanziati dal FAMI, solo gli Enti locali, le Regioni o le Province autonome e loro singole articolazioni o associazioni possono presentarsi in qualità di “Soggetto Proponente Unico” o “Capofila di Soggetto Proponente Associato”¹⁸². Inoltre i progetti territoriali SPRAR/SIPROIMI prevedono che i titolari di progetto siano esclusivamente Enti locali, in quanto principali interessati alla corretta presa in carico dei beneficiari¹⁸³. In particolare, come rilevato da Cittalia-ANCI¹⁸⁴, gli Enti locali principalmente coinvolti nella rete SPRAR/SIPROIMI (per tutte le categorie di beneficiari) sono i Comuni, seguiti a grande distanza da: aggregazioni di Comuni (ad. es. Unioni di Comuni o consorzi di Comuni), Province/Città metropolitane ed enti di altra tipologia (ad. es. Ambiti o Distretti territoriali e sociali). Tra gli Enti gestori che contribuiscono maggiormente all’attuazione dei progetti SPRAR/SIPROIMI figurano le Imprese sociali, in particolare Cooperative e Consorzi sociali, e le Associazioni. In generale, il quadro emerso dall’analisi degli attori coinvolti nei progetti in esame evidenzia la centralità del Terzo settore nella presa in carico e tutela dei MSNA. Così come in altri settori, questo continua infatti a svolgere un ruolo sussidiario, e spesso sostitutivo, dell’intervento pubblico.

¹⁸² Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione (FAMI) 2014-2020, <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>

¹⁸³ Cfr. SIPROIMI, <https://www.siproimi.it/>

¹⁸⁴ Per maggiori approfondimenti cfr. M., Giovannetti (a cura di), *Rapporto annuale SPRAR 2017, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Atlante SPRAR 2017*, Cittalia-SPRAR, Roma, 2018; ead., *Rapporto annuale SPRAR 2018, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati Atlante SPRAR 2018*, Cittalia-SPRAR, Roma, 2019

Tavola 15 – Tipologia di attori capofila afferenti al Terzo Settore

ATTORI CAPOFILA/TERZO SETTORE N.	
APS (ASSOCIAZIONE DI PROMOZIONE SOCIALE)	5
ASSOCIAZIONE CULTURALE	2
ENTE RELIGIOSO ¹⁸⁵	8
FONDAZIONE	3
IMPRESA SOCIALE	32
ODV (ORGANIZZAZIONE DI VOLONTARIATO)	1
ONG (ORGANIZZAZIONE NON GOVERNATIVA)	16
ONLUS (ORGANIZZAZIONE NON LUCRATIVA DI UTILITÀ SOCIALE)	11
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE	5
ALTRA ORGANIZZAZIONE NO PROFIT	5
TOT.	88

3.4.3 Target

Come precedentemente accennato, sulla base delle fonti di dati analizzate è parso utile distinguere i progetti che avessero i MSNA come beneficiari prioritari (“MSNA target prioritario”) o secondari (“MSNA target secondario”).

Inoltre, per dettagliare la categoria “MSNA target prioritario”, sono state definite le sottocategorie: “MSNA”, “MSNA e Neomaggiorenni¹⁸⁶”, “Neomaggiorenni”, “Minori straniere non accompagnate” e “MSNA vulnerabili”. Per la categoria “MSNA target secondario” sono state invece definite le sottocategorie “Migranti”, “Minori”, “Minori Migranti” e “Richiedenti e titolari di protezione internazionale”.

¹⁸⁵ La categoria “Enti religiosi” comprende sia le istituzioni religiose che gli enti ad esse afferenti.

¹⁸⁶ Si ricorda che, con il termine “Neomaggiorenni”, si fa riferimento in questa sede esclusivamente ai cittadini stranieri neomaggiorenni giunti sul territorio italiano come minorenni non accompagnati.

Tavola 16 – Target



Nel dettaglio, circa il **93,8% dei progetti esaminati è risultato avere i MSNA quali destinatari prioritari e il 6,1% dei progetti quali destinatari secondari.**

Dall'esame dei progetti aventi i MSNA come target prioritario emerge come la maggior parte dei progetti stessi sia genericamente rivolta ai "Minori stranieri non accompagnati". Seguono, in ordine di frequenza, gli interventi a favore di "MSNA e Neomaggiorenni" e "MSNA vulnerabili". Tra i beneficiari, le sottocategorie dei "Neomaggiorenni", sia ragazzi che ragazze, e delle "Minori straniere non accompagnate" rappresentano in-

vece una parte residuale.

Riguardo ai progetti con MSNA come target secondario, la sottocategoria più frequente è quella dei "Minori", seguita da "Migranti", "Richiedenti e titolari di protezione internazionale" e, a distanza, "Minori Migranti".

Tavola 17 – MSNA target prioritario/MSNA target secondario

MSNA TARGET PRIORITARIO	N.	MSNA TARGET SECONDARIO	N.
MSNA	238	Migranti	5
Minori straniere non accompagnate	2	Minori	8
Neomaggiorenni (M/F)	5	Minori migranti	1
MSNA e neomaggiorenni	31	Richiedenti e titolari di protezione internazionale	5
MSNA vulnerabili	12	-	-
TOT.	288		19

3.4.4 Strumenti di finanziamento e budget

I progetti a favore dei Minori Stranieri Non Accompagnati sono sostenuti tramite risorse pubbliche e private. Prima di procedere con alcuni risultati emersi dall'analisi dati, pare utile un rapido *excursus* degli strumenti di finanziamento pubblico più rilevanti nel settore in esame.

Come noto, le principali risorse pubbliche destinate agli interventi a favore dei MSNA provengono dal Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, dal Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA) e dal Fondo europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), agenda 2014-2020 per la quota destinata ai minori.

All'interno del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito nel 2015 presso il Ministero dell'Interno sono confluite le risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non

accompagnati. Quest'ultimo era stato originariamente istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸⁷ con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro per l'anno 2012, per gestire l'accoglienza dei MSNA nell'ambito dell'Emergenza ENA¹⁸⁸. Negli anni successivi, le risorse del Fondo – erogato ai Comuni che ne fanno richiesta per l'accoglienza dei MSNA in strutture accreditate/autorizzate o tramite affido familiare – sono state progressivamente incrementate, di 30 milioni nel 2013, di 40 milioni nel 2014, di 20 milioni nel 2015 e nel 2016¹⁸⁹. Ai sensi della legge n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020), il Fondo presenta per il triennio 2020-2022 una dotazione di 166 milioni per il 2020 e di 186 milioni per il 2022. Con la legge n. 160 le risorse stanziare sono state incrementate di un milione di euro annui a decorrere dal 2020, allo scopo di finanziare specificamente gli interventi attuati per i tutori volontari di minori stranieri non accompagnati¹⁹⁰.

Un altro strumento finanziario rilevante per l'accoglienza dei minori, riservato fino alla legge di stabilità 2015 ai soli minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, è il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA). Il Fondo finanzia in particolare le strutture di accoglienza della rete SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti asilo, Rifugiati e minori stranieri non accompagnati), che – come si è accennato – si compone di una rete strutturata di Enti locali che realizzano interventi di “accoglienza integrata” con il supporto del Terzo Settore.

A seguito dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018 il sistema SPRAR ha cambiato destinatari dell'accoglienza e assunto la denominazione SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati). Nell'ambito del sistema sono previste attività e servizi specifici per i MSNA, oltre a quelli rivolti agli altri soggetti beneficiari di questa tipologia di accoglienza.

Tramite il D.M. 10 agosto 2016 sono stati finanziati, per il periodo primo aprile 2017-5 maggio 2017 15 progetti, per un importo pari a 18.709.322 euro; per il periodo primo luglio-31 dicembre 2017 i progetti sono stati finanziati per l'importo pari a 10.843.235 euro¹⁹¹.

I progetti a favore dei MSNA sono anche finanziati dal fondo FAMI, cui si è precedentemente accennato. Introdotto dal Regolamento UE n. 516/2014, il Fondo promuove una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno, ovvero asilo, integrazione e rimpatrio. Il Fondo riunisce infatti i quattro fondi previsti nel quadro finanziario pluriennale precedente (2007-2013), ovvero il Fondo per l'Asilo, il Fondo per l'Integrazione, il Fondo per le Frontiere e il Fondo per i Rimpatri¹⁹². La dotazione finanziaria comunitaria attribuita complessivamente all'Italia, per gli interventi a supporto sia dei minori che degli adulti, è pari a 381.488.100 euro¹⁹³. Nell'attuale quadro nazionale, tra le principali azioni rivolte ai MSNA, vi sono il potenziamento del primo soccorso e dell'assistenza a breve termine, la strutturazione e qualificazione dell'accoglienza di primo e secondo livello e l'implementazione di servizi specifici. In particolare, sono stati previsti centri ad alta specializzazione per la prima accoglienza e progetti SPRAR di seconda accoglienza appositamente dedicati a questa categoria.

Per i progetti rilevati nella mappatura, altri strumenti di finanziamento pubblico accanto a quelli finora illustrati, sono stati i Fondi Strutturali di Investimento (FSI), complementari al FAMI. In particolare, i progetti sono cofinanziati attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nell'ambito dei programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR). Per il FSE sono stati individuati progetti afferenti al PON Inclusione 2014-2020. L'asse prioritario di intervento 3) **“Sistemi e modelli di intervento sociale”** finanzia interventi finalizzati all'integrazione dei migranti, in particolare promuove l'inclusione socio-lavorativa delle categorie più vulnerabili, tra cui i minori stranieri non accompagnati. Le risorse dedicate a tale asse sono pari a circa 98 milioni di euro, su un budget complessivo di circa 1,2 miliardi di euro¹⁹⁴. Sono stati inoltre identificati progetti

¹⁸⁷ CAMERA DEI DEPUTATI - VIII Legislatura, Servizio Studi *Minori stranieri non accompagnati. 19 marzo 2020*, Roma, 2020, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf?_1589566451067

¹⁸⁸ V. *supra*

¹⁸⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio – Dati al 31 dicembre 2019*, Roma, 2019, p. 1.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Corte dei Conti, *Il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (2015-2017)*, Deliberazione 13 giugno 2019, n. 10/2019/G, 2019, p. 68.

¹⁹² Fondazione ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, FrancoAngeli, Milano, 2019

¹⁹³ Corte dei Conti, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, PON Inclusione, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusione/Documents/Sintesi-Pon-Inclusione-ITA.pdf>

di accoglienza e integrazione aderenti al PON Legalità 2014-2020, in particolare nell'ambito degli assi prioritari 4) **“Favorire l’inclusione sociale e la diffusione della legalità”** e 7) **“Accoglienza e Integrazione Migranti”**, che hanno rispettivamente una dotazione di circa 108 e 194 milioni di euro su un totale di circa 640 milioni di euro¹⁹⁵. La quota comunitaria, pari a circa 470 milioni di euro è ripartita tra contributo FSE e contributo FESR.

Alcuni progetti sono stati cofinanziati attraverso il Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza, in particolare nell'ambito dell'obiettivo specifico di tutela dei minori. Le risorse del c.d. REC (Rights, Equality and Citizenship Programme) ammontano per il periodo finanziario 2014-2020 a circa 430 milioni di euro¹⁹⁶. Nell'ambito dell'inclusione, alcuni progetti sono stati finanziati attraverso il Fondo per i Migranti e i rifugiati (MRF). Lanciato nel 2015 dalla Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), il MRF ha una dotazione di circa 28 milioni di euro¹⁹⁷.

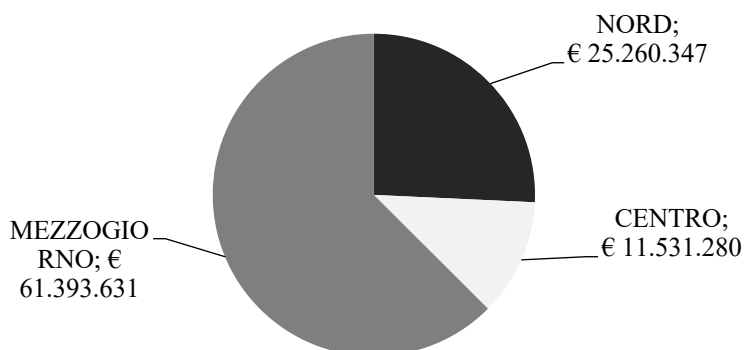
Nell'ambito delle risorse pubbliche, sono stati inoltre finanziati progetti di ricerca e inclusione, attraverso il bando PRIN (Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale) 2017 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)¹⁹⁸ e i fondi della ex Legge 440¹⁹⁹.

Tramite le risorse stanziare da Comuni e Regioni sono stati inoltre finanziati interventi di assistenza accoglienza, di inclusione socio-culturale e capacity building.

Tra i principali strumenti finanziari privati attraverso cui sono stati finanziati i progetti in esame figurano le risorse messe a disposizione dalle principali agenzie di organizzazioni internazionali ONG attive a livello mondiale e nazionale nel campo della tutela dei diritti di migranti, rifugiati e bambini. I progetti realizzati attraverso questi finanziatori prevedono soprattutto azioni di assistenza e primo soccorso, orientamento e supporto legale e tutela socio-sanitaria, ma anche di promozione dell'affidamento familiare, della figura del tutore volontario e del diritto all'ascolto e alla partecipazione dei minori.

Nell'ambito degli attori del privato sociale è rilevante il ruolo degli enti filantropici, sia con forma di associazioni senza scopo di lucro che di fondazioni private. Si tratta in particolare di fondazioni d'origine bancaria e organizzazioni no-profit d'impresa e, in misura minore, di fondazioni di altra tipologia.

Tavola 18 – Progetti FAMI, distribuzione budget per macro-area



I bandi promossi dalle reti di enti filantropici che si ha avuto modo di analizzare possono finanziare interventi rivolti specificamente a minori stranieri non accompagnati, così come azioni dedicate a minori stranieri e italiani in condizioni di fragilità sociale. I progetti, realizzati in collaborazione con enti pubblici e del Terzo Settore, si focalizzano in particolar modo sui percorsi di inclusione. Sono inoltre presenti progetti finanziati da associazioni non a scopo di lucro operative esclusivamente a livello nazionale e rivolti anche ad altri target di migranti.

Rispetto alle categorie di finanziatori pubblici e privati appena

¹⁹⁵ Ministero dell'Interno, PON Legalità, <https://ponlegalita.interno.gov.it/assi-prioritari>

¹⁹⁶ Commissione europea, Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/rec>

¹⁹⁷ CEB, MRF, <https://coebank.org/en/donors-and-trust-funds/migrant-and-refugee-fund/>

¹⁹⁸ Ministero dell'istruzione, dell'università e della Ricerca, Bando Prin 2017, <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/bando-prin-2017>

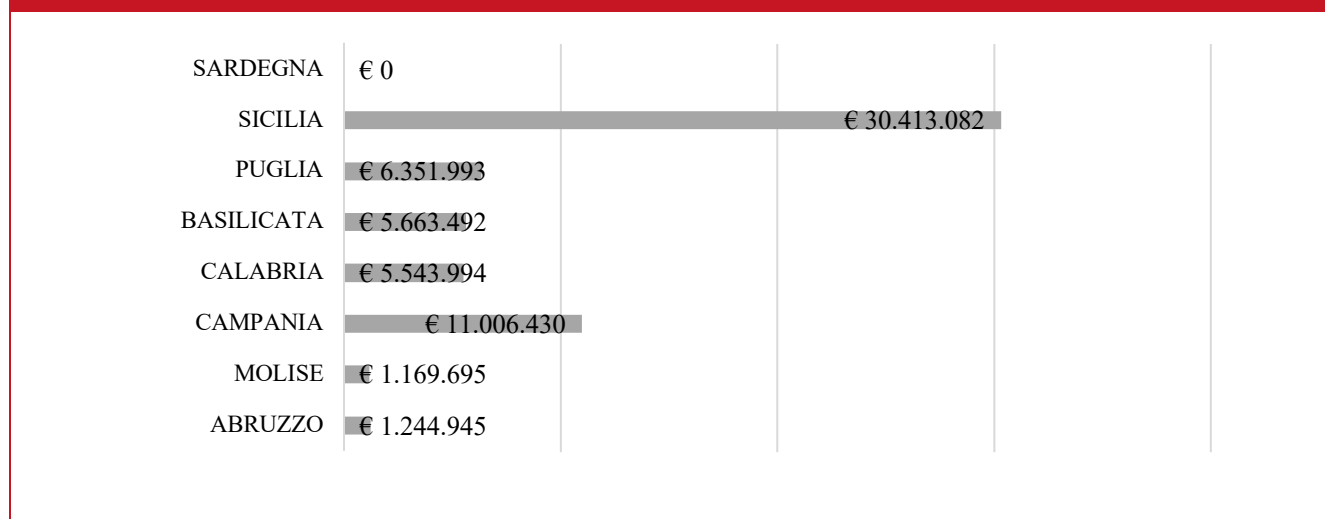
¹⁹⁹ Ministero dell'istruzione, dell'università e della Ricerca, fondi ex legge 440, <https://www.miur.gov.it/fondi-ex-legge-440>

presentate, si precisa che non è sempre stato possibile reperire informazioni complete riguardo all'ammontare delle risorse stanziare per singolo progetto.

Per monitorare alcune dimensioni d'analisi si è dunque deciso di prendere in esame un campione ristretto di progetti per i quali fosse disponibile un maggior numero di informazioni. Rispetto agli strumenti di finanziamento pubblico, la scelta del campione è ricaduta sui progetti FAMI.

Analizzando la distribuzione delle risorse FAMI tra le diverse regioni italiane, è possibile osservare come la maggior parte del budget sia volto a finanziare progetti nelle regioni macro-area Mezzogiorno. In particolare, su un totale di circa 98 milioni di euro stanziati, al Mezzogiorno è stato destinato il 62% delle risorse; alla macro-area Nord il 26% e alla macro-area Centro il 12%.

Tavola 19 – Budget FAMI per macro-area Mezzogiorno



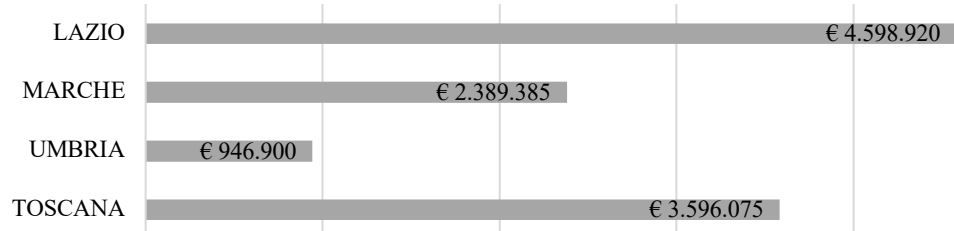
Tra le regioni della macro-area Mezzogiorno, la regione beneficiaria degli stanziamenti più elevati è la Sicilia, con un totale di circa 30 milioni di euro, seguita a grande distanza dalla Campania, con circa 11 milioni di euro e la Puglia, con circa 6 milioni di euro. A chiudere, la Basilicata e il Molise, rispettivamente con circa 5 e poco più di un milione di euro.

Rispetto al campione di progetti esaminato, la Sardegna non è stata invece beneficiaria di alcuno stanziamento²⁰⁰.

Tra le regioni del Centro Italia, guida la classifica il Lazio, con circa 4 milioni, seguito dalla Toscana, con circa 3 milioni, le Marche, con 2 milioni di euro e l'Umbria, con uno stanziamento inferiore al milione di euro.

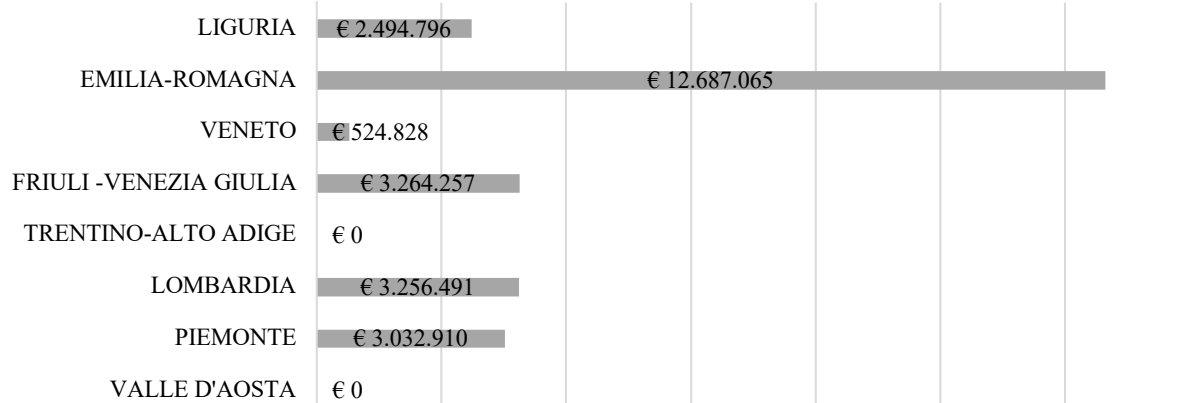
²⁰⁰ Si intende precisare che nelle regioni per le quali non sono stati individuati progetti (su base regionale) di questa tipologia non è da escludere che progetti FAMI destinati genericamente a migranti abbiano come beneficiari anche minori stranieri non accompagnati. Rimandando a una successiva analisi un approfondimento in merito, si sottolinea che nel caso di specie la Regione Autonoma della Sardegna promuove attraverso il fondo FAMI anche interventi di accoglienza di migranti vulnerabili e interventi di inclusione sociale di minori e giovani stranieri. Azioni dedicate miratamente a MSNA e neomaggiorenni vengono attuate, oltre che attraverso il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA), anche mediante il Fondo nazionale politiche sociali (FNPS), il Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2018 e fondi regionali.

Tavola 20 – Budget FAMI per macro-area Centro



Prendendo in esame la macro-area Nord, emerge come la principale destinataria di risorse sia l'Emilia Romagna, con una dotazione di oltre 12 milioni di euro. In tre regioni, ovvero Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte il budget stanziato si aggira attorno ai tre milioni di euro; in Liguria a circa 2 milioni e in Veneto a circa mezzo milione, mentre le regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige non sono risultate beneficiarie di stanziamenti²⁰¹.

Tavola 21 – Budget FAMI per macro-area Nord



Confrontando il totale delle risorse ammesse a finanziamento dall'approvazione dei singoli progetti (100.680.496,94€) con quelle effettivamente stanziato secondo le ultime graduatorie disponibili (126.822.336,74€), emerge una variazione positiva di budget del 26%.

²⁰¹ Si veda nota precedente.

Tavola 22 – Progetti FAMI/VARI, budget pubblico e privato per ambito prioritario

AMBITO PRIORITARIO	FINANZIAMENTO PUBBLICO		FINANZIAMENTO PRIVATO		FINANZIAMENTO PUBBLICO/PRIVATO	
	BUDGET	N. progetti	BUDGET	N. progetti	BUDGET	N. progetti
ASSISTENZA E PRIMO SOCCORSO	448.454,65 €	3	n.d.	1	-	0
1° ACCOGLIENZA	52.883.919,76 €	27	-	0	-	0
2° ACCOGLIENZA	19.449.816,38 €	23	-	0	-	0
IDENTIFICAZIONE/ ACCERTAMENTO ETÀ	-	0	-	0	-	0
ASSISTENZA LEGALE	-	0	n.d.	1	-	0
ASCOLTO E PARTECIPAZIONE	n.d.	0	n.d.	2	n.d.	1
SIM/CARTELLA SOCIALE	-	0	-	0	-	0
TUTORI	2.796.880,00 €	1	n.d.	3	-	0
AFF. FAMILIARE	988.604,00 €	3	n.d.	1	-	0
INDAGINI FAMILIARI/ RIMPATRIO/RICONGIUGIMENTO FAMILIARE	-	0	73.644,92 €	1	-	0
SALUTE	9.823.528,64 €	7	-	0	-	0
VULNERABILITÀ	20.651.439,90 €	13	260.000,00 €	10	n.d.	1
INCLUSIONE	78.189.227,98 €	31	6.227.000,00 €	26	n.d.	1
PROTEZIONE INTERNAZIONALE	-	0	-	0	-	0
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	-	0	-	0	-	0
RICERCA	n.d.	3	-	0	-	0
NORMATIVA	-	0	-	0	-	0
CAPACITY BUILDING	1.249.295,18 €	3	308.000,00 €	3	-	0
TOT.	186.481.166,49 €	114	6.868.644,92 €	48	N.D.	3

Analizzando il solo insieme degli 87 progetti FAMI e dei 78 progetti VARI, nei quali sono inclusi varie tipologie di progetti finanziati con strumenti pubblici e privati, emerge che **il budget complessivo stanziato attraverso fondi**

pubblici è pari a circa 186 milioni di euro, mentre le risorse provenienti da finanziatori privati è pari a circa 7 milioni. Nel complesso dei progetti esaminati, 3 risultano essere finanziati sia con fondi pubblici che con fondi privati.

Rispetto ai fondi non pubblici si osserva come essi siano costituiti prevalentemente da risorse stanziare da attori del Terzo Settore, incluse le fondazioni bancarie e d'impresa, e in minima parte da attori del settore privato profit.

Nonostante l'incompletezza dei dati, il campione in esame fornisce un'idea orientativa riguardo agli ambiti di intervento ritenuti prioritari, in particolare quelli dell' "Inclusione", della "Prima Accoglienza" e della "Vulnerabilità".

Passando in rassegna la distribuzione regionale delle risorse sempre sulla base del campione dei progetti precedentemente menzionati²⁰², si osserva come i finanziamenti pubblici siano distribuiti prevalentemente nella macro-area del Mezzogiorno. In particolare, tra le principali regioni beneficiarie figurano la Sicilia, la Puglia, la Calabria e la Campania. Nel caso delle altre due macro-aree, le regioni maggiormente interessate da progetti finanziati dal settore pubblico sono, nel Nord, l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Friuli-Venezia Giulia e, nel Centro, il Lazio e la Toscana.

Tavola 23 – Progetti FAMI/VARI, tipologia finanziamenti per regione ²⁰³				
MACRO-AREA	REGIONE	PROGETTI		
		FIN. PUBBLICO	FIN. PRIVATO	FIN. PUBBLICO-PRIVATO
NORD	VALLE D'AOSTA	8	6	0
	PIEMONTE	11	15	1
	LOMBARDIA	16	11	0
	TRENTINO ALTO ADIGE	8	6	0
	FRIULI-VENEZIA GIULIA	12	8	0
	VENETO	11	9	1
	EMILIA-ROMAGNA	18	8	1
	LIGURIA	10	6	1
	TOT.	94	69	4
CENTRO	TOSCANA	13	18	1
	UMBRIA	11	7	1
	MARCHE	11	8	1

²⁰² Nel numero totale dei progetti sono stati conteggiati anche i progetti nazionali e multi-regionali.

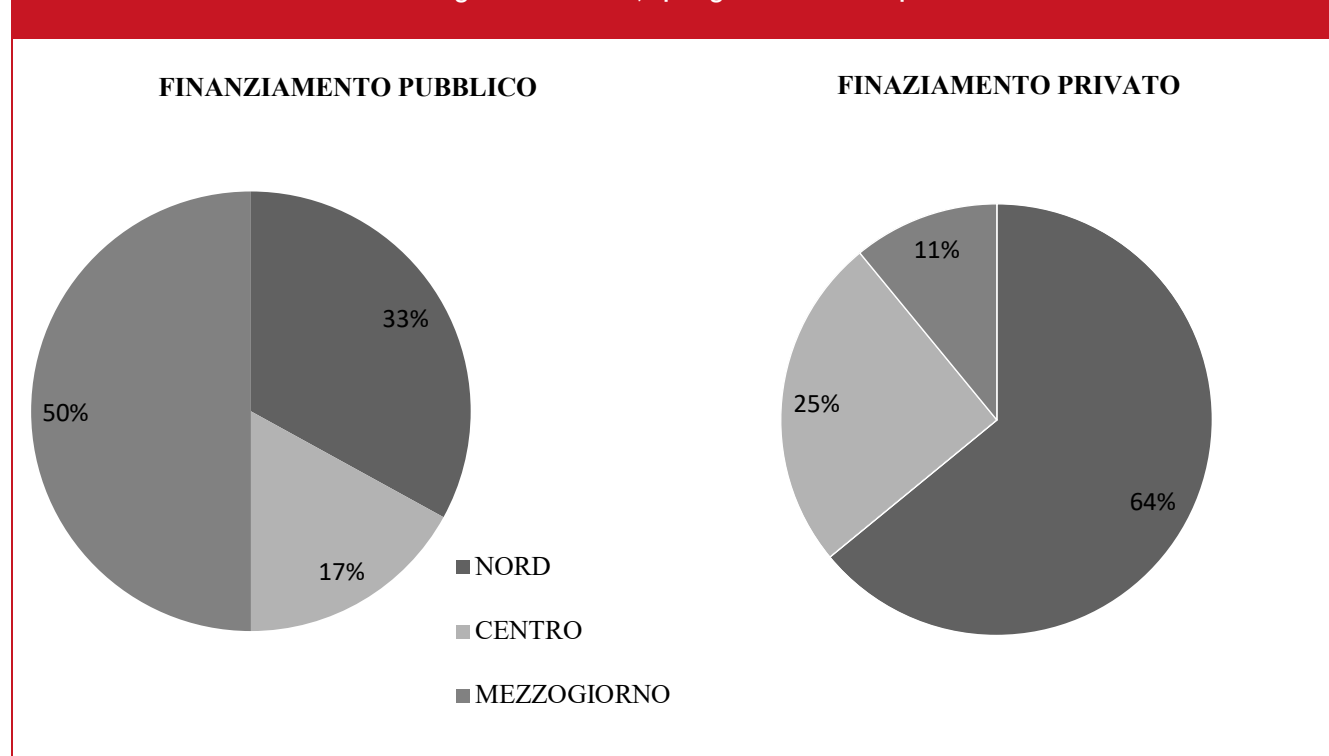
²⁰³ Nel totale dei progetti sono stati conteggiati anche i progetti nazionali e multi-regionali.

	LAZIO	15	17	1
	TOT.	50	50	4
SUD	ABRUZZO	10	7	1
	MOLISE	10	6	0
	CAMPANIA	19	12	0
	CALABRIA	21	8	1
	BASILICATA	16	6	0
	PUGLIA	24	7	1
	SICILIA	37	20	2
	SARDEGNA	8	7	0
	TOT.	145	73	5

Anche la distribuzione dei finanziamenti non pubblici è concentrata nel Mezzogiorno, in particolar modo in Sicilia e a distanza in Calabria e Campania. Seguono le regioni della macro-area Nord, principalmente il Piemonte e in minor misura la Lombardia e il Veneto.

Rispetto alla macro-area Centro, tra le principali regioni destinatarie di finanziamenti privati figurano la Toscana e il Lazio.

Tavola 24 - Progetti FAMI/VARI, tipologia finanziamenti per macro-area



La distribuzione di progetti a finanziamento misto (pubblico/privato) è pressoché omogenea sul territorio nazionale. Nel complesso è possibile affermare che la ripartizione delle risorse riflette la distribuzione territoriale per regione di accoglienza precedentemente illustrata (v. Tav. 4).

3.4.4 Finanziamenti Privati – l’esperienza di Never Alone

Per comprendere meglio l’orientamento dei finanziamenti non pubblici si è andati ad esaminare una delle iniziative più strutturate del settore: Never Alone – per un domani possibile²⁰⁴, nata nell’ambito del programma europeo coordinato dall’EPIM²⁰⁵, un fondo che riunisce 25 fondazioni europee e sostiene iniziative volte a promuovere il ruolo della società civile nel costruire comunità inclusive e a sviluppare risposte umane e sostenibili alla migrazione²⁰⁶. La rete italiana, di cui fanno attualmente parte nove fondazioni, ha promosso due bandi nazionali, rispettivamente nel 2016 e nel 2018.

Il primo bando “Accoglienza e accompagnamento dei minori e giovani stranieri non accompagnati che arrivano soli in Italia” ha finanziato principalmente progetti volti a favorire l’accompagnamento all’autonomia di giovani stranieri non accompagnati nella transizione all’età adulta. Tra gli interventi messi in campo, figurano anche azioni finalizzate a migliorare la presa in carico delle minori vittime o a rischio di tratta; promuovere l’accoglienza delle ragazze; rafforzare l’affido familiare e il sistema dei tutori volontari e ampliare le reti territoriali.

Il secondo bando “Verso l’autonomia di vita dei minori e giovani stranieri che arrivano in Italia soli” rivela una maggiore sensibilità rispetto alla categoria dei neomaggiorenni, in quanto gli interventi finanziati si rivolgono specificamente all’accompagnamento all’autonomia di giovani di età compresa tra i 15 e i 21 anni. Oltre agli interventi illustrati, l’iniziativa sostiene altre azioni quali ad esempio il supporto ai tutori volontari. Le risorse complessivamente stanziare per i progetti finanziati attraverso il primo bando ammontano a 3,5 milioni di euro, mentre quelle messe a disposizione nel 2018 sono pari a 2.895.000 euro²⁰⁷.

Tavola 25 – Never Alone, Bandi 2016/2018				
AMBITO PRIORITARIO	BANDO 2016		BANDO 2018	
	N° PROGETTI	BUDGET	N° PROGETTI	BUDGET
VULNERABILITÀ	1	260.000,00 € (7%)	0	-
INCLUSIONE	7	3.240.000,00 € (93%)	7	2.637.000,00 € (91%)
CAPACITY BUILDING	0	-	1	258.000,00 € (9%)
TOT.	8	3.500.000,00 €	8	2.895.000,00 €

Analizzando la dimensione territoriale dei 16 progetti finanziati a valere dei due bandi, una metà ha carattere regionale, e l’altra metà multi-regionale. In particolare, i progetti interessano complessivamente 4 regioni del Nord, 4 regioni del Centro e 4 regioni del Mezzogiorno, per un totale di 12 regioni.

Il 56,2% dei progetti esaminati è localizzato in Sicilia, la regione con la maggiore presenza di minori; il 25% rispettivamente in Campania, Lazio e Piemonte; il 18,7% in Toscana e Lombardia; il 12,5% in Emilia-Romagna e

²⁰⁴ Cfr. Never Alone, <https://minoristranieri-neveralone.it/>

²⁰⁵ European Programme for Integration and Migration – Programma Europeo per l’Integrazione e la Migrazione

²⁰⁶ Cfr. EPIM, <https://www.epim.info/>

²⁰⁷ Il budget complessivo messo a disposizione dai promotori dell’iniziativa ammonta tuttavia a 3,2 milioni di euro.

Veneto e il 6,2% in Calabria, Puglia, Umbria e Marche. Tutte le regioni menzionate, ad eccezione dell'Umbria e delle Marche, sono tra le prime 10 Regioni con la maggiore consistenza di minori tra gli anni 2016-2018²⁰⁸.

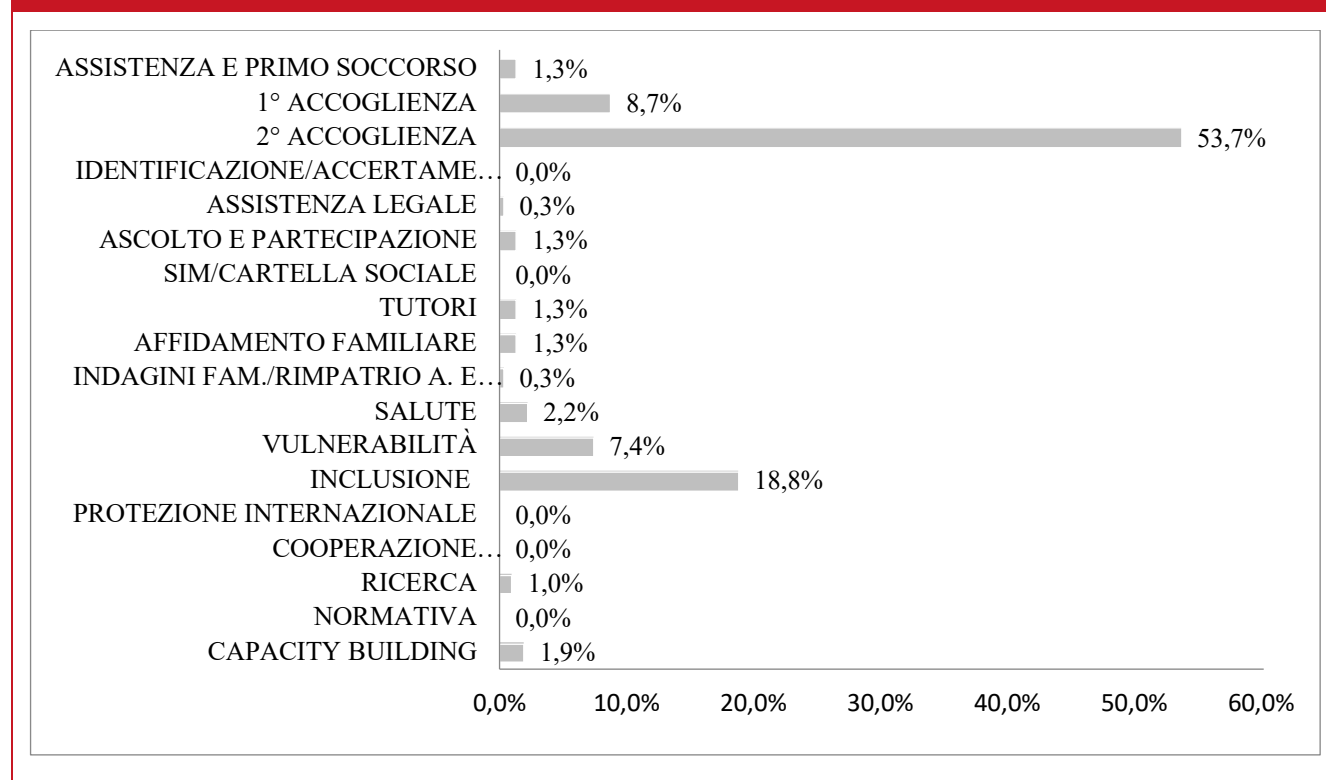
3.4.5 Ambiti di intervento

Al fine di stabilire il livello di aderenza di un progetto a un determinato ambito di intervento è parso opportuno attribuire un ranking in base alla categoria dell'ambito. In particolare, la scelta è stata funzionale alla classificazione dei progetti aventi più di un ambito di riferimento. È stata così operata una distinzione tra ambiti "prioritari", "principali" e "secondari".

Sul totale dei 307 progetti esaminati:

- il 53,7% dei progetti è risultato avere come ambito prioritario l'Ambito 3 – "Seconda accoglienza".
- Per il 18,8% dei progetti è stato prioritario l'Ambito 13 – "Inclusione".
- Il terzo ambito prioritario è stato, con l'8,7% l'Ambito 2 – "Prima accoglienza".
- Il quarto ambito prioritario è risultato essere, con il 7,4% l'Ambito 12 – "Vulnerabilità".
- Per il 2,2% dei progetti è stato prioritario l'Ambito 11 – "Salute". Per l'1,95% dei progetti l'Ambito 18 – "Capacity building".

Tavola 26 – Ambiti prioritari sul totale dei progetti



Per l'1,3% dei progetti sono risultati prioritari quattro diversi ambiti:

- l'Ambito 1 – "Assistenza e primo soccorso";
- l'Ambito 6 – "Ascolto e partecipazione";
- l'Ambito 8 – "Tutori";

²⁰⁸ Tra le prime 10 Regioni vi è anche il Friuli-Venezia Giulia. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Report di monitoraggio – Dati al 30 giugno 2018, Roma, 2018, pp. 9-10.

- l'Ambito 9 – “Affidamento familiare”.

Per lo 0,97% dei progetti è risultato prioritario l'Ambito 16 – “Ricerca”.

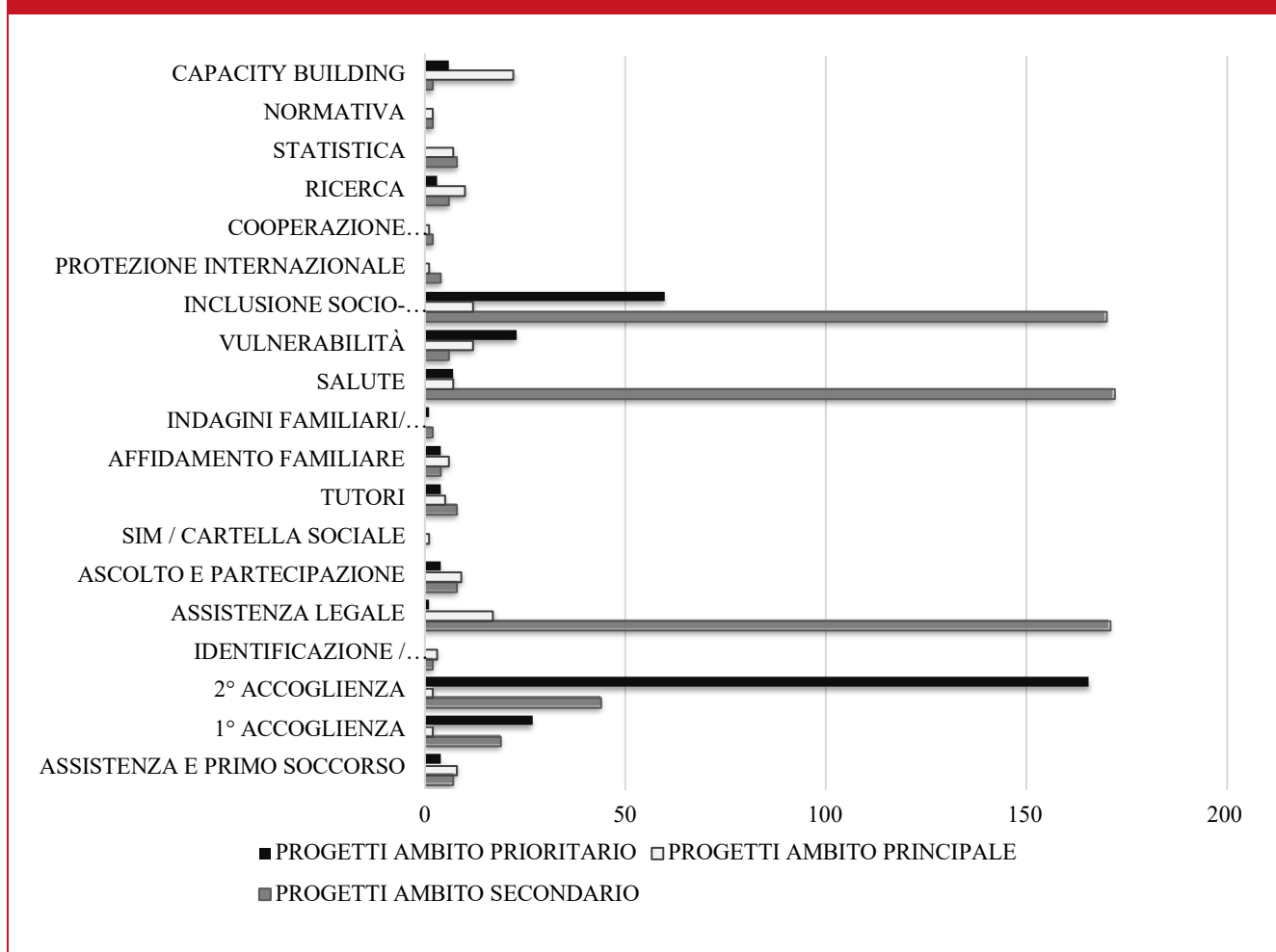
Per lo 0,32% sono risultati prioritari:

- l'Ambito 5 – “Assistenza legale”;
- l'Ambito 10 – “Indagini familiari/Rimpatrio assistito e volontario/Ricongiungimento familiare”

I restanti ambiti non sono risultati prioritari per alcun progetto. Si tratta degli ambiti:

- Ambito 4 – “Identificazione/Accertamento età”;
- Ambito 7 – “Sim/Cartella sociale”;
- Ambito 14 – “Protezione Internazionale”;
- Ambito 15 – “Cooperazione Internazionale”;
- Ambito 17 – “Normativa”.

Tavola 27 – Ambiti prioritari, principali e secondari per progetto



Andando invece ad esaminare gli ambiti principali e secondari emerge un quadro diverso rispetto a quanto appena illustrato.

Per il 7,1% dei progetti è risultato principale, ovvero rilevante ma non prioritario l'Ambito 18 – “Capacity building”.

Per il 5,4% è risultato principale l'Ambito 16 – “Ricerca”.

Un dato rilevante è che il 55% dei progetti risulta avere tra gli ambiti secondari:

- l'Ambito 5 – “Assistenza Legale”;
- l'Ambito 11 – “Salute”;
- l'Ambito 13 – “Inclusione”.

Il 2,6% dei progetti tocca lateralmente gli ambiti:

- Ambito 8 – “Tutori”;
- Ambito 6 – “Ascolto e Partecipazione”.

Inoltre, seppure in percentuale talvolta fortemente differenziata, tutti gli ambiti di intervento definiti risultano coperti. Di seguito viene illustrata la frequenza delle tre tipologie di ambiti appena presentate rispetto al totale dei progetti esaminati.

Facendo un focus sull'ambito “Inclusione” emerge come rappresenti un ambito prioritario per circa il 19% dei progetti; un ambito principale per circa il 4% dei progetti e un ambito secondario per oltre il 50% dei progetti. Dal confronto tra le diverse aree dell'ambito in questione, l'area “Autonomia lavorativa” figura al primo posto, seguita dalle aree “Socializzazione”, “Istruzione” e, a notevole distanza, “Autonomia abitativa”.

Quello dei “Tutori” è stato prioritario per l'1,3% dei progetti; principale per l'1,6% e secondario per il 2,6%. Come si è già detto, per l'1,9% di progetti l'ambito “Capacity building” è prioritario, per il 7,1 è principale e per lo 0,6% secondario. Tra gli interventi maggiormente previsti in questo ambito vi sono, in ordine di frequenza, la formazione degli operatori, il rafforzamento delle reti territoriali e le azioni di sensibilizzazione e comunicazione.

3.5 Conclusioni

Nel tentativo di monitorare l'evoluzione dell'offerta progettuale sul territorio nazionale a seguito dell'approvazione della legge n. 47/2017, si è scelto di suddividere un campione di progetti in due categorie: da un lato quelli avviati prima del 2018 e dall'altro quelli avviati successivamente a tale data. In particolare, si è esaminata l'evoluzione del numero dei 165 progetti FAMI e VARI rispetto ai diversi ambiti di intervento prioritari.

Per fornire un quadro più completo, è stato fatto anche un focus sui progetti di seconda accoglienza SPRAR/SI-PROIMI, sia FAMI che non, confrontando il numero di progetti territoriali e posti finanziati per MSNA dal 2017 al 2020.

Tavola 28 – Progetti FAMI/VARI, evoluzione ambiti di intervento (pre 2018/post 2018)

AMBITO PRIORITARIO	PRE 2018		POST 2018	
	v.a.	%	v.a.	%
ASSISTENZA E PRIMO SOCCORSO	4	4,7%	0	0,0%
1° ACCOGLIENZA	23	26,7%	3	3,8%
2° ACCOGLIENZA	19	22,1%	4	5,1%
IDENTIFICAZIONE/ACCERTAMENTO ETÀ	0	0,0%	0	0,0%
ASSISTENZA LEGALE	0	0,0%	1	1,3%
ASCOLTO E PARTECIPAZIONE	3	3,5%	1	1,3%

SIM/CARTELLA SOCIALE	0	0,0%	0	0,0%
TUTORI	1	1,2%	4	5,1%
AFFIDAMENTO FAMILIARE	2	2,3%	2	2,5%
INDAGINI FAMILIARI/ RIMPATRIO ASSISTITO E VOLONTARIO/ RI-CONGIUGIMENTO FAMILIARE	0	0,0%	1	1,3%
SALUTE	3	3,5%	4	5,1%
VULNERABILITÀ	15	17,4%	8	10,1%
INCLUSIONE	14	16,3%	44	55,7%
PROTEZIONE INTERNAZIONALE	0	0,0%	0	0,0%
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0	0,0%	0	0,0%
RICERCA	0	0,0%	3	3,8%
NORMATIVA	0	0,0%	0	0,0%
CAPACITY BUILDING	2	2,3%	4	5,1%
TOT.	86	100%	79	100%

La mappatura del campione dei progetti presi in esame ha messo innanzitutto in luce una ricca tipologia di interventi a favore dei minori stranieri non accompagnati e una pluralità di attori istituzionali, del privato sociale e, in misura minore, profit che sostengono a vario titolo tali progetti, ponendosi come enti proponenti, attuatori o finanziatori.

Tenuto conto degli ambiti di intervento scelti come prioritari, in concomitanza con l'attuazione della legge N. 47/2017, appare chiaro come, **a partire dal 2018, il numero dei progetti di prima accoglienza si mostri in netto calo.** Nel corso degli anni più recenti si è anche assistito a una **riduzione dei progetti rivolti all'assistenza e al soccorso dei minori.** Le due dinamiche appena esposte appaiono in linea con il progressivo calo degli ingressi di minori degli ultimi anni.

Per la tipologia di progetti FAMI e VARI si nota un calo del numero di progetti di seconda accoglienza, ma nell'esaminare l'andamento dei progetti SPRAR/SIPROIMI (*Tav. 12*) il loro numero appare in aumento, tenuto anche conto della crescita dei posti in accoglienza.

Dal 2018 in avanti **si nota altresì una maggiore sensibilità verso il tema dell'inclusione socio-culturale**, che può essere letta anch'essa alla luce del progressivo superamento della fase emergenziale dell'accoglienza. Rimangono tuttavia forti criticità nell'inserimento nel sistema scolastico, nell'accesso a percorsi formativi e professionali e nel raggiungimento dell'autonomia lavorativa e abitativa. Accanto a interventi volti a promuovere questi aspetti, sarebbe auspicabile favorire forme di accoglienza e occasioni di socializzazione mista. Inoltre, appare particolarmente utile rafforzare la presenza di mediatori linguistico-culturali al fine facilitare l'accesso ai servizi territoriali.

Tavola 29 – SPRAR/SIPROIMI, evoluzione progetti territoriali e posti finanziati per MSNA, (2017- 2020)²⁰⁹

	ANNI			
	2017	2018	2019	2020
PROGETTI PER MSNA (TOT.)	132	144	166	155
PROGETTI PER MSNA (FAMI)	19	24	18	13
POSTI FINANZIATI PER MSNA (TOT.)	3.180	3.500	4.255	4.003
POSTI FINANZIATI PER MSNA (FAMI)	345	413	353	226

Emerge positivamente il fatto che **alcuni finanziatori privati abbiano voluto incrementare i progetti a favore dei neomaggioresni**. In generale, è tuttavia evidente la necessità di promuovere maggiormente percorsi di sostegno e inclusione a favore di questa categoria particolarmente fragile. Si osserva poi una generalizzata **diminuzione degli interventi rivolti ai minori stranieri più vulnerabili e una non ancora piena implementazione del diritto alla salute**. In particolare si segnala il bisogno di promuovere più diffusamente sul territorio nazionale interventi di supporto psico-socio-sanitario a favore di minori e neomaggioresni con disabilità fisica e disagio mentale.

Tra gli ambiti meno esplorati vi è quello dell'affidamento familiare, sebbene si noti un crescente impegno da parte di alcuni attori istituzionali e del Terzo Settore.

Un'altra linea di intervento che appare quanto mai utile da rafforzare è quella volta a promuovere l'ascolto e la partecipazione dei minori, in coerenza con quanto previsto dalla Convenzione Onu sui diritti dell'Infanzia del 1989. Infatti, le azioni in tal senso appaiono ancora fortemente limitate rispetto ad altri ambiti di intervento. Le esperienze finora realizzate in questo ambito si sono rivelate estremamente utili per far emergere e analizzare i bisogni specifici dei minori.

Sebbene non figurino tra gli ambiti di intervento prioritari, va salutata positivamente la continuità nel corso del tempo dell'azione di orientamento e supporto legale.

Malgrado nel corso del tempo si noti un incremento degli interventi a supporto dei tutori volontari, anche da questo punto di vista emerge il bisogno di un ulteriore rafforzamento della rete a sostegno di questa figura. Per rispondere tempestivamente ed efficacemente alle concrete necessità dei MSNA, oltre a ridurre i tempi di nomina dei tutori e di assegnazione dei minori, appare utile investire maggiormente nella selezione e nella formazione dei tutori stessi, nonché integrare al meglio questa figura nella rete degli altri soggetti che si occupano a vario titolo della presa in carico dei minori.

Il complesso delle azioni di *capacity building*, soprattutto per i progetti che non lo hanno scelto come prioritario, testimonia un positivo attivismo da parte delle reti territoriali rispetto alla presa in carico dei minori e verso la sensibilizzazione della cittadinanza.

Anche l'aumento delle attività di ricerca è da valutare positivamente. In questo contesto è incoraggiante notare non solo la crescente attenzione verso il fenomeno dei MSNA da parte del mondo accademico e della ricerca privata, ma anche l'impegno profuso in questo settore dagli enti pubblici e, soprattutto, del Terzo Settore responsabili della presa in carico dei minori.

²⁰⁹ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio – Dati al 31 dicembre 2019*, Roma, 2019, p. 29; SIPROIMI, <https://www.siproimi.it/>; Atlante SPRAR 2017; Atlante SPRAR/SIPROIMI 2018.

Altri campi che risultano invece scarsamente rappresentati sono quelli relativi alla promozione del ricongiungimento familiare e del rafforzamento della cooperazione internazionale per misure di raccordo nella presa in carico dei minori. Tra i fattori che possono aver influenzato il dato non è da escludere il maggior peso riservato nel corso della ricerca ad altri ambiti di intervento. Rispetto al ricongiungimento familiare si salutano tuttavia positivamente le recenti iniziative volte a migliorare le procedure di ricongiungimento familiare di MSNA nel contesto del Regolamento Dublino III.

Infine, anche alla luce delle difficoltà nel reperimento di informazioni redatte secondo criteri univoci, che più volte nel corso di questo stesso testo sono state evidenziate, appare **urgente e necessario operare una sistematizzazione nella raccolta dei dati inerenti agli interventi a favore dei MSNA**. In particolare, sarebbe utile potenziare l'accesso ai dati istituzionali ed elaborare un sistema di dialogo tra tali dati e le informazioni raccolte dagli operatori del settore, con l'obiettivo di sviluppare e potenziare le banche dati e migliorare le attività di ricerca. Un migliore accesso ai dati si rivelerebbe infatti estremamente utile per orientare le scelte dei decisori istituzionali in materia di accoglienza e inclusione dei MSNA. Inoltre, potrebbe contribuire a creare le condizioni per una diffusione delle buone pratiche finora poste in essere, concorrendo in questo modo alla loro replicabilità.

In generale, per assicurare interventi di qualità a favore dei MSNA sarebbe fondamentale per il decisore pubblico ragionare in futuro non solo su un incremento delle risorse finanziarie, ma anche sullo sviluppo di linee programmatiche e progettuali che vadano in direzione di un'allocazione delle risorse stesse più mirata e confacente ai bisogni dei MSNA.

In questo contesto, al netto di alcune criticità legate alla sua implementazione, la legge n. 47/2017 appare come uno strumento irrinunciabile per un approccio efficace e innovativo ad un fenomeno destinato nel lungo periodo a divenire sempre più centrale nell'attività del decisore politico e nella vita quotidiana del singolo cittadino, straniero e non.

BIBLIOGRAFIA

ACCORINTI, Marco, *Minori stranieri non accompagnati e intervento sociale: l'Emergenza Nord Africa 2011*, WorkingPaper. IRPPS CNR, Roma, 2013

CAMERA DEI DEPUTATI - VIII Legislatura, Servizio Studi *Minori stranieri non accompagnati*. 19 marzo 2020 https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104,665.pdf?_1589566451067

CITTALIA, *Minori romeni in Italia. Strategie di tutela*, Comunicare, Roma, 2010

CITTALIA, *I minori stranieri non accompagnati in Italia. IV Rapporto ANCI-Cittalia 2011*, Roma, 2012

COMMISSIONE EUROPEA, Eurostat, *Almost 14.000 unaccompanied minors among asylum seekers registered in the EU in 2019*, 71/2020-28 april 2020, 2020 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774034/3-28042020-AP-EN.pdf/03c694ba-9a9b-1a50-c9f4-29db665221a8>

CORTE DEI CONTI, *Il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (2015-2017)*, Deliberazione 13 giugno 2019, n. 10/2019/G

DI NAPOLI, Antonella, *Piccoli uomini in cammino*, Lecce, Youcanprint, 2019

DPCM 535/99 "Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"

EMN ITALIA, *Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione. Analisi del caso italiano per uno studio comparativo a livello comunitario*, Roma, 2009 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/14b._italy_national_report_on_unaccompanied_minors_updated_version_4aug10_it.pdf.

FONDAZIONE ISMU, *A un bivio. La transizione alla vita adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*. UNICEF, UNHCR e OIM, Roma, 2019

- FONDAZIONE ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, FrancoAngeli, Milano, 2019
- GIOVANNETTI, Monia, (a cura di), *Secondo rapporto Anci 2007*, Dipartimento immigrazione Anci, 2008
- GIOVANNETTI, Monia, (a cura di), *I minori stranieri non accompagnati in Italia. V Rapporto ANCI-Cittalia*, Roma, 2014
- GIOVANNETTI, Monia, (a cura di), *Rapporto annuale SPRAR 2017*, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Atlante SPRAR 2017, Cittalia-SPRAR, Roma, 2018
- GIOVANNETTI, Monia, (a cura di), *Rapporto annuale SPRAR 2018*, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Atlante SPRAR 2018, Cittalia-SPRAR, Roma, 2019
- MARTINI, Giulia, *Il minore straniero nelle fonti normativi internazionali e nazionali*, Firenze, 2007 in <http://www.adir.unifi.it/rivista/2007/martini/cap1.htm>
- ZUPI, Marco, *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, in "Osservatorio di Politica internazionale", n. 59, CeSPI, Roma, 2012, <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Comitato per i minori stranieri, *Report nazionale minori stranieri non accompagnati (MSNA) aggiornato al 29 febbraio 2012*, Roma, 2012
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio – 31 dicembre 2014*, Roma, 2014
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio – 30 aprile 2015*, Roma, 2015
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA). Dati al 31 dicembre 2016*, Roma, 2016
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione *Report di monitoraggio – Dati al 30 aprile 2017*, Roma, 2017
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report di monitoraggio – Dati al 30 giugno 2018*, Roma, 2018
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report di monitoraggio – Dati al 30 giugno 2019*, Roma, 2019
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report di monitoraggio – Dati al 31 dicembre 2019*, Roma, 2019
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA). Dati al dicembre 2019*, Roma, 2019
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Dati al 30 giugno 2020*, Roma, 2020
- SALIMBENI, Olivia, *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, Pisa, ETS, 2011
- SAVE THE CHILDREN ITALIA ONLUS, *I minori stranieri in Italia: identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, Roma, 2009
- SAVE THE CHILDREN ITALIA ONLUS, *Piccoli Schiavi Invisibili 2019. Rapporto sui minori vittime di tratta e grave sfruttamento*, 2018

SITOGRAFIA

CEB, MRF, <https://coebank.org/en/donors-and-trust-funds/migrant-and-refugee-fund/>

COMMISSIONE EUROPEA, Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/rec>

EPIM, <https://www.epim.info/>

MINISTERO DELL'INTERNO, Cruscotto statistico giornaliero, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

MINISTERO DELL'INTERNO, Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, PON Inclusione, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusione/Documents/Sintesi-Pon-Inclusione-ITA.pdf>

MINISTERO DELL'INTERNO, PON Legalità, <https://ponlegalita.interno.gov.it/assi-prioritari>

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, Bando Prin 2017, <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/bando-prin-2017>

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, Fondi ex legge 440, <https://www.miur.gov.it/fondi-ex-legge-440>

NEVER ALONE <https://minoristranieri-neveralone.it/>

SIPROIMI, <https://www.siproimi.it/>

CAPITOLO 4

Le attività di ricerca qualitativa del primo anno: un primo bilancio

A cura di Sebastiano Ceschi

4.1 Il tema dei minori soli: specificità, multidimensionalità e intersezioni

Le sfide conoscitive, normative ed operative che si pongono alle società toccate dalle migrazioni dei minori, in particolare di quelli cosiddetti “non accompagnati”, sono molteplici e diversificate, a cominciare dalla difficoltà di definire univocamente questa tipologia di migranti. Nei documenti ufficiali delle Nazioni Unite e dell’Unione Europea, all’interno delle singole legislazioni nazionali e nei numerosi testi dedicati al tema nella letteratura internazionale, infatti, si sovrappongono terminologie, denominazioni e inquadramenti legislativi e sociologici diversi.

A livello dell’Unione Europea – in cui si può sostenere che sia già stato tracciato un quadro generale di politiche e legislazioni rispetto alla tutela dei diritti dei minori nelle migrazioni (soprattutto riguardo l’integrazione e l’accoglienza)²¹⁰ ed il “minore straniero non accompagnato” è definito dalla Direttiva 2011/95/EU²¹¹, manca tuttavia

²¹⁰ Si veda anche: EMN, “La Protezione internazionale dei minori stranieri non accompagnati negli stati membri dell’Unione europea. Il modello italiano”, European Migration Network, 2018.

²¹¹ Come descritto in M. Lunardini, a cui si rimanda per un approfondimento, “nella Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, si fa riferimento al MSNA come a un minore che fa ingresso nel territorio di uno Stato Membro non accompagnato da nessun adulto responsabile per lui, quindi non solo genitore ma anche rappresentante o tutore, o che viene abbandonato successivamente all’entrata nel territorio dello Stato Membro” (M. Lunardini, *La definizione di Minore Straniero Non Accompagnato: il chi come quesito apriori per un’effettiva tutela*, *Approfondimento n. 1/marzo 2020*, in “Osservatorio Minori Stranieri Non

una legislazione europea specifica sui MSNA. Piuttosto, come sottolineato dalla Spanda Foundation, i minori stranieri non accompagnati compaiono in modo più trasversale in diversi documenti, e “specific provisions on them can be found in other European primary and secondary law”²¹².

Cosicché, importanti differenze tra i singoli apparati normativi degli stati membri continuano ad esistere, accentuate spesso da definizioni non omogenee nell’identificare le persone entrate da minorenni sul loro territorio²¹³, e da tradizioni nazionali di regolazione del diritto di asilo e del sistema di welfare che orientano il trattamento e le prerogative riservate a questo collettivo secondo diversi modelli di inquadramento e presa in carico²¹⁴. Il principale effetto di tale eterogeneità di strumenti giuridici e di intervento e della mancanza di procedure armoniche e coordinate a livello europeo nell’accoglienza e nella gestione del fenomeno dei MSNA, è la situazione di “limbo” giuridico intraeuropeo in cui, nonostante gli sforzi delle diverse agenzie²¹⁵, restano sovente intrappolati i minori richiedenti protezione internazionale arrivati da soli all’interno dell’Unione²¹⁶ e le condizioni differenziate di accoglienza, integrazione, detenzione e applicazione del ritorno nei vari paesi europei²¹⁷.

All’interno di questo quadro, nel quale la sfida e la speranza di proteggere la salute ed il “superiore interesse” del minore resta ancora solo parzialmente corrisposta, è innegabile che l’attenzione delle istituzioni di diverso livello, della società civile e degli studiosi per la migrazione internazionale dei giovani sia decisamente aumentata, in parallelo con l’ampiezza ed il recente incremento di questo fenomeno. Secondo l’OIM (2020), nel 2019 ci sarebbero stati 37.9 milioni di migranti di età inferiore ai 20 anni, pari al 14% del totale dei migranti nel mondo. L’UNHCR stima tra 30 e 34 milioni i minori “forcibly displaced” nel mondo nel 2019 (vale a dire intorno al 40% dei 79.5 milioni totali), di cui circa la metà sfollati interni al loro stesso paese). Invece, la percentuale di rifugiati nel mondo sotto i 18 anni è stimata al 52% del totale, approssimativamente 13 milioni, a cui vanno aggiunti 936,000 minori richiedenti asilo²¹⁸.

Pur non avendo dati né chiari né completi sulla specifica categoria dei minori migranti soli o “non accompagnati” all’interno di questi flussi globali, un’idea più circostanziata si può dedurre all’interno dei singoli quadri statistici dei paesi ricettori²¹⁹. Nello specifico del caso italiano, che come è noto è il primo paese in Europa per presenza di ragazzi emigrati da soli²²⁰, si registra un massiccio aumento dei flussi in entrata via mare a partire dal 2014:

Accompagnati”, CeSPI https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf.1_-_il_concetto_di_minore_straniero_non_accompagnato.pdf

²¹² Il rapporto della Spanda Foundation ne contiene una precisa rassegna: Spanda Foundation, *On the move. Unaccompanied foreign minors in the European Union*, the Spanda paper companion series, The Hague, 2014: https://issuu.com/spandafoundation/docs/on_the_move

²¹³ Oltre che *unaccompanied foreign minors*, prevalente anche in Italia, e alle varianti utilizzate in diversi paesi ed orientate dall’applicazione della protezione internazionale (*unaccompanied asylum seeking/refugee minors*), troviamo la dizione di *mineurs étrangers isolés* in Francia; quella di *menor migrante no acompañado* in Spagna; di *separated children* nel contesto anglofono. Si veda Peris Cancio, L. F., 2018, *Tutela senza confini per i minori non accompagnati*, Maggioli Editori, Santarcangelo di Romagna, p. 216.

²¹⁴ Peris Cancio 2018, op.cit.

²¹⁵ In particolare il recente documento: EASO, *Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures*, Practical Guides Series, EASO 2019, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical-Guide-Best-Interests-Child-EN.pdf>

²¹⁶ Allsopp J., Sigona N., “Mind the gap: why are unaccompanied children disappearing in their thousand?” , *Open Democracy*, 22 February 2016, <https://www.opendemocracy.net/en/5050/mind-gap-why-are-unaccompanied-children-disappearing-in-thous/> ; Unhcr, *Left in a Limbo. Unhcr study on the implementation of the Dublin III regulation*, UNHCR, august 2017, <https://www.refworld.org/docid/59d5dcb64.html>

²¹⁷ FRA-Fundamental Rights Agency, *Children in Migration in 2019*, Annual Review, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-children-in-migration_en.pdf

²¹⁸ UNHCR (2019), *Global trends. Forced displacements in 2019*, <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>

²¹⁹ Ne costituisce un esempio il rapporto frutto della collaborazione tra Unicef e CNR, nel quale ad un quadro complessivo delle migrazioni dei minorenni nel mondo, fa seguito un approfondimento sui minori non accompagnati in Italia. Si veda Unicef Italia-Cnr, “Sperduti. Storie di minorenni arrivati soli in Italia”, 2016, <https://www.unicef.it/doc/7592/numeri-con-un-volto-bambini-sperduti-i-minori-migranti-soli-in-italia.htm>

²²⁰ Dal 2014 sono arrivati via mare in Italia più di 70.000 MSNA e l’Italia è il primo paese in Europa per presenza di ragazzi emigrati da soli. Secondo i dati messi a disposizione mensilmente dal sistema del SIM, al 31/05/2020 risultano presenti e censiti 5156 MSNA. Le loro nazionalità prevalenti sono: Albania, Bangladesh, Egitto, Pakistan, Tunisia, Costa d’Avorio, Kosovo, Guinea, Somalia, Senegal Marocco, Gambia. La percentuale di presenza femminile, ulteriormente ridotta rispetto agli anni precedenti (intorno al 7%) attualmente si aggira intorno al 5%, con dei picchi più elevati per Nigeria e Albania (Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, Ministero del Lavoro, <https://www.lavoro.gov.it>). Con riferimento all’età, circa l’87% dei MSNA ha un’età compresa

se in termini assoluti – dopo il picco dei 25.846 minori stranieri non accompagnati del 2016 – i numeri vanno decisamente calando (in conformità con quelli riguardanti il totale dei flussi via mare), è a partire da questo anno che la percentuale di MSNA sul totale dei migranti sbarcati passa dall'8% (2015) a valori che oscillano, senza mai più diminuire, tra il 13,2 e il 15,1% negli anni successivi, compreso l'anno in corso²²¹.

Riprendendo il discorso delle diverse denominazioni esistenti tra i paesi europei da un punto di vista più prettamente sociologico e migratorio, questa varietà di termini e di concettualizzazioni esprime senza dubbio il tentativo, da parte della letteratura specialistica, di convogliare e delimitare un fenomeno complesso che, accanto alla crescente dimensione quantitativa, presenta tuttavia dinamiche e sfaccettature eterogenee.

Com'è noto, i motivi e le condizioni che spingono i MSNA a partire soli variano fortemente da contesto a contesto e da caso a caso: dai conflitti alla povertà, dalla disgregazione familiare alla violenza diffusa, dai disastri climatici alla mancanza di opportunità di reddito e di emancipazione, a cui andrebbe aggiunta una ulteriore lista di fattori attrattivi: accesso a diritti ed istruzione, maggiori opportunità di regolarizzare la propria posizione giuridica, accesso a redditi più alti, emancipazione e realizzazione personale, accesso a beni di consumo ed ai flussi socio-culturali globali, etc. Rispetto al caso italiano, guardando alle cause della migrazione, Giovannetti²²² identifica quattro principali tipologie: a) minori che fuggono da violenze, conflitti e persecuzioni, come nel caso degli afgani, degli eritrei e dei somali; b) minori “spediti” in cerca di migliori condizioni economiche dalle proprie famiglie, di cui un caso diffuso è quello degli egiziani; c) minori attratti da nuovi modelli e stili di vita, prevalenti secondo l'opinione comune tra tunisini ed albanesi; d) minori spinti da processi di destrutturazione sociale, cioè dalla mancanza di punti di riferimento familiari e comunitari in grado di ancorare la loro vita ad una qualche prospettiva dignitosa in loco, come potrebbe essere per una componente dei bangladesi. A queste tipologie andrebbero aggiunti quei minori che viaggiano all'interno di reti di *trafficking* e di forme di organizzazione della migrazione, spesso *highly gendered*, finalizzate allo sfruttamento sessuale o lavorativo, che possono rappresentare oltre che una modalità di viaggio e spesso di permanenza, anche un motivo stesso di migrazione. Anche se condizioni e fattori responsabili della partenza dal paese di origine possono essere ulteriormente e differenzialmente sgranati²²³, vi è una dimensione che sembra accomunante per tutti i minori migranti soli, vale a dire quella di compiere una migrazione “that is unsafe, irregular, exploitative”²²⁴ (OIM 2020: 231). Questo “passaggio del fuoco”, questa condivisione dell'ardua e sofferente impresa migratoria e del suo buon esito finale, rappresenta spesso per i minori un elemento soggettivo di comunanza con gli altri “compagni di avventura”, un tratto identitario personale e di riconoscimento dei propri “simili”.

Del resto, estremamente diversificate appaiono le relazioni con le famiglie di provenienza: dalla rottura che persiste anche dopo la partenza, alle reti diasporiche della famiglia transnazionale, dall'ambivalenza (o dal conflitto) verso i vincoli parentali e comunitari, alla vera e propria strategia familiare di sopravvivenza. Anche in

fra i 16 e i 17 anni, mentre le regioni italiane che registrano i numeri più alti di msna censiti sono Sicilia, Lombardia, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna.

²²¹ Al 13 luglio 2020, su 8988 migranti arrivati via mare in Italia, 1077 risultavano msna, pari al 12%. Si veda: <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

²²² Giovannetti M. “Reception and Protection Policies for Unaccompanied Foreign Minors in Italy”, *Social Work and Society*, Vol. 15, N. 2, <https://www.socwork.net/sws/article/view/522/1023>

²²³ Un recente documento del Cismai propone un'altra categorizzazione: “a) Minori esuli, minori apolidi, richiedenti asilo in fuga da luoghi di guerra, persecuzioni, conflitti, discriminazioni che vivono esperienze traumatiche di perdita, di lutto; b) Minori sfruttati/e, vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, lavorativo, per accattonaggio o per traffico di organi, o minori arruolati in attività illecite; c) Minori di strada che vivono di espedienti e che spesso migrano in gruppo con altri/e minori; d) Minori provenienti da contesti di estrema povertà economica e sociale con un mandato familiare, ovvero scelti/e all'interno del proprio gruppo per risolvere l'instabilità economica; e) Minori che fuggono da matrimoni combinati, da mutilazioni genitali, da reclutamento forzato; f) Minori che fuggono per l'impossibilità a godere di diritti fondamentali, per impedimento all'esercizio delle libertà personali o per emergenze di carattere ambientale (carestie, alluvioni, terremoti, etc); g) minori in fuga spesso dal proprio ambiente familiare anche prima della migrazione, perché esposti/e a violenza e abusi” (CISMAI 2020, Requisiti minimi per la presa in carico integrata dei minori stranieri non accompagnati, <https://cismai.it/download/documento-requisiti-minimi-per-la-presa-in-carico-integrata-dei-minori-stranieri-non-accompagnati/>).

²²⁴ OIM, *World Migration report 2020*, International Organisation for Migration 2019, p. 231, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

conseguenza di ciò, l'interazione con il contesto ospitante può essere orientata da una qualche prospettiva stabilita, condivisa con altri e proiettata nel tempo, oppure fluttuare in una perenne indeterminatezza e instabilità esistenziale e spaziale, oscillando sensibilmente, anche all'interno della stessa traiettoria migrante tra questi due poli, alternando atteggiamenti di opposizione, autonomia, mimetismo, passiva o proattiva accettazione. Questa pluralità ha spinto alcuni autori a proporre altre caratterizzazioni, quali erranti/erratici, soli o sperduti²²⁵, nell'intento di distinguere e specificare meglio la presenza o meno di altri adulti di riferimento per il minore già presenti nei luoghi di destinazione, la presenza o l'assenza di un progetto migratorio e/o di una dimensione relazionale con la propria famiglia di origine durante la permanenza all'estero, la più o meno duratura mobilità, instabilità e marginalità.

Tali sforzi definitivi e conoscitivi ci restituiscono la difficoltà per le nostre società, le sue istituzioni e l'opinione esperta o scientifica di collocare ed interpretare adeguatamente il fenomeno, non storicamente nuovo ed al tempo stesso inedito per le modalità e le sfide che pone, della cosiddetta *teen immigration*²²⁶. Per un verso, infatti, l'arrivo dei minori stranieri non accompagnati rappresenta ormai un elemento strutturale dei percorsi migratori verso l'Europa e, in particolare, verso il nostro Paese, già metà di rilevanti movimenti in entrata negli anni 1990 e più compiutamente dai primi anni Duemila²²⁷. Per l'altro, la mutabilità delle fenomenologie e delle provenienze migratorie, la non corrispondenza tra le percezioni dominanti della mobilità transnazionale e la realtà dei fatti e, soprattutto, le caratteristiche storiche e generazionali di questa fascia di migranti ne determinerebbero, per alcuni, un nuovo tipo antropologico di migranti, difficilmente collocabile. Secondo Anna ed Elena Granata, "mai l'Europa, in tutta la sua lunga storia, ha conosciuto un'immigrazione di minorenni provenienti da paesi extra-europei ed europei, aperta al mondo ed ignara delle sue mete, nativa digitale e plurilingue, di tradizione religiosa ma non bigotta, informata della propria storia politica e civile e insieme attenta ai cambiamenti"²²⁸. Attratti dalla mobilità e dal desiderio di essere interculturali, fuoriusciti precocemente dal nucleo familiare senza altre reti di protezione, in relazioni lontane e problematiche col mondo degli adulti, nella particolare condizione dell'adolescenza tra sogno, eroismo e incoscienza ed esposti a traumi di diverso tipo, al tempo stesso capaci e tenaci nel cavarsela utilizzando soprattutto le relazioni tra pari, le tecnologie e gli altri codici propri della loro *teen culture*: tutto ciò ne fa, secondo queste autrici, un *unicum* non solo nella storia delle migrazioni ma anche come "tipo umano".

Tuttavia, facendo attenzione a non considerare unicamente queste supposte caratteristiche come un dato di partenza, è importante analizzare tali aspetti proiettandoli sul piano del divenire, come il portato della migrazione e della permanenza in Europa, il frutto del confronto con i coetanei e con i luoghi di approdo, la derivante "a valle" di quell'insieme di esperienze di migrazione, accoglienza, interazione, adattamento e crescita che i ragazzi realizzano a cavallo tra diversi luoghi di esperienza e di relazione²²⁹.

Un pensiero che sembra accomunare molti tra operatori ed esperti del mondo dei MSNA rispetto a questa particolare figura di migrante del presente è che questi ragazzi migranti risultano per molti versi indecifrabili e "fuori scala" rispetto alle categorie di "adolescente", "minore/maggiorenne", "adulto", "autonomia" che orientano le nostre forme di presa in carico, e che le storie e i modi di essere di questi giovani necessitano di nuove forme di pensabilità, di conoscenza e di intervento meno codificate e più aperte al divenire da parte dei diversi attori implicati.

Secondo un recente lavoro di ricerca condotto da ISMU e supportato da UNHCR, UNICEF e OIM, le tre agenzie delle Nazioni Unite più ampiamente impegnate sul tema dei MSNA, i minori giunti soli sono impegnati e contrassegnati da un processo 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

²²⁵ Candia, G., Carchedi, F., Giannotta F. e Tarzia G. (a cura di), *Minori erranti: L'accoglienza e i percorsi di protezione*, Roma, Ediesse, 2009; Salamone R., "Minori erratici", *Minori e Giustizia*, 2/2010, p. 94-99; Unicef-CNR, *Sperduti. Storie di minorenni arrivati soli in Italia*, 2017, https://www.unicef.it/Allegati/Bambini_Sperduti.pdf

²²⁶ Granata A., Granata E., *Teen immigration. La grande migrazione dei ragazzini*, Vita e Pensiero, Milano, 2019; Peris Cancio 2018, op. cit.

²²⁷ Rebughini P. "I minori stranieri non accompagnati in Italia", in G. Campani (a cura di), *La fortezza e i ragazzini: la situazione dei minori stranieri in Europa*, Milano, Franco Angeli, 2006.

²²⁸ Granata A., Granata E. 2019, op. cit., pag. 15.

²²⁹ Queste osservazioni si sono alimentate dello scambio avuto con Valentina Aquilino Bozzi e Rodolfo Mensaroli di Civico Zero di Roma.

un contesto culturale e sociale diverso; la transizione riguardante il superamento dei traumi vissuti prima, durante o dopo il viaggio compiuto”²³⁰.

Questo contemporaneo e intrecciato percorso di passaggio, formale e sostanziale, di fasi della vita, di ricollocazione spaziale e culturale e di ricostituzione psichica individuale, a cui va aggiunto un considerevole stress acculturativo e abitativo alle nuove condizioni di vita, è tuttavia solo un versante della problematicità dell’incontro tra la comunità ricevente e questi minori. La loro enigmaticità e lo spiazzamento che comportano in molte delle relazioni a cui sono ricondotti nelle nostre società non dipendono solo dalla “loro” indeterminatezza e mutevolezza, ma dall’incontro con “Noi”, con i nostri parametri sociali, culturali e di welfare, con le nostre rappresentazioni di “normalità”, di individuo e di società: I cosiddetti MSNA accorpano insieme per la società di accoglienza due dimensioni entrambe perturbanti, lo straniero e l’adolescente, e risultano perciò doppiamente incollocabili: “in quanto migranti e in quanto ancora non formati, non definiti, qualcosa che non ha ancora un suo luogo, né sulla scena psichica né sulla scena antropologica”²³¹. Appaiono, cioè, sempre “fuori luogo e fuori tempo”²³². Questo carattere perturbante, che secondo l’autrice si riverbera sugli operatori dell’accoglienza e sugli specialisti della terapia psicologica e psicoanalitica, più in generale interpella il nostro approccio complessivo verso questi giovanissimi migranti.

Il versante che riguarda il “Noi” interroga e questiona le nostre rigidità categoriali, il nostro pensiero normativo, impositivo e riduzionistico. Pur avendo di fronte persone con storie traumatiche e rotture, diffidenti verso gli adulti, con un’idea incerta e non pensata di futuro, i percorsi di presa in carico del minore, soprattutto sul versante delle istituzioni pubbliche e di accoglienza, sono spesso pieni di parametri, voti, visioni lineari di crescita, richieste di chiarezza, programmazioni, sguardi “strategici”²³³. Questa attività normativa e di “disciplinamento” del minore non solamente è a lui estranea nella forma e nella sostanza, ma viene anche applicata in modo contraddittorio e per molti versi perverso.

Ciò è particolarmente visibile rispetto alla categoria di “autonomia”: formalmente definita, imposta e misurata sui pilastri della residenza e del lavoro e modellata su logiche e richieste insensatamente diverse e pretenziose rispetto a quelle che verrebbero poste ad un pari età autoctono o ai nostri stessi figli. Se da un punto di vista esterno l’“autonomia” corrisponde alla sistemazione residenziale “in proprio” e ad un contratto di lavoro, da quello più propriamente processuale e personale spesso si generano cortocircuiti all’interno dello stesso luogo e della stessa azione di supporto del minore, in cui l’autonomia viene richiesta ed al tempo stesso inibita, cercata ed al tempo stesso frenata: “Le modalità stesse dell’accoglienza risospingono questi giovani, anche con la loro più o meno inconscia complicità, in una condizione adolescenziale che sono particolarmente impreparati ad affrontare”, aprendo “partite psichiche magari mai giocate ne paesi di origine e nelle strutture famigliari di partenza”²³⁴. La protezione, che spesso fa rima con controllo e regressione, può infatti favorire l’instaurarsi di dinamiche parassitarie e rivendicative, annullando quell’autonomia che si era invece pienamente dispiegata in precedenza nella vita del minore, danneggiando la sua capacità di scegliere e decidere per la propria vita. Può perciò succedere che il ragazzo, piuttosto che riuscire ad impegnarsi in un percorso reale di autodeterminazione, resti intrappolato in una oscillazione e ambivalenza interna tra adattamento passivo, ribellione, insofferenza e smarrimento²³⁵.

²³⁰ Ismu, A un bivio La transizione all’età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019, p. 14, https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2019/12/191204_Report_LONG_ITA1.pdf

²³¹ De Micco V. “Fuori Luogo/Fuori Tempo. L’esperienza dei migranti minori non accompagnati tra sguardo antropologico e ascolto analitico”, in *Adolescenza e psicoanalisi*, N. 1, maggio, Edizioni Magi, Roma, 2019, p. 176.

²³² De Micco V. 2019, op. cit., p. 176.

²³³ Granata A., Granata E. 2019, op. cit.

²³⁴ De Micco V. 2019, op. cit., p. 175.

²³⁵ Si può perciò manifestare una più o meno sotterranea resistenza all’assimilazione messa in atto dai giovani ospiti, che scorre parallela all’attitudine mimetica. Come mancano di vedere gli estensori della ricerca ISMU, che sembrano tipologizzare troppo rigidamente quattro tipi di giovane migrante accolto, tali atteggiamenti possono, pertanto, convivere ed alternarsi nella stessa traiettoria di adattamento del minore, che risulta perciò molto più frastagliata, sotterranea e stratificata di quanto ivi concettualizzato.

4.2 Il piano della ricerca: impianto, metodologie ed obiettivi

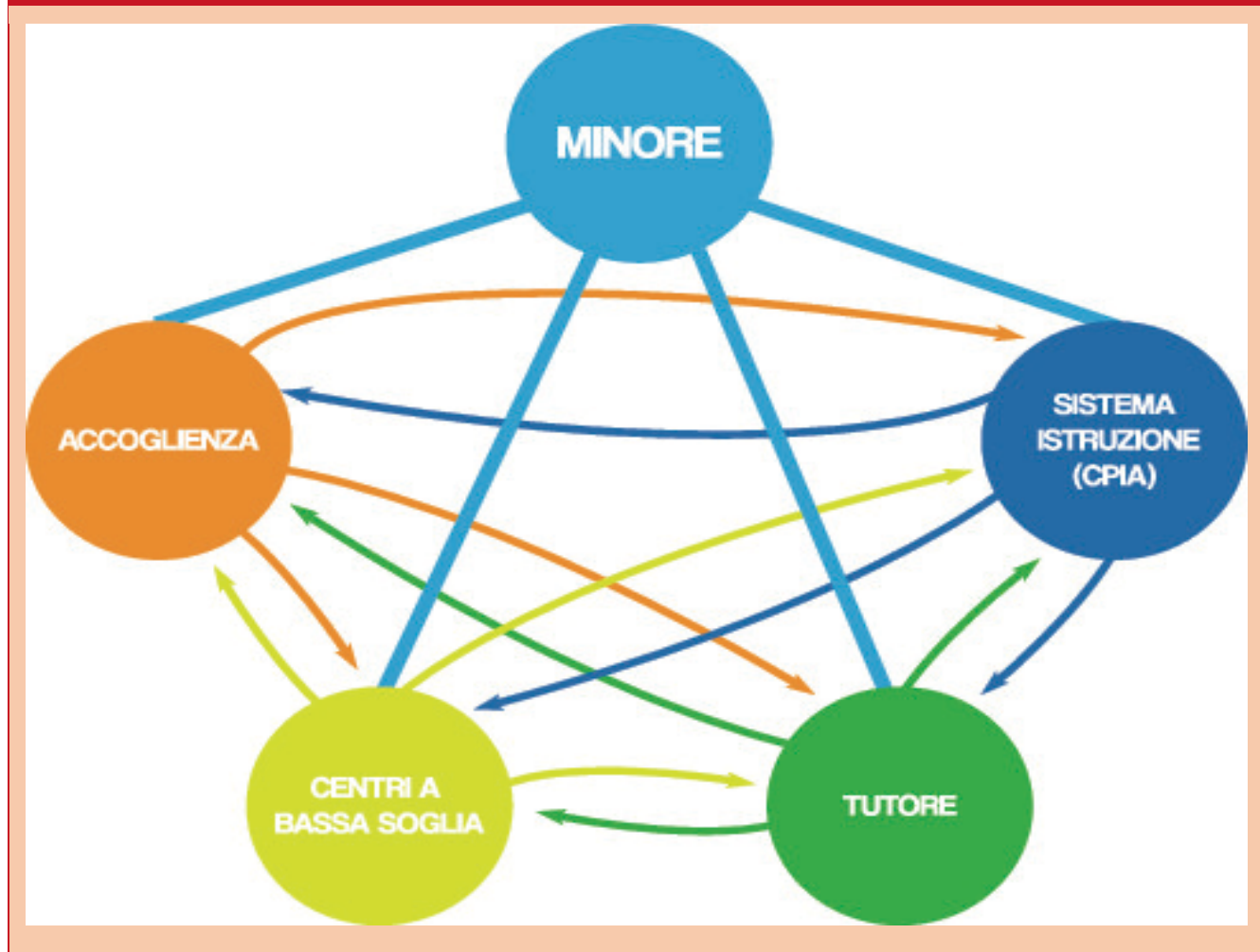
La nostra ricerca assume questi complessi scenari di confronto tra i minori e le diverse articolazioni della società ricevente incaricate della loro tutela e integrazione, sia come lo sfondo dentro cui collocare le risultanze dell'attività di indagine, sia come l'oggetto stesso della ricerca. Si tratta di un complesso di temi su cui esplorare, analizzare e riflettere; dimensioni di incontro problematiche a non di rado foriere di incomprensioni tra le parti e di fallimenti, ma al tempo stesso cariche di vitalità, potenzialità e innovazioni. In parallelo con un'attività di indagine più estensiva e "tecnica" sui diversi ambiti di intervento e di avanzamento legislativo e pratico della Legge 47/2017 (si veda il *rapid assessment* su alcune città italiane, la mappatura delle iniziative e degli attori; i diversi approfondimenti giuridici), questo filone di ricerca intende collocare il proprio sguardo su alcuni ambiti di interazione e di presa in carico dei minori e soprattutto sulla loro azione combinata ed interattiva sui percorsi di crescita, autodeterminazione e integrazione dei ragazzi. L'attività di ricerca si focalizza e si focalizzerà, pertanto, su quattro poli di esperienza, di azione e di soggetti: le strutture/comunità di accoglienza; il percorso ed i luoghi dell'istruzione; la relazione ed il ruolo del tutore volontario; i centri diurni e "a bassa soglia". Queste diverse realtà sono quelle che più frequentemente accompagnano il minore nella sua quotidianità, sono le sue maggiori risorse di sostegno e crescita, di arricchimento relazionale, formativo, culturale e civile, così come delle sponde di inestimabile valore (quando funzionano) per il suo travagliato percorso di adattamento, inserimento e soggettivazione. Quando queste polarità funzionano e interagiscono armonicamente, si creano i presupposti per la riuscita dell'esperienza di inclusione ed auto-inclusione del minore migrante nella nostra società e si riducono drasticamente i rischi della reciproca incomprensione.

L'attività di ricerca ha perciò come principale terreno di esplorazione e come approccio analitico e metodologico portante lo studio ravvicinato, empirico e qualitativo, di questi flussi di interazione prolungata tra minori e ambiti/organizzazioni socio-educative e relazionali. L'intenzione è quella di riuscire ad approfondire sia ogni singolo ambito di interazione con le sue specificità e dinamiche proprie, sia di cogliere il gioco complesso di scambio, retroazione e confronto (a volte conflitto) tra questi diversi luoghi/attori attraversati dai minori²³⁶.

Attraverso lo studio di questo "meccanismo" interagente di contesti e soggetti significativi, con al centro il minore, si intende perseguire almeno tre obiettivi:

- a. Aumentare la consapevolezza critica rispetto sia alla complessità della figura del minore non accompagnato del presente, sia rispetto ai paradigmi impliciti, i condizionamenti, ma anche le ricchezze di vedute e le capacità di intervento dei diversi attori implicati nel meccanismo.
- c. Produrre conoscenza e riflessione condivisa con gli stessi soggetti implicati, condividendo tempo insieme, scambiando pensieri e considerazioni, generando congiuntamente osservazione e riflessività sulle proprie pratiche.
- d. Contribuire a identificare e valorizzare un approccio condiviso tra tutte le diverse componenti della presa in carico del minore in Italia (inclusi i servizi del comune, il Tribunale ed il Garante) che garantisca un intervento di qualità rispondente al principio di ascolto e valorizzazione dell'opinione/espressione del minore nella costruzione dei suoi percorsi di vita.

²³⁶ Naturalmente, tra i contesti/soggetti chiave nella vita dei MSNA c'è anche (a volte soprattutto) la famiglia di origine, realtà per noi più lontana e sfuggente, ma non per questo poco importante nella definizione delle traiettorie di molti di loro. Tale dimensione verrà inclusa progressivamente nel nostro campo analitico, tenendo però ferma una distinzione importante tra una famiglia che esiste unicamente nell'ambito privato e personale del ragazzo, ed una famiglia coinvolta ed inclusa a pieno titolo all'interno del dialogo più formalizzato ed "istituzionale" tra i diversi attori che si prendono cura del minore. Su questo Cfr Peris Cancio 2018, op. cit.



Da un punto di vista più strettamente metodologico, due sono i pilastri su cui si basa l'architettura di questo filone di ricerca qualitativa:

- 1) Adottare un metodo "etnografico", fondato sulla presenza prolungata, l'osservazione e lo scambio formale ed informale con gli attori implicati. Rispetto a questo abbiamo previsto di: a) frequentare e osservare questi spazi di vita dei minori e raccogliere materiali orali e scritti che tesarizzino conoscenze, pratiche e saperi degli attori; b) partecipare alle diverse attività di accoglienza, formative, laboratoriali, ricreative promosse nel luogo; c) promuovere colloqui focalizzati, dialoghi e scambi con gli operatori/coordinatori; d) realizzare scambi e colloqui con MSNA e neo maggiorenni frequentanti il luogo; e) realizzare interviste con alcuni tutori; f) interpellare alcuni testimoni privilegiati esterni.
- 2) Coinvolgere il più possibile nell'esplorazione gli stessi soggetti "ospitanti", proponendo loro un percorso condiviso e funzionale ad accogliere diverse domande di conoscenza, disponibile a valorizzare le loro riflessioni e conoscenze ed a raccogliere la loro esperienza operativa e proiettarla su piani più ampi. È per questo che abbiamo iniziato a identificare e a costruire una relazione nei diversi ambiti della presa in carico socio-educativa: con diverse strutture e comunità di accoglienza (l'Approdo e il Tetto a Roma, Casa dei Mirti del Centro Diaconale "La Noce" dell'Istituto Valdese e Casa San Francesco dell'Opera Don Calabria a Palermo, Il Ponte e Cidas a Bologna); con Civico Zero ed il centro Matemù del Cies a Roma rispetto ai centri diurni; con alcuni CPIA e scuole rispetto ai percorsi di istruzione; con Defence for Children a Genova e con singoli ed associazioni di tutori volontari in altre città rispetto alla tutela.

4.3 Difficoltà ed effetti dell'emergenza Covid

Per le note ragioni connesse all'emergenza Covid-19, in questo primo anno di attività non è stato più possibile proseguire con le attività in presenza ed il progetto sopraesposto ha dovuto bruscamente interrompersi. Diverse strutture hanno temporaneamente chiuso e sospeso le proprie attività (centri a bassa soglia, CPIA e scuole), altre si sono isolate completamente dal mondo esterno (le comunità di accoglienza). Se l'utilizzo di piattaforme di incontro a distanza ha permesso di mantenere le relazioni con alcuni e di realizzare ugualmente alcune delle interviste previste, si è dovuto rinunciare a tutte le attività di presenza e al contatto diretto con i minori e neo maggiorenni frequentanti i luoghi selezionati. Tuttavia, anche se la voce dei minori e dei neomaggiorrenni non ha potuto trovare lo spazio adeguato che ci eravamo proposti, essa è presente all'interno di alcuni capitoli della ricerca: nello studio sui CPIA ne sono stati intervistati 3 a distanza; nel focus su Palermo si è riusciti a scambiare on line con 6 minori in accoglienza; nel lavoro su mobilità e frontiera Italia-Francia, alcune testimonianze di ragazzi (5) sono state raccolte su entrambi i versanti del confine.

Anche se il nostro impianto ha perciò temporaneamente dovuto riadattarsi (in qualche modo snaturarsi) in questa prima annualità, si proietta verso la seconda con la speranza di poter riprendere a dispiegarsi in pienezza. Tuttavia, inevitabilmente, la stessa emergenza dovuta alla pandemia e l'osservazione dei suoi effetti sono entrati a far parte della ricerca, diventando un elemento di confronto inaggrabile sia per tutti i soggetti coinvolti, sia per i percorsi di conoscenza dedicati alla tematica.

La pandemia del Covid-19 è stato sicuramente un evento i cui effetti sono stati talmente generalizzati e pervasivi sul Paese da avere un impatto su tutti gli aspetti della vita dei suoi abitanti. Nello specifico caso dei MSNA e degli attori deputati alla loro tutela, un primo aspetto è costituito dalla sospensione dei lavori e della normale operatività degli uffici di alcune delle istituzioni pubbliche deputate alla espletazione delle pratiche di concessione di diritti formali e primari: questure, prefetture, commissioni territoriali per l'asilo e tribunali dei minori. Dopo una primissima fase di totale blocco delle procedure e di grande incertezza sulle disposizioni in materia, che ha visto anche avanzare richieste circostanziate da parte di molte associazioni del terzo settore²³⁷, i diversi apparati dello stato hanno preso parziali contromisure, alcune volte attraverso modalità molto variabili da territorio a territorio, in altre con disposizioni a livello nazionale. Se tutti i permessi di soggiorno scaduti o in scadenza sono stati prolungati fino al 30 giugno 2020, così come la validità dei documenti di identità, le singole questure hanno diversamente applicato l'uso di accettare le domande di protezione in via telematica tramite pec o tramite kit postale messo a disposizione da Poste Italiane. Le commissioni territoriali hanno fermato le attività di audizione, non prevedendo interviste a distanza fino ai primi di luglio 2020. Nelle ultime settimane, riprese le audizioni, le autorità prefettizie hanno stabilito di dare priorità alle audizioni riguardanti i minori stranieri non accompagnati²³⁸ (intervista a UNHCR). Mentre tutti i tribunali di diverso ordine e grado hanno sospeso le attività attraverso diversi e successivi decreti fino al 31 maggio 2020, quelle dei Tribunali dei Minori sono state considerate prioritarie, consentendo a tali strutture di restare aperte e poter accogliere le domande di proseguo amministrativo e le richieste di assegnazione del tutore. Presso alcuni tribunali (come ad esempio segnalato per Palermo), sono state attivate nuove prassi di ascolto nate durante l'emergenza sanitaria, sia al momento della ratifica dell'accoglienza che per il prosieguo amministrativo, mentre rispetto al Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, e presso i servizi sociali, l'ascolto del minore ha continuato ad essere promosso attraverso un accompagnamento individuale via telefono²³⁹. Rispetto all'istituto della tutela, se l'assegnazione del tutore volontario si è temporaneamente fermata, quella della tutela pubblica sembra essere stata garantita, come testimoniano le 42 tutele pubbliche concesse dal tribunale dei Minori di Roma.

Ugualmente, ai minori stranieri non accompagnati è stata garantita l'accoglienza, sia rispetto al prolungamento dei termini per chi era già ospitato nelle strutture, sia rispetto all'ingresso nella prima accoglienza di nuovi ospiti,

²³⁷ In particolare, si veda il documento "Emergenza Covid-19. L'impatto sui diritti delle/dei cittadine straniere/i e le misure di tutela necessarie: una prima ricognizione, sottoscritto da più di 120 sigle della società civile" e la lettera "Impatto emergenza Covid-19 sulla situazione dei minori migranti" inoltrata dal Tavolo Minori Migranti a numerose istituzioni nazionali tra cui il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il ministero dell'interno, del lavoro, dell'istruzione e della salute.

²³⁸ Le informazioni qui esposte provengono, oltre che dai documenti e report citati in questa sezione, anche da interviste condotte dal CeSPI sia con esponenti di organizzazioni internazionali (UNHCR, Save the Children, Unicef), sia con responsabili diretti dei servizi pubblici e con personale degli enti gestori delle strutture di accoglienza.

²³⁹ Si veda il capitolo di Michele Scala e Sofia Agosta dedicato al caso Palermo e presente in questo rapporto.

come ancora rilevato nel caso di Roma. Su Palermo abbiamo invece ricevuto segnalazione di 3 allontanamenti coatti di MSNA che si erano allontanati momentaneamente per motivi non necessari o comunque non previsti dal D.P.C.M. n° 6 del 23/2/2020 in materia di restrizione della mobilità individuale²⁴⁰.

Per quanto riguarda le disposizioni da adottare internamente alle strutture di accoglienza, pur in assenza di una regia e di precise indicazioni generali sia rispetto al sistema SIPROIMI che all'accoglienza gestita dai servizi sociali del comune, le diverse strutture si sono organizzate autonomamente, provvedendo ad una riorganizzazione interna del personale e dei servizi (attraverso la riduzione del personale ed elle entrate/uscite degli operatori, la riduzione oraria dei servizi o il loro spostamento in via telematica), la chiusura a chiave dei centri e la proibizione delle uscite, l'esclusione della possibilità di ricevere visite dall'esterno, compresi i tutori privati²⁴¹, la spiegazione delle nuove norme in materia di prevenzione del contagio. Le diverse strutture interpellate hanno riferito di aver messo in atto dispositivi di prevenzione, quali il distanziamento sociale, la fornitura di mascherine, sanificazioni più frequenti ed estensive, la misurazione della temperatura e, in alcuni casi, cambiamenti nella vita comunitaria, dallo spostamento e diradamento alloggiativo degli ospiti (quando possibile) alla turnazione nella frequentazione degli spazi comuni. Da quanto si evince si è registrata una generale mancanza dei dispositivi di protezione e sono state generalmente le strutture stesse a provvedere autonomamente alla loro distribuzione agli ospiti e solo successivamente sono giunte forniture più consistenti dalle istituzioni sanitarie.

Da quanto riferito sul tema, si è verificata una generale interruzione dei percorsi di istruzione, causata dalla chiusura dei CPIA e dalle difficoltà di prosecuzione dei corsi per via telematica. Se in alcuni casi si è provveduto a dotare il centro di dispositivi digitali adeguati alla formazione a distanza (tablet, computer) - grazie ad iniziative di assessorati ai servizi sociali e soggetti della società civile o alla buona volontà delle strutture stesse e del suo personale - in molti altri quelli esistenti non sono stati sufficienti a garantire l'accesso sistematico e continuativo ai collegamenti on line. Oltre che per le suddette cause, i percorsi terapeutici ed etno-clinici per i minori con maggiori vulnerabilità psicologiche sono stati interrotti e non garantiti, anche a causa di problemi relativi allo spazio ed alla privacy necessari. Ugualmente, le esperienze di formazione professionale ed i tirocini presso aziende del territorio non hanno potuto continuare, e non vi sono attualmente certezze su tempi e possibilità di una loro ripresa. In particolare il mondo economico delle imprese, infatti, avendo subito pesanti conseguenze dalla sospensione delle attività imposta dal *lockdown* (in particolare in settori come la ristorazione, e le attività estetiche), al momento hanno cancellato o congelato sia i tirocini che i contratti di apprendistato attivi in precedenza e non paiono al momento in grado di assicurare il loro pronto ripristino. Né d'altronde appare praticabile la formazione a distanza per le difficoltà della relazione digitale e per la mancanza di strumenti tecnici necessari alla formazione pratica (quali forbici professionali, attrezzi da cucina, ingredienti, etc.).

Le relazioni interne alle strutture e la reazione dei ragazzi ospitati sono stati generalmente contrassegnati dalla diffusa accettazione delle regole e delle misure di prevenzione da adottare e dalla comprensione dei rischi connessi. Naturalmente gli operatori riferiscono di difficoltà e criticità nella comunicazione e nelle reazioni dei minori, soprattutto nella fase iniziale, ma in genere si riscontra un bilancio nettamente positivo. Non solo le strutture e il clima della convivenza interna sembra aver retto bene l'impatto, ma il periodo eccezionale ha consentito, da una parte di rinforzare i legami interno ed il senso di comunità e rispetto reciproco, dall'altra di arricchire l'offerta educativa con soluzioni creative e nuove progettualità. Rispetto a Bologna, vengono segnalate iniziative come il "Diario della quarantena", attività di realizzazione video e laboratori di narrazione, attività di cucina e costruzione di un ricettario, progetti di sport da remoto e opere di ristrutturazione interna dei locali. Come evidenziato anche

²⁴⁰ Ai suddetti minori è stato impedito di rientrare, in virtù degli adempimenti disposti dalla Procura presso il TM di Palermo in data 12/3/2020, con protocollo 457/2020. Sempre rispetto al distretto di Palermo, abbiamo avuto segnalazioni di altri casi in cui altri MSNA, allontanatisi in questo stesso periodo per un breve lasso di tempo, sono stati fatti rientrare grazie alla mediazione di alcuni organi istituzionali, come l'Assessorato alle Politiche Sociali e alla Cittadinanza Solidale, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza metropolitano, e i servizi sociali o, ancora, grazie all'azione individuale di alcuni operatori.

²⁴¹ Come viene riferito rispetto a Palermo, "Durante il periodo di emergenza, i rapporti fra tutori volontari e tutelati sono avvenuti a mezzo video-chiamata. La prima riapertura del 3 maggio 2020, che consentiva ai familiari e congiunti di incontrarsi, non è stata estesa ai tutori che hanno dovuto attendere la riapertura del 18 maggio, che permetteva gli incontri con terzi, per incontrare i propri tutelati di persona".

su Palermo e Roma, nel complesso l'emergenza si è rivelata un'esperienza positiva per le dinamiche della comunità, promuovendo nuove occasioni di dialogo e maggiori opportunità di condivisione tra operatori e ragazzi.

Anche i centri diurni cosiddetti a "bassa soglia", come Civico Zero e Matemù a Roma, si sono adoperati per la prosecuzione di assistenza e supporto dei minori attivando sportelli *on line* di assistenza legale e psicologica, orari prefissati per la consultazione individuale, erogazione di altri servizi ed attività formative, ricreative e artistiche. Il risultato di non interrompere la relazione e lo scambio con i minori è stata perciò parzialmente raggiunta, anche se naturalmente non per tutti gli utenti che frequentavano in presenza il centro in precedenza.

In conclusione, anche se in modo disordinato e non esente da profonde contraddizioni, il "sistema" pubblico e del privato sociale sembra avere faticosamente, mitigando i danni del *lockdown* sui percorsi dei msna attraverso deroghe, prolungamenti, in diversi casi vie preferenziali e dedicate. Internamente alle strutture, in un contesto di confinamento degli ospiti segnato dall'obbligo collettivo di non uscire, si rileva sia la mancanza di un piano di sicurezza e di risposta alle emergenze sanitarie sostenuto da fondi specifici attivabile dai centri, sia la difficoltà a internalizzare e tramutare in versione "smart" un ventaglio di attività ed iniziative che la struttura intratteneva all'esterno.

Naturalmente, il tema dell'impatto del Covid sui diritti, i percorsi e lo stato d'animo dei msna è un tema immenso, ancora largamente da esplorare e che meriterebbe ben altra trattazione. Una prima ricognizione a livello internazionale è stata svolta nell'aprile 2020 dalla organizzazione Defence for Children International attraverso il coinvolgimento delle sue diverse sedi nel mondo²⁴². A livello italiano, l'organizzazione Save the Children ha pubblicato un report a marzo 2020 che fa un primo punto su criticità e necessità dei minori di fronte alla pandemia²⁴³, mentre un secondo report uscito nel giugno 2020 contiene una *survey* più estesa, sempre ad opera di Save the Children-Italia, focalizzata proprio sulle conseguenze economiche, formative ed emotive che i ragazzi hanno subito in seguito all'adozione dei provvedimenti di gestione dell'emergenza Covid-19²⁴⁴.

4.4 Uno sguardo ai primi risultati del percorso di ricerca

Come summenzionato, sia per il suo carattere esplorativo connaturato alla sua prima annualità sia per il contraccolpo causato dalla pandemia, verranno qui esposte delle prime considerazioni e piste di ricerca e di riflessione che potranno costituire le direttrici di approfondimenti futuri.

- Il primo e più evidente aspetto che salta agli occhi è **l'estrema numerosità degli attori in campo con mandato di intervento nella tutela e nell'integrazione dei minori e la contemporanea mancanza di organicità dell'intero sistema**. Le persistenti difficoltà normative e procedurali sulle materie di immigrazione a livello nazionale e locale, che spesso condizionano l'impianto tecnico e operativo di collaborazione tra i diversi soggetti in campo, sommati alla estrema diversificazione dei contesti locali, che hanno strutturato e a volte ossificato negli anni pratiche e competenze istituzionali e conoscitive, rendono ancora troppo frastagliata e disomogenea la presa in carico dei minori e ancora incerta l'organica applicazione della Legge 47/2017. Per un verso, anche negli ambiti di intervento della Legge che non sono ancora bloccati dalla mancanza dei decreti attuativi, si constatano differenze rilevanti, come nel caso della cartella sociale o dell'accertamento dell'età²⁴⁵, che presentano gradi di applicazione e pratiche operative ancora molto lontane tra di loro a seconda dei territori implicati. Per un altro verso, esistono interpretazioni e modelli istituzionali di presa in carico, come nel caso dell'accoglienza, nei quali la gestione dei msna alterna o mescola competenze di

²⁴² "The impact of Covid-19 on children's rights", Report from DCI Sections, April 2020, Defence for Children International, <https://defenceforchildren.org/wp-content/uploads/2020/04/DCI-Report-Final.pdf>

²⁴³ Save the Children, "Non da soli. Al fianco di bambini, bambine, adolescenti e famiglie per affrontare le conseguenze socio-educative e psicologiche dell'emergenza Covid-19", <https://legale.savethechildren.it/wp-content/uploads/2020/04/Primo-rapporto-definitivo-Non-da-soli.pdf>

²⁴⁴ Save the Children 2020, op. cit.

²⁴⁵ In data 9 luglio la conferenza unificata stato-regioni ha approvato un "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori" che Governo, Regioni, Province autonome e enti locali si impegnano ad adottare. Si veda: <http://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>

sistemi differenti, quali il Siproimi, l'accoglienza comunale in centri qualificati e dedicati o in comunità educative miste e il sistema Fami. In alcuni casi vi sono palesi contraddizioni anche all'interno dello stesso territorio: nel Comune di Palermo l'accoglienza e presa in carico di MSNA è attualmente integrata nei dispositivi di presa in carico di altri minori, sia italiani che stranieri, e ciò appare in controtendenza rispetto alle disposizioni regionali in materia di accoglienza di MSNA varate nel 2016 (DPR 513/2016), improntate alla separazione dei percorsi di accoglienza fra MSNA e minori italiani. Ciò comporta, in molti territorio italiani, l'esistenza di un diverso capitolato e trattamento per minori italiani e stranieri, con rette mensili anche molto distanti seconda la categoria, ponendo il problema della piena qualificazione dei posti in accoglienza per i minori. Si tratta, perciò, ancora di un complesso mosaico, difficilmente riconducibile ad unità, come analizzato in dettaglio dalla recentissima ricerca compiuta da Save the Children rispetto ai diversi aspetti della Legge 47/2017²⁴⁶.

- **Il cronico problema della conoscenza integrata e della omogeneità e raccolta di fonti statistiche che caratterizza il settore delle migrazioni in Italia appare ancora più accentuata rispetto alla componente del MSNA**, anche a causa della mobilità anagrafica del campione (diventando maggiorenni cambiano i riferimenti statistici) o anche della loro minore continuità nei rapporti con i servizi ed il mondo del lavoro. Se i dati del Ministero dell'Interno riportano minuziosamente gli sbarchi di minori non accompagnati registrandone le nazionalità²⁴⁷, poco o niente si conosce sui minori arrivati via terra, su cui si attivano le singole prefetture ma su cui non è disponibile un dato aggregato. Parimenti, come evidenziato da altri studi, la mancanza di comunicazione ed omogeneità di parametri tra i sistemi facenti capo ai diversi ministeri spesso non consentono una visione completa e sincronica dei dati, a causa degli sfasamenti temporali e di aggregazione/disaggregazione dei dati. Cosicché, su diversi ambiti, quali permessi di soggiorno, presa in carico sanitaria, tutele volontarie attivate, iscrizioni scolastiche e percorsi di istruzione, non è stato possibile avere dei dati di livello nazionale ed al contempo chiari rispetto allo specifico target dei msna. Un esempio è quello che riguarda la presenza dei msna nel sistema scolastico, in cui l'impossibilità di distinguere tra minori stranieri accompagnati e non, e la carenza di un dato complessivo rispetto al sistema dei CPIA, rende arduo avere un'idea quantitativa circostanziata su numero di iscritti e percorsi di istruzione. Un ulteriore problema è costituito dall'"inabissarsi" dei dati su uno sfondo indistinto una volta raggiunta la maggiore età, e perciò l'impossibilità di seguire i percorsi degli ex msna all'interno dell'accoglienza, nel loro inserimento scolastico e socio-economico. In sostanza, in attesa che migliorino le capacità di raccolta e di lettura dei dati sui minori stranieri non accompagnati, non siamo riusciti in questa prima annualità dell'Osservatorio ad avere un quadro completo e omogeneo delle diverse dimensioni della presenza dei MSNA.
- Nonostante la nuova legge anteponga la condizione di minore a quella di migrante, equiparando in tutto e per tutto il minore straniero ai minorenni italiani per diritti e tutele, molto spesso, **sia de jure che de facto, la condizione di "straniero", o se si preferisce di "migrante", sembra prevalere nel trattamento giuridico, amministrativo e procedurale, ed in quello sociale e relazionale messo in campo dalle diverse istituzioni deputate** (come nell'esempio dell'accoglienza riportato sopra). Tale iato si evidenzia in tutta la sua portata al raggiungimento della maggiore età, momento critico rispetto alla presa in carico e di incertezza e sospensione giuridica, nel quale i ragazzi vedono decadere, oltreché la certezza della non espellibilità e del diritto incondizionato all'accoglienza, anche le diverse tutele connesse alla condizione di minori. Nonostante le nobili intenzioni della Legge 47/2017, l'incremento dei permessi di soggiorno per minore età e delle prassi di proseguo amministrativo e conversione del permesso una volta diventati maggiorenni, i ragazzi restano sottoposti ad un regime giuridico ancora incerto, i cui esiti non sono sempre ugualmente garantiti dopo i 18 anni. Se è dunque vero che la categoria sociale di minore straniero "non accompagnato" consente di ottenere benefici per il minore in termini di permesso di soggiorno e un supporto nel processo

²⁴⁶ Save the Children, *Superando le barriere. Percorsi di accoglienza e inclusione dei giovani migranti*, giugno 2020, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/superando-le-barriere>

²⁴⁷ Si veda il cruscotto statistico giornaliero del Ministero dell'Interno: <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

di integrazione, è anche vero che questi rischiano tuttora di venire trattati secondo una logica e una dinamica di seduzione-abbandono: prima corteggiati come “minori” bisognosi, poi scaricati come “adulti” che se la devono cavare da soli, una volta diventati maggiorenni.

- Da parte di molti degli operatori del mondo dell'intervento qualificato e sociale, dalle realtà del terzo settore e dalle comunità arriva, invece, una visione ed una percezione per certi versi opposta. Secondo le loro prospettive e metodologie di intervento e, soprattutto, rispetto alla loro esperienza diretta, **prima di tutto si è davanti a un minore**. All'interno del groviglio delle differenze e delle similitudini con i suoi coetanei italiani, dobbiamo guardare alle similitudini e potenziarle, costruire connessioni tra pari di età, sviluppare relazioni miste tra coetanei italiani e stranieri, contribuire ad alimentare una cultura generazionale aperta, sveglia, sociale e social, plurilingue e tendenzialmente cosmopolita. Naturalmente il minore è anche uno straniero ma questa condizione non deve essere reiterata come un handicap o riprodotta come ragione strutturale per la separazione dei percorsi o addirittura per incrementare l'esclusione e la ghettizzazione. Piuttosto, la compresenza di uguaglianze e diversità nei msna deve aiutarci ad **elaborare percorsi personalizzati, che tengano conto del suo essere un teenager ed al tempo stesso un migrante**, adottando approcci calibrati e capaci di articolare ed interpretare quell'intreccio di elementi che compongono l'essere umano: dalle caratteristiche nazionali, e locali del proprio gruppo di origine, al contesto familiare e comunitario di riferimento, dai percorsi di vita ed istruzione alle attitudini personali, gli eventi capitati e le nuove relazioni a destinazione. Diffusa era anche la percezione che i protocolli di crescita e le misure standard applicate dalle diverse istituzioni, spesso in modo rigido e uniforme, nella gestione, l'inserimento e formazione del minore corrono il rischio di non “agganciare” il ragazzo straniero, di perderlo, di non saper cogliere i segnali che lancia, di non saper collocare la sua vita su uno sfondo complesso, sovrapposto, da districare, di non saper comprendere la sua “crisi progettuale” nello stare qui con noi²⁴⁸.
- Attraverso questo primissimo attraversamento di alcune realtà sensibili e competenti nel campo dei minori stranieri non accompagnati, accanto alle difformità più generali che segnano il campo di intervento sui msna, si registrano anche **significative convergenze di approcci concettuali e pratici, di riflessioni e di percezioni della realtà** da parte di quel quadrilatero di polarità educativo/sociali di cui è fatto cenno nel par. 2. Accomunati dalla suddetta visione critica e sfaccettata – per la quale alla complessità di ciascun minore deve corrispondere una simmetrica capacità di interpretarla, sostenerla e proficuamente orientarla – queste realtà di intervento mostrano significative convergenze nei loro approcci ed analisi, lamentano la carenza di un approccio condiviso, ponderato e stabilito a livello centrale, si augurano di poter partecipare alla costituzione di piattaforme di promozione di progetti educativi con caratteristiche comuni. In particolare ed in conclusione, l'intensificarsi delle relazioni consapevoli e orientate tra centri di accoglienza, centri diurni, centri di istruzione e tutori volontari – a cui auspicabilmente, ed ove possibile, aggiungere le famiglie del minore – appare come un terreno vitale: un campo di forze socio-educative in cui diventa possibile partecipare e contribuire in modo armonico e condiviso al percorso di autodeterminazione del minore.

²⁴⁸ Si sono condivise riflessioni in tal senso durante diverse interviste con organizzazioni non istituzionali (solo per citarne alcune: Civico Zero, Save the Children, Defence for Children, Matemù, Cidas, Città dei ragazzi, Il Ponte, L'approdo). Per un confronto con la letteratura, si veda anche Peris Cancio 2018, op. cit; Granata & Granata 2019, op. cit.

CAPITOLO 5

Verso un sistema articolato di osservazione dell'applicazione della Legge N.47/2017: la sperimentazione di un sistema di indicatori di Rapid Assessment

A cura di Pippo Costella, Matteo Buffa, Claudia Ruta e Francesca La Civita per Defence for Children Italia; Sebastiano Ceschi, Marianna Lunardini e Irene Carbone per CeSPI

5.1 Introduzione

Il presente lavoro rappresenta un primo tentativo di costruzione di un sistema articolato di osservazione dell'applicazione della Legge Zampa, in grado di tenere insieme i molteplici ambiti che riguardano l'accoglienza e l'integrazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) nel nostro paese.

Esso è il frutto del lavoro congiunto fra il CeSPI e Defence for Children Italia, nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sui MSNA, in quanto partner scientifici, e in stretta relazione con il progetto internazionale Child Rights Help Desk.

La collaborazione ha previsto la costruzione di una struttura di osservazione che consenta di osservare il fenomeno nella sua complessità e interezza, utilizzabile a livello territoriale dai diversi stakeholder coinvolti. Quanto riportato nel testo è da intendersi come una prima elaborazione intermedia, un "*in progress*" di un'attività ancora in corso di realizzazione e perfezionamento attraverso la sperimentazione sui territori. Il lavoro prevede una prima

parte metodologica che definisce gli indicatori e ne descrive la costruzione e rilevazione e una seconda parte in cui tali indicatori vengono applicati in via sperimentale in alcune città identificate come più significative in relazione al fenomeno indagato.

Defence for Children Italia

- Defence for Children International è un'organizzazione internazionale fondata nel 1979 allo scopo di promuovere e difendere i diritti dei minori a livello nazionale e internazionale con rappresentanza in oltre 40 paesi del mondo.
- Defence for Children International ha partecipato attivamente alla redazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, il trattato internazionale sui diritti umani più ampiamente ratificato nella storia.
- Attraverso attività di ricerca, campagne di sensibilizzazione, formazione e servizi di sostegno ed assistenza socio legali, proteggiamo i diritti dei minorenni anche attraverso la loro diretta partecipazione.
- In Italia Defence for Children International opera dal 2005 per promuovere una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza fondata sul riconoscimento dei diritti dei minorenni e della loro voce, specialmente quando si trovano ad affrontare situazioni di disagio e difficoltà

Il presente rapporto, relativo alle attività condotte nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati e ai primi risultati ottenuti nella ricognizione rapida condotta, a livello nazionale, nell'ambito del progetto internazionale Child Rights Help Desk prevede, in primo luogo, a fornire un inquadramento giuridico delle questioni che, comunemente ai progetti citati, trovano fondamentale riferimento nelle previsioni della L. 47/2017 (c. d. Legge Zampa) e, ancora prima, nella Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia, con particolare riferimento all'evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano in materia. In secondo luogo, a seguito di alcune precisazioni metodologiche relative alla forma della rilevazione in argomento e all'individuazione degli indicatori che hanno orientato la ricerca e l'azione, comprensiva della sua visualizzazione grafica, il testo evidenzia le criticità che hanno orientato lo sguardo dei ricercatori sul campo e nella costruzione dell'impianto della rilevazione nazionale a ormai tre anni dalla entrata in vigore della L. Zampa nei diversi territori coinvolti. Ciascun indicatore, successivamente, viene guardato da vicino alla luce dei principi e dei riferimenti normativi internazionali (interposti) e nazionali (posti, dal Legislatore), evidenziando così, in via preliminare, alcune distanze tra teoria e prassi del diritto vivente. Il rapporto si concentra a questo punto sulle rilevazioni dedicate ai territori oggetto di indagine e alle relative risultanze.

Le osservazioni/riflessioni conclusive chiudono il rapporto, aprendo – a ben vedere – nuovamente lo sguardo su possibili futuri sviluppi della ricerca e sui GAPs (Genova, Ancona e Palermo) relativi ai territori, alle loro distanze e connessioni complesse.

Progetto Child Rights Help Desk

Dal 2020 Defence for Children Italia ha attivato sul territorio ligure un'unità di supporto socio-legale per minorenni stranieri non accompagnati: Child Rights Helpdesk

Un interlocutore e risorsa territoriale a cui rivolgersi per:

- ricevere assistenza legale specializzata gratuita;
- segnalare violazioni attuali o potenziali dei diritti dei minorenni per ricevere assistenza e supporto.

Un osservatorio indipendente per verificare lo stato di attuazione di garanzie e diritti dei minorenni stranieri sul territorio tramite un lavoro di orientamento, assistenza, analisi, monitoraggio, formazione e sensibilizzazione da realizzarsi attraverso un dialogo costante con la società civile e gli attori, istituzionali e non, che operano in questo settore.

Nello specifico il Progetto:

- offre esperienza e competenze su ogni richiesta di assistenza socio-legale rivolta direttamente da un minorenne straniero o tramite il suo tutore o un operatore;



- assume un ruolo attivo, contattando istituzioni, servizi di emergenza e altri esperti, tra cui avvocati specializzati in diritto della migrazione e in diritto minorile;
- collabora in rete con il Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e con il Garante Nazionale al fine di dare piena attuazione ai diritti dei minorenni stranieri non accompagnati;
- organizza sessioni informative e di formazione rivolte a tutori ed operatori su questioni che risultano essere particolarmente problematiche o controverse e sull'attuazione della L. 47/2017;
- monitora la situazione dei minorenni stranieri non accompagnati, le pratiche ad essi relative, lo stato di attuazione della Legge 47/2017 a livello locale, regionale e nazionale, in collaborazione con altri attori rilevanti, promuovendo azioni anche di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e alla Corte di Giustizia dell'U.E.;
- segnala agli attori istituzionali competenti le pratiche che si discostano da quanto indicato dalla L. 47/2017 e dalla normativa di settore sviluppando raccomandazioni specifiche dirette agli interlocutori istituzionali.

5.2 Impianto di analisi sugli snodi fondamentali della legge n. 47/2017

5.2.1 Inquadramento giuridico

Come noto, nel 2017, è stata finalmente approvata una legge organica relativa ai minorenni stranieri presenti in Italia, la Legge 47/2017, cd "Legge Zampa", che ha modificato la normativa in materia, trovando un riferimento fondamentale nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (in seguito CRC), con l'obiettivo di rafforzare le tutele dei minorenni stranieri e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, come si avrà modo di meglio evidenziare nel presente capitolo, le prassi a livello territoriale ancora presentano significative diverse difformità e distanze tra quanto prevede la legge e la sua concreta applicazione. Tali difformità e distanze riguardano sia l'eterogenea applicazione tra le diverse regioni italiane, sia le divergenti prassi interpretative dei diversi attori istituzionali e non, locali e nazionali chiamati a coordinarsi per dare forma e conformità al sistema necessario per tradurre la norma in politiche, strategie e procedure capaci di riflettere la sostanza e il contenuto.

Al fine di sostenere le attività di accoglienza dei minorenni da parte dei comuni è stata riconosciuta a tutti i minorenni non accompagnati la possibilità di accedere ai servizi territoriali, finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. Il D.L. 113/2018, come convertito dalla L. 132/18, ha disposto inoltre che, al compimento della maggiore età, i neomaggiorenni richiedenti asilo rimangono nel SIPROIMI fino alla definizione della domanda di protezione internazionale e, insieme ad essi, anche i non richiedenti protezione internazionale, in quest'ultimo caso, con alcune difficoltà riscontrate nel dare reale attuazione a tale possibilità.

A ormai tre anni dall'approvazione della L. 47/17, l'avanzato impianto di garanzia, tutela e protezione dei diritti dei minorenni stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale (ad oggi ancora privo di alcuni decreti attuativi) merita certamente un'attenzione specifica in termini di verifica relativa all'effettività del riconoscimento dei diritti previsti dal testo normativo in argomento, a partire da un'attenta considerazione del punto di vista del diritto vivente, segnatamente rispetto alla prassi amministrative e socio-educative vigenti.

5.2.2 Osservatorio: forme della ricognizione rapida (rapid assessment)

La proposta di effettuare un *rapid assessment* dello stato di applicazione della Legge 47/2017 e della situazione dei minorenni stranieri non accompagnati si inserisce nell'ambito dell'European Child Rights Help Desk, progetto

promosso e finanziato da Defence for Children International – Netherlands, che persegue e promuove la protezione dei diritti dei minorenni stranieri a partire da un rafforzamento della conoscenza e dell'applicazione uniforme del diritto internazionale e del diritto dell'Unione Europea nell'ambito di interesse in diversi Stati Membri. Le caratteristiche dell'ordinamento giuridico italiano nel recepimento di tale normativa, da un lato per interposizione costituzionale e, dall'altro e più di recente, grazie all'adozione della L. 47/2017, hanno suggerito l'opportunità di approfondire la tutela effettiva dei diritti dei minorenni stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale con un'attenzione specifica al diritto vivente e alle prassi amministrative e socio-educative che caratterizzano (e, in parte, diversificano) territori eterogenei, anche grazie all'assistenza socio-legale che, nell'ambito di tale progetto, Defence for Children International – Italia ha potuto garantire a livello locale in Liguria.

Il *rapid assessment* proposto consiste in un'indagine quantitativa e qualitativa intensiva che utilizza la triangolazione, l'analisi dei dati esistenti e la raccolta di dati aggiuntivi per sviluppare rapidamente una comprensione preliminare sullo stato di attuazione e sulle criticità nell'implementazione della Legge. Si tratta di uno strumento per la raccolta e la sistematizzazione di dati e informazioni che, adattando le tecniche *standard* della ricerca sociale, fornisce una metodologia sistematica per condurre rapide valutazioni qualitative delle condizioni e dei bisogni, delle conoscenze, degli atteggiamenti e delle pratiche locali negli ambiti di interesse. I metodi utilizzati hanno compreso, oltre all'analisi delle informazioni già esistenti interviste formali e informali, conversazioni, osservazioni, osservazione partecipante e focus group. Il *rapid assessment* può essere utilizzato con altre tecniche per effettuare valutazioni rapide per la pianificazione o la valutazione.

Il triplice intento dell'impianto di rilevazione utilizzato è quello di reperire in modo celere informazioni rilevanti mantenendo accesa l'attenzione alla necessaria interconnessione degli elementi raccolti nei diversi ambiti identificati a partire dal dettato normativo, affinare una metodologia sistematica e sistemica che possa essere applicata agilmente dal micro al macro sistema di riferimento proponendo la possibilità organizzata di comparazioni sintesi significative e, in ultimo veicolare attivamente presso gli interlocutori istituzionali e non una "mappa" dinamica di riferimento sollecitando un'attenzione al proprio specifico mandato nella sua relazione con quello degli altri attori presenti nel sistema. Quest'ultima può essere considerata come dimensione "attiva" dell'esercizio di osservazione.

L'osservatorio, che si è posto come obiettivo generale quello di verificare la situazione effettiva dei minorenni stranieri non accompagnati e l'effettività del riconoscimento dei loro diritti, ha utilizzato la normativa internazionale e nazionale in materia come paradigma di riferimento così da sperimentare una serie di indicatori definiti per la raccolta e l'organizzazione di dati secondari insieme a interviste e a testimoni privilegiati, come descritto in seguito.

Il *rapid assessment* si è svolto sperimentalmente in tre città, considerate particolarmente rappresentative non solo di diverse aree geografiche del paese e di diversi flussi di migrazione, ma di differenti divari (*gaps*) di implementazione della Legge che, a tali territori, sono collegati. Si tratta di Genova, Ancona e Palermo (da cui l'acronimo GAPs). Grazie alla collaborazione con il Centro Studi di Politica Internazionale di Roma (CeSPI), che ha curato il lavoro su Palermo, è stato possibile estendere l'*assessment* anche alle città di Roma e Bologna, che si pongono come fase sperimentale della rilevazione che si intende estendere al più presto – compatibilmente con la perdurante emergenza sanitaria nazionale e internazionale – alle città di Milano, Trieste e Firenze. A tal fine sono state considerate aree in cui la presenza di minorenni stranieri non accompagnati è maggiormente significativa sulla base della diversa ripartizione dei minorenni per regioni di accoglienza illustrata nell'ultimo "Report di monitoraggio minorenni stranieri non accompagnati in Italia – Dati al 30 giugno 2020" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I luoghi scelti ai fini della rilevazione vedono le seguenti percentuali, relative ai diversi territori regionali aggiornate al 31 maggio 2020: Sicilia (18,3%), Liguria (3,5%) Marche (2,1%), Lombardia (13,1%), Friuli Venezia Giulia (10,4%), Toscana (6,8%), Emilia Romagna (9,8%) Lazio (6,7%).


All'interno di tali regioni il *rapid assessment* si è concentrato in alcuni capoluoghi di regione, particolarmente rappresentativi in percentuale e per le peculiarità dei territori coinvolti e dei divari che, non solo geograficamente, li caratterizzano. Le città di Genova e Ancona, in questa prima fase sperimentale tesa anche alla verifica del sistema, sono state scelte anche in ragione di una presenza strutturata dell'operato di DCI-Italia e, in particolare, del progetto Child Rights Help Desk. Nell'ambito di quest'ultimo progetto, la creazione di un'unità di supporto socio-legale per minorenni stranieri non accompagnati è stata fondamentale anche ai fini della raccolta di informazioni utili per il *rapid assessment* e nella definizione delle criticità maggiormente rilevanti nell'implementazione della L. 47/17.

Il rapid assessment ha così coinvolto dati sia primari che secondari e ha incluso quindi una fase di desk review per raccogliere dati già esistenti, quali quelli forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o raccolti nell'ambito dei progetti finanziati dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) dell'Unione europea e altre attività già condotte da parte di DCI-I sul territorio ligure, nazionale e a livello internazionale. Tra questi un importante riferimento per la raccolta dei dati primari e secondari in Italia sono state le Unità Operative Locali (UOL), presenti in tutte le regioni italiane, ossia i soggetti che attuano il progetto "Monitoraggio della tutela volontaria per minorenni stranieri non accompagnati in attuazione dell'articolo 11, legge n. 47/2017" finanziato dal FAMI 2014-2020 (Prog. 2342).

5.2.3 Sistema di analisi e rilevazione

Per i dati primari sono stati individuati 11 specifici indicatori afferenti al contenuto di specifiche disposizioni - la cui attuazione pare, preventivamente, particolarmente critica - della Legge 47/2017, sulla base di una *ratio* che ne ha motivato la selezione, contribuendo a qualificare la rilevanza dello sguardo della rilevazione. Tali indicatori sono preposti a rilevare dati quantitativi e qualitativi e sono stati scelti in modo da essere il più possibile SMART, ossia: **Specifici** rispetto alla questione da indagare; **Misurabili**, quantitativamente e/o qualitativamente; **Accessibili**, cioè tali che le informazioni siano effettivamente reperibili con un dispendio di risorse ed energie sostenibili; **Rilevanti** nel cogliere gli elementi chiave dell'osservazione; e **Temporalmente** circoscritti, cioè legati ad una chiara indicazione dell'orizzonte temporale di riferimento (2018-2019 o allo stato della rilevazione) ed acquisibili in modo rapido. Tali cinque caratteristiche degli indicatori hanno assicurato nelle prime tre regioni di interesse, e lo stesso faranno nelle città cui l'*assessment* si rivolgerà nella sua seconda fase, che essi rispondano effettivamente alle esigenze del monitoraggio, della valutazione della situazione dei minorenni stranieri non accompagnati, nonché dell'applicazione della legge n. 47, nelle città selezionate.

Tavola 31 - Indicatori SMART



S	• Specifici
M	• Misurabili
A	• Accessibili
R	• Rilevanti
T	• Temporalmente circoscritti

È fondamentale ma non scontato che qualsiasi prospettiva di osservazione specifica sia sostenuta ed orientata da concetti e riferimenti chiari. In quest'ottica, come verrà descritto in seguito, ogni indicatore trova una definizione primaria derivata da specifici principi e norme della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia nella loro relazione con gli elementi sostanziali della legge 47/2017. Va sottolineato, inoltre, che ogni indicatore va inteso nella sua relazione di interdipendenza con gli altri. Questo elemento "sistemico" va ribadito anche in ragione della frammentazione di azioni ed attività, così come in quella dei diversi mandati, che sembra caratterizzare la concreta implementazione della legge.

Intorno a ogni indicatore è stata sviluppata una serie di descrittori per qualificare i dati, eventualmente anche attraverso ulteriori informazioni. I descrittori hanno permesso un carotaggio quantitativo e qualitativo per

sperimentare la rilevanza dell'indicatore selezionato, nonché per esplorare le varie dimensioni qualitative del dato numerico con testimoni privilegiati. Tali testimoni privilegiati sono stati selezionati sulla base del loro ruolo significativo per l'area esplorata da un dato indicatore e sulla base dell'esperienza di DCI e del CeSPI nei territori di riferimento.

In ultimo va sottolineata la valenza di questa prima fase sperimentale di rilevazione che consentirà di verificare l'impianto predisposto ed ottimizzarlo ulteriormente per espanderne l'applicazione su altri territori eventualmente integrando il sistema con ulteriori punti di osservazione, rivedendo il novero degli indicatori che, oltre alla visualizzazione che sarà presentata al lettore nelle pagine immediatamente seguenti, potranno essere approfonditi, anche rispetto alla ratio e ai descrittori puntuali, come in allegato al presente rapporto²⁴⁹.

Si rinvia, inoltre, al successivo allegato per un prospetto sintetico di punti critici, identificati in base all'esperienza di DCI-Italia, relativi alla situazione dei minorenni stranieri non accompagnati e all'applicazione della legge n. 47/2017, che hanno ispirato la definizione degli indicatori di monitoraggio e valutazione²⁵⁰ rappresentando la circolarità definitoria degli stessi dal punto di vista metodologico, delle conversazioni che hanno animato le interviste con, sempre al centro, il superiore interesse di ogni minorenne, la rappresentazione degli strumenti legislativi indagati e dei diritti di cui queste norme impongono la garanzia con disposizioni così indissolubilmente intrecciate ed interdipendenti.

A supporto del processo di analisi si era progettata l'organizzazione di tre seminari consultivi sul territorio nazionale, uno al Nord, uno al Centro e uno al Sud, per confrontarsi con testimoni privilegiati e stakeholders istituzionali e non, al fine di raccogliere dati relativi al loro posizionamento rispetto agli indicatori e ai descrittori. Considerata l'emergenza sanitaria in atto, abbiamo organizzato un unico incontro nella forma di focus group a distanza riunendo i testimoni privilegiati disponibili e più rilevanti relativi alle diverse sedi. Le stesse interviste, al centro della rilevazione, si sono svolte a distanza; tale circostanza, che poteva suggerire il rischio di alcuni gaps metodologici, ha trovato invece – nel paradosso funzionale che ha connotato molte attività svoltesi tra marzo e maggio 2020 sul territorio nazionale – un buon riscontro da parte dei testimoni privilegiati consultati, anche grazie ad un'ottimizzazione dei tempi, un abbreviamento delle distanze fisiche, nonché ad attenzioni accurate rispetto all'utilizzo di strumenti (quali la visualizzazione degli indicatori) che fossero idonei a ridurre tali distanze tra i soggetti coinvolti, privilegiando piuttosto le connessioni (non solo nell'etere) tra questi. L'obiettivo del rapid assessment nei termini descritti ha permesso di fornire una fotografia della situazione dei minorenni stranieri non accompagnati in Italia entro il primo semestre del 2020.

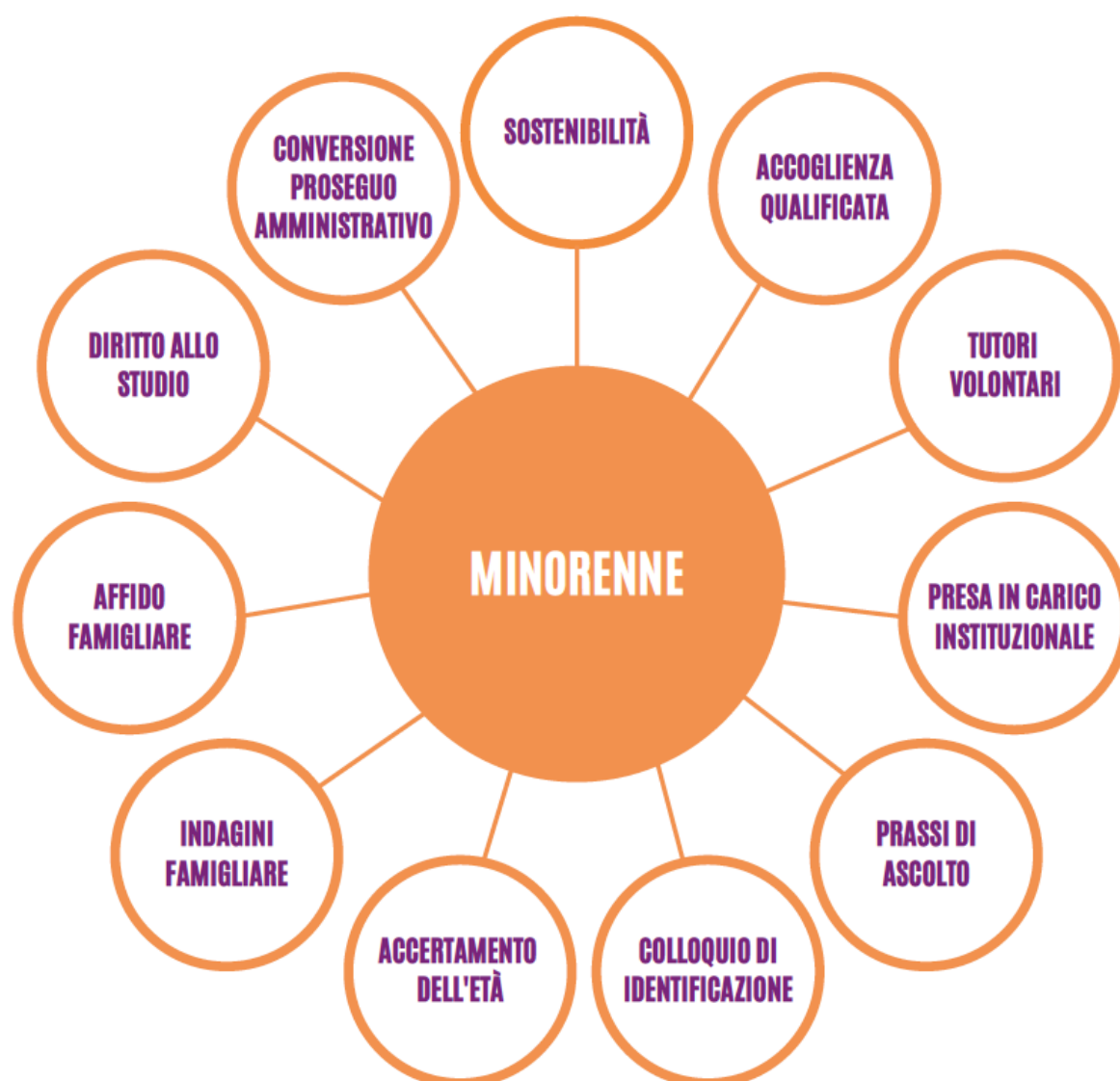
5.2.4 Gli 11 indicatori utilizzati

Ogni indicatore si compone di una breve spiegazione narrativa, seguita dai riferimenti normativi internazionali e nazionali e dei descrittori sviluppati.

L'immagine riportata, utilizzata anche per l'interlocuzione con i diversi attori intervistati, presenta sinteticamente le diverse prospettive di osservazione che, a partire dagli snodi centrali della legge 47/2017, sono state utilizzate per definire l'impianto sistemico di rilevazione.

²⁴⁹ Si veda la tabella allegata (all. 1)

²⁵⁰ Si veda il prospetto allegato (all. 2)



Sostenibilità

Attraverso questo indicatore “strutturale” si intende verificare le possibilità, le risorse, le competenze, le allocazioni finanziarie, i sistemi organizzativi resi disponibili in un dato territorio per sostenere quantitativamente e qualitativamente il sistema di accoglienza per i minorenni, in conformità con quanto prevede il dettato normativo.

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 1

1] Ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile.

2] Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza.

Articolo 2.2

Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari.

L. 47/2017

Art. 1 Ambito di applicazione

1] I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea. 2] Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità.

Art. 2 - Definizione

1] Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il 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.

Descrittori

- Quanti MSNA sono presenti nei territori di riferimento (Comune, Provincia, Regione)
In rapporto a:
 - Numero di abitanti
 - Reddito pro-capite
 - N. di posti qualificati per l'accoglienza (CAS/SIPROIMI/comunità di seconda accoglienza dell'ente locale)
 - Numero di tutori
 - Risorse poste in bilancio per territorio di interesse
 - Numero di AASS dedicate/i ai minorenni stranieri non accompagnati
 - Numero di mediatori
 - Uffici etno-psi
 - Numero di iscrizioni anagrafiche
 - Numero di minorenni stranieri non accompagnati richiedenti p.i.

- Protezioni concesse agli stessi (eventuale raffronto con il 2018 per pesare effetti D.L. 113/18 e conversione).
- Numero di minorenni stranieri non accompagnati resi(si) irreperibili

Posti qualificati per l'accoglienza

Il secondo indicatore intende porre l'attenzione sugli standards psico-socio-educativi delle strutture e sulla loro necessaria connessione con il contesto territoriale nel garantire 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 competenze di mediazione culturale che si rendono necessarie.

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 20

1] Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato. 2] Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale. 3] Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo di sistemazione in una famiglia, della Kafalah di diritto islamico, dell'adozione o in caso di necessità, del collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

L. 47/2017

Art. 4 Strutture di prima assistenza e accoglienza per i minori stranieri non accompagnati

1] All'articolo 19, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo le parole: «di prima accoglienza» sono inserite le seguenti: «a loro destinate»; b) le parole: «a sessanta giorni, alla identificazione» sono sostituite dalle seguenti: «a trenta giorni, all'identificazione, che si deve concludere entro dieci giorni,».

Art. 12 Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati

1] All'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: (si riporta qui di seguito il testo dell'art. 19 del D.lvo citato, come modificato dalla L. 47/17, per agevolare la lettura).

Art. 19 Accoglienza dei minori non accompagnati

1] Per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza, istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 27 agosto 1997, n. 281, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a sessanta giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'articolo 18. Durante la permanenza nella

struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future. La prosecuzione dell'accoglienza del minore è assicurata ai sensi del comma 2.

2] I minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale hanno accesso alle misure di accoglienza predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, fermo restando per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale l'accesso alle medesime misure di accoglienza nei limiti di cui all'articolo 1, comma 183, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. A tal fine gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'articolo 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati.

3] In caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui ai commi 1 e 2, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, secondo gli indirizzi fissati dal Tavolo di coordinamento di cui all'articolo 16. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza ai sensi del presente comma accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di cui all'articolo 1, comma 181, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nel limite delle risorse del medesimo Fondo.

4] Il minore non accompagnato non può essere trattenuto o accolto presso i centri di cui agli articoli 6 e 9.

5] L'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 e seguenti del codice civile, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati.

6] Il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore. Il tutore può essere sostituito solo in caso di necessità.

7] Al fine di garantire il diritto all'unità familiare è tempestivamente avviata ogni iniziativa per l'individuazione dei familiari del minore non accompagnato richiedente protezione internazionale. Il Ministero dell'interno stipula convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie, per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati. Le ricerche ed i programmi diretti a rintracciare i familiari sono svolti nel superiore interesse dei minori e con l'obbligo della assoluta riservatezza, in modo da tutelare la sicurezza del richiedente e dei familiari.

Descrittori:

- Mappatura (quantitativa e se possibile anche qualitativa e topografica) delle strutture dedicate all'accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati per territorio.
- Distribuzione dei minorenni per struttura in un arco di tempo determinato a campione (2019/2020).
- Tipologia e caratteristiche strutture di accoglienza.
- Numero di trasferimenti effettivi presso strutture SPRAR/SIPROIMI di seconda accoglienza per territorio.
- Impugnazioni.

Numero di tutori volontari per minore formati e attivi per territorio

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.

CRC

Articolo 5.

Gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto ed il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, come previsto dagli usi locali, dei tutori o altre persone legalmente responsabili del fanciullo, di dare a quest'ultimo, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l'orientamento ed i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione.

Articolo 18.

1] Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio comune secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo ed il provvedere al suo sviluppo. La responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori oppure, se del caso ai suoi rappresentanti legali i quali devono essere guidati principalmente dall'interesse preminente del fanciullo.

2] Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori ed ai rappresentanti legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo. 3. Gli Stati parti adottano ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano, il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari.

L. 47/2017

Art. 11 Elenco dei tutori volontari

1] Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso ogni tribunale per i minorenni è istituito un elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, ((nel numero massimo di tre, salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni.)). Appositi protocolli d'intesa tra i predetti garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni sono stipulati per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. Nelle regioni e nelle province autonome di Trento e di Bolzano in cui il garante non è stato nominato, all'esercizio di tali funzioni provvede temporaneamente l'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università. (L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza monitora lo stato di attuazione delle disposizioni del presente articolo. A tal fine i garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano collaborano costantemente con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla quale presentano, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate.)

2] Si applicano le disposizioni del libro primo, ((titolo X, capo I,)), del codice civile.

Descrittori:

- Quanti/quali soggetti partecipano alle formazioni per territorio?
- Quali soggetti si candidano a divenire tutori (genere, età, titolo di studio, occupazione, informazioni utili alla sostenibilità di un impegno gratuito così rilevante)?
- Quante formazioni e con quale cadenza vengono organizzate per territorio?
- Chi organizza le formazioni?

- Esistono sono campagne informative e di sensibilizzazione sul tema?
- Quante tutele sono state attivate dall'entrata in vigore della L. 47/17?
- Numero tutele attive/in corso allo stato della rilevazione.
- Tempo intercorso tra formazione conclusa e nomina effettiva.
- Quanti minorenni stranieri non accompagnati sono senza tutore ovvero con tutore istituzionale allo stato della rilevazione?

Presa in carico istituzionale

Il quarto indicatore concentra l'attenzione sui processi attraverso i quali ogni minorenne viene preso in carico e seguito dalle istituzioni competenti in considerazione della sua peculiare situazione individuale e dei suoi specifici bisogni in una prospettiva capace di considerare, oltre alla contingenza, gli elementi legati al suo passato e le prospettive attinenti allo sviluppo del suo progetto di vita.

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 27

1] *Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.*

2] *Spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l'affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo.*

3] *Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori ed altre persone aventi la custodia del fanciullo di attuare questo diritto ed offrono, se del caso, una assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.*

4] *Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento al fine di provvedere al ricupero della pensione alimentare del fanciullo presso i suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero. In particolare, per tener conto dei casi in cui la persona che ha una responsabilità finanziaria nei confronti del fanciullo vive in uno Stato diverso da quello del fanciullo, gli Stati parti favoriscono l'adesione ad accordi internazionali oppure la conclusione di tali accordi, nonché l'adozione di ogni altra intesa appropriata.*

L. 47/17

Art. 9 Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati. Cartella sociale

1] *In attuazione dell'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati.*

2] *In seguito al colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto dalla presente legge, il personale qualificato della struttura di accoglienza compila un'apposita cartella sociale, evidenziando elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore straniero non accompagnato. La cartella sociale è trasmessa ai servizi sociali del comune di destinazione e alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.*

3] La registrazione dei dati anagrafici e sociali dichiarati dal minore straniero non accompagnato è finalizzata a tutelare il suo superiore interesse e i suoi diritti e, in particolare, il suo diritto alla protezione

4] Si applicano le disposizioni dell'articolo 7 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

5] All'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Descrittori:

- Quante cartelle sociali compilate per territorio?
- Quante di esse tempestive?
- Numero psicologi.
- Numero mediatori culturali.

Prassi formalizzate di ascolto del minore

Considerando la partecipazione e l'ascolto del minorenne come imprescindibile elemento per garantire una risposta ai suoi bisogni conforme al dettato normativo, il quinto indicatore intende osservare come questa condizione venga applicata dai diversi attori, istituzionali e non, nel corso dei processi di accoglienza.

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 12

1] Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.

2] A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.

Articolo 13.1.

1] Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni ed idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo.

2] L'esercizio di questo diritto può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge e che sono necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione di altrui; oppure b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche.

L. 47/2017

Art. 15 Diritto all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati nei procedimenti

1] Dopo il comma 2 dell'articolo 18 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono inseriti i seguenti: «2-bis. L'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri e iscritti nel registro di cui all'articolo 42 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede.

2-ter] Il minore straniero non accompagnato ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito. A tale fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale».

Descrittori:

- Numero di minorenni ascoltati presso il TM dalla nomina (buona prassi genovese) verificare se esiste equivalente negli altri territori di interesse o presso altra istituzione.
- Numero mediatori qualificati per territorio/ente di accoglienza/area culturale di competenza.
- Quante ore di mediazione a capitolato per struttura?
- Quante cartelle sociali compilate.

Colloquio di identificazione

In considerazione del fondamentale passaggio relativo all'identificazione del minorenne, intesa come fase attraverso la quale è possibile rilevare gli elementi rilevanti a garantire il riconoscimento della sua identità e, da qui, il suo superiore interesse, il sesto 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 considerando la continuità e l'integrazione delle specifiche prassi con le fasi successive dell'accoglienza.

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 7

1] Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto ad un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori ed a essere allevato da essi. 2] Gli Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide.

Articolo 8.1.

L. 47/2017

Art. 5 Identificazione dei minori stranieri non accompagnati

1] Dopo l'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, è inserito il seguente: «Art. 19-bis (Identificazione dei minori stranieri non accompagnati). - 1. Nel momento in cui il minore straniero non accompagnato è entrato in contatto o è stato segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o all'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, un colloquio

con il minore, volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, secondo la procedura stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Al colloquio è garantita la presenza di un mediatore culturale.

2] Nei casi di dubbi fondati relativi all'età dichiarata dal minore si applicano le disposizioni dei commi 3 e seguenti. In ogni caso, nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge; si applicano, ove ne ricorrano i presupposti, le disposizioni dell'articolo 4 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.

3] L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria. Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. L'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a seguito del colloquio previsto dal comma 1. Tale intervento non è altresì esperibile qualora da esso possano derivare pericoli di persecuzione e nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'interno promuovono le opportune iniziative, d'intesa con gli Stati interessati, al fine di accelerare il compimento degli accertamenti di cui al presente comma. (...)

Descrittori:

- Quanti colloqui per struttura/territorio?
- Numero/qualità operatori presenti.
- Numero psicologi.
- Numero mediatori culturali.
- Presenza resoconto/verbale cartella sociale.
- Numero incontri alla presenza di organizzazioni ex art. 5 L 47/17.
- Procedure – buone prassi BIA.
- Quanti incontri avvengono alla presenza del tutore?
- Visita a sette strutture di prima accoglienza.

Accertamento dell'età

Laddove si renda necessario un processo di accertamento dell'età, il settimo indicatore intende osservare le modalità attraverso le quali viene disposto e operato tale procedimento per garantire sempre il superiore interesse del minore, la dignità della persona così come l'applicazione di un procedimento olistico multidisciplinare e metodologie scientifiche adeguate, non discriminatorie e non lesive della sua integrità e dignità.

Principi e norme di riferimento

CRC

Artt. 7.1. - 8.1.

L. 47/2017

Art. 5 Identificazione dei minori stranieri non accompagnati

(...) 4] Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa.

5] Lo straniero è informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono essere fornite altresì alla persona che, anche temporaneamente, esercita i poteri tutelari nei confronti del presunto minore.

6] L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona.

7] Il risultato dell'accertamento socio-sanitario è comunicato allo straniero, in modo congruente con la sua età, con la sua maturità e con il suo livello di alfabetizzazione, in una lingua che possa comprendere, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento. Nella relazione finale deve essere sempre indicato il margine di errore.

8] Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge.

9] Il provvedimento di attribuzione dell'età è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato in sede di reclamo ai sensi degli articoli 737 e seguenti del Codice di procedura civile. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro dieci giorni; ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione. Il provvedimento è altresì comunicato alle autorità di polizia ai fini del completamento delle procedure di identificazione».

2. All'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Descrittori:

- Quante procedure di accertamento dell'età per territorio coinvolto?
- Effettiva multidisciplinarietà – quanti protocolli multidisciplinari in linea con la L. 47/17?
- Effettiva residualità della procedura – per quanti casi si è ritenuto che vi fossero dubbi fondati sull'età dichiarata dal/la minorenne?
- Effettiva presenza – ruolo – mediatori culturali (quanti?)
- Effettiva informativa rivolta al minorenne e al tutore (quante?)
- Esami condotti (quanti?).
- Metodologia (effettività favor minoris).
- Come avviene la sintesi fra le diverse discipline coinvolte in sede di accertamento?
- Margine di errore riportato? Range?
- Come è rappresentata la sintesi in sede di provvedimento finale?
- Valutazioni del TM in merito a quanto sopra nel provvedimento di attribuzione.
- Numero di impugnazioni e conseguente sospensione effetti.

Indagini familiari

La comprensione della storia e dei legami familiari di ciascun minore costituisce un elemento essenziale per predisporre misure tese a tutelare il suo superiore interesse: è su questa specifica dimensione che si concentra l'ottavo indicatore, teso ad osservare se e come quanto previsto dalla normativa in questo ambito viene messo in atto per ottimizzare i processi di accoglienza rivolti ai minorenni.

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 9

1] Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo oppure se vivono separati ed una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo.

2] In tutti i casi previsti al paragrafo 1 del presente articolo, tutte le Parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni.

3] Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo.

4] Se la separazione è il risultato di provvedimenti adottati da uno Stato Parte, come la detenzione, l'imprigionamento, l'esilio, l'espulsione o la morte (compresa la morte, quale che ne sia la causa, sopravvenuta durante la detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, lo Stato parte fornisce dietro richiesta ai genitori, al fanciullo oppure, se del caso, ad un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali concernenti il luogo dove si trovano il familiare o i familiari, a meno che la divulgazione di tali informazioni possa mettere a repentaglio il benessere del fanciullo. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti di per sé conseguenze pregiudizievoli per la persona o per le persone interessate.

L. 47/2017

Art. 6 Indagini familiari

1] All'articolo 19, comma 7, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, dopo le parole: «Il Ministero dell'interno» sono inserite le seguenti: «, sentiti il Ministero della giustizia e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.».

2] All'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: «7-bis. Nei cinque giorni successivi al colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1, se non sussiste un rischio per il minore straniero non accompagnato o per i suoi familiari, previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse, l'esercente la responsabilità genitoriale, anche in via temporanea, invia una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini. 7-ter] Il risultato delle indagini di cui al comma 7 è trasmesso al Ministero dell'interno, che è tenuto ad informare tempestivamente il minore, l'esercente la responsabilità genitoriale nonché il personale qualificato che ha svolto il colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1. 7-quater] Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità.».

3] Sino alla nomina di un tutore, i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale possono essere svolti dal responsabile della struttura di prima accoglienza. 4. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Descrittori:

- Numero indagini familiari effettuate per territorio.
- Tempestività (entro cinque giorni ad IOM o altro soggetto se diverso/convenzionato – dell'informazione delle risultanze da parte del MI al minorenni).
- Presenza consenso informato del minorenne.
- Utilizzo/Condivisione-Setting con minorenni stranieri non accompagnati delle risultanze e con esercente poteri tutelari/personale qualificato che ha partecipato al colloquio?
- Universalità – ovvero come vengono selezionati i casi meritevoli di indagini famigliari?

Affidamento familiare

Il nono indicatore intende osservare se e come le istituzioni competenti mettono in atto misure, anche parziali, alternative all'istituzionalizzazione dei minorenni stranieri in considerazione della loro età e della loro particolare situazione.

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 20.1.

L. 47/2017

Art. 7 Affidamento familiare.

1] Dopo il comma 1 dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, sono inseriti i seguenti: «1-bis] Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza. 1-ter] Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci.

Descrittori:

- Numero effettivi affidamenti famigliari per territorio.
- Individuazione - Caratteristiche persone/nuclei affidatari.
- Numero affidamenti omo-culturali.
- Esistono campagne di sensibilizzazione sul territorio allo stato della rilevazione?

Istruzione, formazione e salute

Considerando il diritto all'istruzione e alla formazione come diritto fondamentale di cui ogni minorenne è titolare, il decimo 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 che considerino proattivamente

le variabili e le particolari necessità derivanti dalla loro situazione. L'indicatore si propone, altresì, 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.

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 27

1] *Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo oppure se vivono separati ed una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo.*

2] *In tutti i casi previsti al paragrafo 1 del presente articolo, tutte le Parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni.*

3] *Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo.*

4] *Se la separazione è il risultato di provvedimenti adottati da uno Stato Parte, come la detenzione, l'imprigionamento, l'esilio, l'espulsione o la morte (compresa la morte, quale che ne sia la causa, sopravvenuta durante la detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, lo Stato parte fornisce dietro richiesta ai genitori, al fanciullo oppure, se del caso, ad un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali concernenti il luogo dove si trovano il familiare o i familiari, a meno che la divulgazione di tali informazioni possa mettere a repentaglio il benessere del fanciullo. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti di per sé conseguenze pregiudizievoli per la persona o per le persone interessate.*

L. 47/2017

Art. 14 Diritto alla salute e all'istruzione

1] *Al comma 1 dell'articolo 34 del testo unico è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «b-bis) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale».*

2] *In caso di minori non accompagnati, l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale è richiesta dall'esercente, anche in via temporanea, la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza.*

3] *A decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano attivano le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni del presente comma nei limiti delle risorse finanziarie, strumentali e umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

4] In caso di minori stranieri non accompagnati, i titoli conclusivi dei corsi di studio delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sono rilasciati ai medesimi minori con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, anche quando gli stessi hanno compiuto la maggiore età nelle more del completamento del percorso di studi.

Descrittori:

- Numero di iscrizioni.
- Numero CPIA per territorio.
- Tempistica iscrizione.
- Motivi ostativi (o ritenuti tali) all'iscrizione dai diversi attori.
- Tipologia di corsi e strutture (da alfabetizzazione in CPIA a istituti scolastici) coinvolti/e.
- Tirocini formativi.
- Presenza procedure BIA (ascolto).

Misure di accompagnamento verso la maggiore età e prosieguo amministrativo

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

Principi e norme di riferimento

CRC

Articolo 27.1.

L. 47/2017

Art. 13 Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo

1] Al comma 1-bis dell'articolo 32 del testo unico, e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si applica l'articolo 20, commi 1, 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni». 2. Quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

Descrittori:

- Numero di conversioni e differenti tipologie
- Numero di istanze presentate?
- Da chi vengono presentate?
- Quanti rigetti?
- Quali motivazioni addotte?
- Quali sono i tempi per l'acquisizione del parere e per il successivo eventuale rilascio di permesso di soggiorno?

- Numero di concessioni proseguito per territorio.
- Numero di istanze presentate?
- Da chi vengono presentate?
- Quanti rigetti?
- Quali motivazioni addotte?
- Quali modalità di presa in carico da parte dei Servizi vengono attivate in caso di proseguito?
- Quanti neomaggiorenni non richiedenti p. i. vengono sostenuti dopo la maggiore età in assenza di proseguito?
- Quali tipologie e modalità di sostegno vengono attivate?

5.2.5 La costruzione degli indicatori

La tabella sottostante illustra la costruzione degli indicatori, sulla base di una *ratio* ben definita, e dei possibili relativi descrittori e dei testimoni che si ritengono privilegiati ai fini dell'indagine:

Tavola 33 – Indicatori e loro costruzione

INDICATORE	RATIO	DESCRITTORE	TESTIMONI PRIVILEGIATI
SOSTENIBILITÀ	L'individuazione del numero di minorenni stranieri non accompagnati presenti per territorio come variabile indipendente necessaria alla costruzione del campione della ricerca dovrà essere messa in relazione ad altre variabili rilevanti in termini di sostenibilità, come da sezione descrittori.	<ul style="list-style-type: none"> • Quanti minorenni stranieri non accompagnati sono presenti nei territori di riferimento (Comune, Provincia, Regione), in rapporto a: <ul style="list-style-type: none"> a) Numero di abitanti b) Reddito pro-capite c) N. di posti qualificati per l'accoglienza (CAS/SI-PROIMI/comunità di seconda accoglienza dell'ente locale) d) Numero di tutori e) Risorse poste in bilancio per territorio di interesse f) Numero di AASS dedicate/i ai minorenni stranieri non accompagnati g) Numero di mediatori h) Uffici etno-psi i) Numero di iscrizioni anagrafiche j) Numero di minorenni stranieri non accompagnati richiedenti p.i. k) Protezioni concesse agli stessi (eventuale raffronto con il 2018 per pesare effetti D.L. 113/18 e conversione). l) Numero di minorenni stranieri non accompagnati resi(si) irreperibili 	Enti locali Rete UOL/FAMI UCST Referenti comunità di accoglienza Tribunale per i minorenni Questura/e Prefettura/e Rapporti SIM Ministero politiche sociali

		Ogni descrittore da pesare su Comune/Regione (e da leggersi, eventualmente, in raffronto al TN).	
Numero di posti qualificati per l'accoglienza dei MMSSNAA per territorio	Verificare se le strutture nelle quali vengono collocati i minorenni stranieri non accompagnati soddisfano (...) gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni” - verificare se le esigenze e le caratteristiche del minorenne straniero non accompagnato risultanti dal colloquio di identificazione e del superiore interesse possono essere tenute in conto, eventualmente anche nei trasferimenti in altro Comune in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di 1° accoglienza e nelle strutture SPRAR/SIPROIMI	<ul style="list-style-type: none"> • Mappatura (quantitativa e se possibile anche qualitativa e topografica) delle strutture dedicate all'accoglienza per MSNA per territorio. • Distribuzione minorenni per struttura in un arco di tempo determinato a campione (2019/2020). • Tipologia e caratteristiche strutture di accoglienza. • Numero di trasferimenti effettivi presso strutture SPRAR/SIPROIMI di seconda accoglienza per territorio. • Impugnazioni 	<p>Enti locali</p> <p>Rete UOL/FAMI</p> <p>UCST o equivalente Servizi</p> <p>Referenti comunità di accoglienza</p> <p>Tribunale per i minorenni</p> <p>Questura/e Prefettura/e</p> <p>Minorenni</p> <p>Tutori</p> <p>Difensori</p>
N° di tutori volontari per minorenni formati e attivi per territorio	La presenza del tutore volontario migliora la qualità dell'accoglienza e dell'integrazione del minorenne	<ul style="list-style-type: none"> • Quanti/quali soggetti partecipano alle formazioni per territorio? • Quali soggetti si candidano a divenire tutori (genere, età, titolo di studio, occupazione, informazioni utili alla sostenibilità di un impegno gratuito così impegnativo)? • Quante formazioni e con quale cadenza vengono organizzate per territorio? • Chi organizza le formazioni? • Ci sono campagne informative e di sensibilizzazione sul tema? • Quante tutele sono state attivate dall'entrata in vigore della L. 47/17? • Numero tutele attive/in corso allo stato della rilevazione. • Tempo intercorso tra formazione conclusa e nomina effettiva. • Quanti minorenni stranieri non accompagnati sono senza tutore ovvero con tutore istituzionale allo stato della rilevazione? 	<p>Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza</p> <p>Tribunale per i Minorenni</p> <p>Referente di Comunità di accoglienza</p> <p>Rete UOL/FAMI</p>
Presa in carico istituzionale	Deve essere assicurata l'assistenza affettiva e psicologica di persone e enti iscritti nel registro presso il MLPS e la sua rappresentanza legale e la presenza di	<ul style="list-style-type: none"> • Quante cartelle sociali compilate per territorio? • Quante di esse tempestive? • Numero psicologi • Numero mediatori culturali 	<p>Tribunale per i minorenni</p> <p>Giudici onorari</p>

	un mediatore culturale (L. 47, art. 15 che ha introdotto all'art. 18 del D. lgs 142/2015 i commi c. 2bis e 2ter e in ogni procedimento che coinvolga il minore).		Tutori Responsabili di struttura (ove tutore sia istituzionale). Minorenni Enti locali (Comuni)
Prassi formalizzate di ascolto del minore	Verificare effettività dell'ascolto del minore e dell'individuazione (BIA) e preminenza accordata al suo superiore interesse	<ul style="list-style-type: none"> • Numero minorenni ascoltati presso il Tribunale per i minorenni dalla nomina (buona prassi genovese) verificare se esiste equivalente negli altri territori di interesse o presso altra istituzione. • Numero mediatori qualificati per territorio/ente di accoglienza/area culturale di competenza. • Quante ore di mediazione a capitolato per struttura? • Quante cartelle sociali compilate. 	TM (Udienza dedicata all'ascolto dopo due mesi dalla nomina del tutore). Giudici onorari Tutori Responsabili di struttura (ove tutore sia istituzionale). Minorenni
Colloquio di identificazione	Deve essere svolto dal personale della struttura di 1° accoglienza, sotto la direzione dei Servizi dell'ente competente, coadiuvato, ove possibile, da enti iscritti dell'elenco del MLPS e "dev'essere garantita la presenza di un mediatore culturale ", al fine di "far emergere ogni (...) elemento utile alla sua protezione" (e a fornire elementi per scegliere la struttura di accoglienza più idonea) (D. lgs 142/2015, art. 19 bis quale introdotto dalla L. 47, art. 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Quanti colloqui per struttura/territorio? • Numero/qualità operatori presenti. • Numero psicologi. • Numero mediatori culturali. • Presenza resoconto/verbale cartella sociale. • Numero incontri alla presenza di organizzazioni ex art. 5 L 47/17. • Procedure - buone prassi BIA • Quanti incontri avvengono alla presenza del tutore? • Visita a sette strutture di prima accoglienza. 	Personale strutture di accoglienza Servizi Mediatori culturali Psicologi Organizzazioni ex art. 5 Minorenni TM Garante regionale
Accertamento dell'età	Verificare effettiva attuazione D. lgs 142/2015, art. 19 bis, c. 2-9, quale introdotto dalla L. 47, art. 5) in particolare come meglio riportato nella sezione descrittori	<ul style="list-style-type: none"> • Quante procedure di accertamento dell'età per territorio coinvolto? • Effettiva multidisciplinarietà - quanti protocolli multidisciplinari in linea con la L. 47/17? • Effettiva residualità della procedura - per quanti casi si è ritenuto che vi fossero dubbi fondati sull'età dichiarata dal/la minore? • Effettiva presenza - ruolo - mediatori culturali (quanti?) 	Gaslini - equivalente per territorio Mediatori Operatori comunità Medici TM Tutori Minorenni

		<ul style="list-style-type: none"> • Effettiva informativa rivolta al minorenni e al tutore (quante?) • Esami condotti (quanti?) • Metodologia (effettività favor minoris) • Come avviene la sintesi fra le diverse discipline coinvolte in sede di accertamento? • Margine di errore riportato? Range? • Come è rappresentata la sintesi in sede di provvedimento finale? • Valutazioni del TM in merito a quanto sopra nel provvedimento di attribuzione. • Numero di impugnazioni e conseguente sospensione effetti. 	
Presenza strutturata di Indagini familiari	Verificare effettiva attuazione del disposto dell'art. 6 L 47/ 17, in particolare in relazione alla presenza di indagini familiari ed effettivo utilizzo, sulla base del consenso informato del/la minorenni, tempestività della richiesta e della comunicazione delle risultanze.	<ul style="list-style-type: none"> • Numero indagini familiari effettuate per territorio. • Tempestività (entro cinque giorni ad IOM o altro soggetto se diverso/convenzionato - dell'informazione delle risultanze da parte del MI al minorenni). • Presenza consenso informato del minorenni. • Utilizzo/Condivisione-Setting con minorenni stranieri non accompagnati delle risultanze e con esercente poteri tutelari/personale qualificato che ha partecipato al colloquio? • Universalità - ovvero come vengono selezionati i casi meritevoli di indagini famigliari? 	<p>Assistenti sociali</p> <p>Intervista ad IOM</p> <p>Tutore istituzionale (nominato se già presente).</p> <p>Prefettura/e</p> <p>Minorenni</p>
Affido familiare	Verificare effettiva attuazione dell'art 7 L. 47/17 in tema di affidamento familiare, con particolare attenzione agli affidi effettivi, alle caratteristiche dei soggetti affidatari	<ul style="list-style-type: none"> • Numero effettivi affidamenti famigliari per territorio. • Individuazione - Caratteristiche persone/nuclei affidatari. • Numero affidamenti omoculturali. • Esistono campagne di sensibilizzazione sul territorio allo stato della rilevazione? 	<p>Affidatari</p> <p>Servizi</p> <p>TM</p> <p>Minorenni</p>
Diritto all'istruzione/obbligo scolastico	Verificare effettiva attuazione dell'art. 14 L. 47/17 e sua implementazione nei territori oggetto di indagine al fine di comprendere se il diritto in parola è effettivo per i minorenni accolti/affidati.	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di iscrizioni. • Numero CPIA per territorio. • Tempistica iscrizione. • Motivi ostativi (o ritenuti tali) all'iscrizione dai diversi attori. • Tipologia di corsi e strutture (da alfabetizzazione in CPIA a istituti scolastici) coinvolti/e. • Tirocini formativi. • Presenza procedure BIA (ascolto). 	<p>Istituzioni scolastiche</p> <p>CPIA</p> <p>MIUR</p> <p>Insegnanti</p> <p>Tutori</p> <p>Difensori</p> <p>Minorenni</p>

			Personale strutture di accoglienza
<p>Conversione PDS – Prosieguo Amm.vo</p> <p>Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo</p>	<p>Verificare corretta applicazione degli art. 32 TUI e ss. In merito agli ambiti in argomento, per valutare ampiezza dell'utilizzo degli istituti in parola a tutela dei minorenni in prossimità del compimento del diciottesimo anno di età.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di conversioni e differenti tipologie • Numero di istanze presentate? • Da chi vengono presentate? • Quanti rigetti? • Quali motivazioni addotte? • Quali sono i tempi per l'acquisizione del parere e per il successivo eventuale rilascio di permesso di soggiorno? • Numero di concessioni proseguo per territorio. • Numero di istanze presentate? • Da chi vengono presentate? • Quanti rigetti? • Quali motivazioni addotte? • Quali modalità di presa in carico da parte dei Servizi vengono attivate in caso di proseguo? • Quanti neomaggiorenni non richiedenti p. i. vengono sostenuti dopo la maggiore età in assenza di proseguo? • Quali tipologie e modalità di sostegno vengono attivate? 	<p>Servizi</p> <p>TM</p> <p>Tutori</p> <p>Difensori</p> <p>Minorenni</p> <p>Personale strutture di accoglienza</p> <p>Questura</p>

Di seguito si elencano alcuni dei punti critici fondamentali che hanno la creazione del complesso di indicatori per orientare la perimetrazione del rapid assessment individuati nell'ambito dell'aricra.

- **Parità di trattamento** dei minorenni stranieri non accompagnati rispetto ai minorenni italiani (L. 47 art. 1) per quanto riguarda **l'accoglienza** nelle **strutture residenziali** per minorenni: “Le strutture nelle quali vengono collocati i [minorenni stranieri non accompagnati] devono soddisfare (...) gli standard minimi dei servizi e dell’assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni”) (L. 47 art. 1 e art. 12, che introduce l’art. 19, c. 2-bis nel D lgs 142/2015).
- Nella **scelta della struttura di accoglienza**, obbligo di tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche del minorenni stranieri non accompagnati risultanti dal colloquio di identificazione (combinato disposto D. lgs 142/2015, art. 19, c. 2-bis e art. 19 bis quali introdotti dalla L. 47, rispettivamente dagli artt. 12 e 5) e del suo **superiore interesse** (“nell’applicazione delle misure di accoglienza (...) assume carattere di priorità il superiore interesse del minore (...) (D.l.lgs 142/2015, art. 18, c.1, L. 176/1991, art. 3, CRC), che va valutato dopo aver **ascoltato** il minore (D.l.lgs 142/2015, art. 18, c.2).
- Nell’**ascolto del minorenne** va assicurata l’assistenza affettiva e psicologica di persone e enti iscritti nel registro presso il MLPS e la sua rappresentanza legale e la presenza di un **mediatore culturale** (L. 47, art. 15 che ha introdotto all’art. 18 del D. lgs 142/2015 i commi c. 2bis e 2ter).
- Il **colloquio di identificazione** deve essere svolto dal personale della struttura di 1° accoglienza, sotto la direzione dei Servizi dell’ente competente, coadiuvato, ove possibile, da enti iscritti nell’elenco del MLPS e “dev’essere garantita la presenza di un **mediatore culturale**”, al fine di “far emergere ogni (...) elemento utile alla sua protezione” (e a fornire elementi per scegliere la struttura di accoglienza più idonea) (D. lgs 142/2015, art. 19 bis quale introdotto dalla L. 47, art. 5).

- Effettiva attuazione della norma che prevede la compilazione della **cartella sociale**, in seguito al colloquio di cui sopra, da parte della struttura di accoglienza per evidenziare elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore, e trasmessa ai SS e al TM (L. 47, art. 9).
- Prioritaria considerazione del superiore interesse del minore nei **trasferimenti** in altro Comune in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di 1° accoglienza e nelle strutture SPRAR/SIPROIMI (L. 47, art. 12, c. 1, lett. c che ha introdotto nel D lgs 142/2015 l'art. 19, c. 3).
- Corretto **accertamento dell'età** (D. lgs 142/2015, art. 19 bis, c. 2-9, quale introdotto dalla L. 47, art. 5²⁵¹).
- **Iscrizione anagrafica per minorenni richiedenti asilo**²⁵² (post decreto Sicurezza) che dovrebbe avvenire come per i minorenni in possesso di un permesso per minore età (L. 47, art. 18).

PUNTI CRITICI	RIFERIMENTI NORMATIVI
Parità di trattamento dei minorenni stranieri non accompagnati rispetto ai minorenni italiani per quanto riguarda i requisiti minimi delle strutture di accoglienza	L. 47, artt. 1 e 12, c.1, lett. b (→D lgs 142/2015, art. 19, c. 2 bis)
Scelta della struttura di accoglienza in base al colloquio di identificazione e in base al superiore interesse del minore	L. 47, art. 12, c. 1, lett. b (→D. lgs 142/2015, art. 19, c. 2 bis) D.lgs 142/2015, art. 18, c. 1 L. 176/1991, art. 3 (CRC)
Ascolto del minore per valutare il suo superiore interesse, con l'assistenza di persone e enti iscritti c/o il MLPS e per mezzo di un rappresentante legale e in presenza di un mediatore culturale	L. 47, art. 15 (→ D. lgs 142/2015, art. 18, c. 2bis, 2ter) D.lgs 142/2015, art. 18, c.2
Modalità di svolgimento del colloquio di identificazione	L. 47, art. 5 (→D. lgs 142/2015, art. 19 bis)
Compilazione della cartella sociale	L. 47, art. 9
Trasferimenti in altro Comune nel superiore interesse del minore	L. 47, art. 12, c. 1, lett. c (→D lgs 142/2015, art. 19, c. 3)
Corretto accertamento dell'età	L. 47, art. 5 (→D. lgs 142/2015, art. 19 bis, c. 2-9)
Assistenza da parte di mediatori culturali, rappresentanti legali e di enti iscritti nel registro presso il MLPS	L. 47, artt. 5 e 15
Iscrizione anagrafica per minorenni stranieri non accompagnati richiedenti asilo	L. 47, art. 18

²⁵¹ Nelle more della rilevazione e della redazione del presente rapporto, che ne discende, è stato adottato in data 9 luglio 2020 dalla Conferenza Stato Regioni un protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati.

²⁵² Nelle more della rilevazione e della redazione del presente rapporto è intervenuto, altresì, un comunicato dell'ufficio stampa della Corte Costituzionale che, nell'attesa del deposito della sentenza, a ritenuto la norma oggetto incostituzionale per "violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto un duplice profilo: per irrazionalità intrinseca, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per irragionevole disparità di trattamento perché rende ingiustamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti".

Presenza strutturata di Indagini familiari	L. 47, art. 6
Effettiva attuazione di affido familiare	L. 47, art. 7
Casi di rimpatrio volontario e assistito	L. 47, art. 8

Nella fase di elaborazione degli indicatori a fronte delle su evidenziate criticità sono emersi, inoltre, ambiti di interesse meritevoli di approfondimenti specifici che saranno oggetto di ulteriore approfondimento in futuro: minorenni vittime di tratta e sfruttamento lavorativo, minorenni e protezione internazionale, in particolare l'effettività dell'ascolto nel relativo procedimento amministrativo, le tecniche di intervista relative ai minorenni.

5.3 Osservazioni conclusive

Queste prime osservazioni conclusive non intendono essere esaustive rispetto all'introduzione e sperimentazione di una metodologia che è ancora sperimentale, ma intendono fornire alcune prime indicazioni che possono guidare l'ottimizzazione dell'impianto di rilevazione e i prossimi sviluppi della ricognizione rapida su altri territori. Le pagine che precedono, in particolare le sezioni dedicate alle rilevazioni condotte nelle città di Genova, Ancona e Palermo, pur nella limitatezza del campione di indagine e nell'impossibilità di raggiungere il complesso dei testimoni privilegiati identificati - anche a causa della perdurante emergenza sanitaria - hanno offerto la possibilità di mettere in luce diversi GAPs, già intesi in termini di distanze, ma anche quali connessioni, tra teoria e prassi (amministrative e socio-educative) tra norma ed eccezione, tra diritto e diritti, tra i territori coinvolti. Per tale possibilità vogliamo ringraziare sentitamente tutte/i coloro che, nonostante le difficoltà sopra ricordate, hanno partecipato alla ricognizione rapida, di cui si sono qui proposti i primi risultati.

Se, da un lato, tale quadro non ha consentito di addivenire ad un panorama del tutto esaustivo, come immaginato preventivamente dall'impianto della metodologia della ricerca, anche a partire dalla mancata possibilità di raggiungere 'fisicamente' alcuni testimoni privilegiati - privando così i ricercatori di uno sguardo diretto sulla realtà dei fenomeni indagati, considerando anche la costante variabilità dei dati nel tempo trascorso - dall'altro consente, però, di avanzare alcune considerazioni conclusive.

L'intento delle presenti riflessioni sarà, inoltre, quello di aprire lo sguardo verso prossimi possibili sviluppi della ricognizione rapida, ad una sua replicabilità, ai fini di un opportuno approfondimento dei dati rilevati nelle città oggetto di indagine e quelle che seguiranno, a partire da quanto osservato tra Genova Ancona e Palermo.

In tema di sostenibilità, in tutte le città oggetto della rilevazione, la presenza di minorenni stranieri non accompagnati vede una misura decisamente modesta in rapporto al complesso della popolazione presente. A tale 'modestia' sembrano corrispondere non solo le esigue poste in bilancio da parte dei Comuni, ma anche il novero delle professionalità previste, a norma della L. Zampa, a tutela e garanzia dei diritti di tutti i minorenni stranieri non accompagnati e ai fini della garanzia di pari trattamento con i minorenni italiani. Alcune di esse risulterebbero, per altro, del tutto assenti. La presenza di un tutore, di un servizio di mediazione culturale stabile, la possibilità dell'incontro dedicato al sostegno psicologico, più che a ritardi di sistema, o ancora a prestazioni 'a chiamata', invocate sulla base del singolo bisogno individuale definito all'occorrenza, dovrebbero costituire, ormai a tre anni dall'entrata in vigore della L. Zampa, requisito strutturale e permanente. Ciò ai fini di una corretta presa in carico istituzionale, nella garanzia dell'identità, della dignità, del diritto all'ascolto e alla partecipazione di ciascun minorenne ai procedimenti che lo riguardano, costituendo elemento imprescindibile dell'azione socio-educativa richiesta alle strutture per qualificarsi come deputate all'accoglienza di minorenni migranti soli.

Inoltre, sembra opportuno a chi scrive evidenziare, rispetto ad alcuni territori osservati, l'assenza di un numero sufficiente di **posti qualificati per l'accoglienza** nelle strutture SIPROIMI, pur a fronte della diminuzione del numero di minorenni presenti, a beneficio dell'adozione di scelte stabilmente temporanee da parte dei Comuni coinvolti. Il numero di progetti a supporto delle vulnerabilità e, segnatamente, dei minorenni stranieri non

accompagnati, è risultato decisamente ridotto e marginale. Nei tre anni dall'adozione della L. Zampa ad oggi, in effetti, molto è cambiato in relazione all'entità dei movimenti migratori, alle traiettorie e alle rotte seguite, alle nazionalità di provenienza, al *quantum* di presenze, all'età dei minorenni migranti soli, muovendosi da una situazione definita di emergenza a caratteristiche che, sulla carta, sembrano decisamente maggiormente sostenibili. Paradossalmente, però, alla riduzione di tale clima emergenziale, che ha animato le politiche e le narrazioni pubbliche del fenomeno migratorio, non è corrisposto un intervento strutturale idoneo a rendere effettivamente il sistema pronto a farsi carico, secondo il disposto normativo vigente, in modo pieno, di queste esistenze vulnerabili e del complesso di diritti ad esse riferibili. La progressiva e graduale indistinzione e confusione tra strutture di prima e seconda accoglienza, anche dal punto di vista funzionale, nei diversi territori, sembra essere un aspetto meritevole di attenzione e tutela futura (e specifica indagine ricognitiva nelle città che saranno oggetto della presente rilevazione nei prossimi mesi).

Le segnalazioni di allontanamento, d'altra parte, risultano invece in misura sempre più crescente ed importante ed evocano ulteriori approfondimenti, anche in termini di parità di trattamento rispetto ai minorenni italiani, in particolare guardando non solo alla necessità della prevenzione di tali eventi, ma alla formazione necessaria per gli operatori dedicati all'accoglienza di minorenni migranti soli, nonché allo sviluppo delle necessarie competenze in relazione ad un eventuale ipotesi di rientro, ovvero di rintraccio da parte delle forze dell'ordine. Rispetto alla trasferibilità dei minorenni sul territorio nazionale, sembra ancora opportuno evidenziare che tale decisione è risultata non sempre vincolata (come nella lettera della Legge) alla considerazione prioritaria del superiore interesse del minorenne. Spesso, in effetti, non si sono registrate valutazioni adeguate, specificamente, ai rischi connessi all'interruzione del percorso socioeducativo del minorenne, delle eventuali fratture con i legami territoriali (e personali) costruiti. È quindi irrinunciabile che una siffatta decisione non corrisponda a logiche differenti da quelle del superiore interesse del minorenne e che non possa prescindere del consenso dello stesso.

Il ruolo dei **tutori volontari**, centrali non solo nelle novità introdotte dalla L. Zampa, ma quali figure di garanzia e sostegno di ciascun minorenne, ha visto alterne fortune nei diversi territori oggetto di indagine, con una qualità di coinvolgimento nelle diverse fasi della vita (e della presa in carico del minorenne) differente, con divari significativi tra il numero di tutori volontari e la designazione del tutore istituzionale, il numero dei minorenni presenti e i soggetti effettivamente formati e attivi per territorio, la tempestività della nomina rispetto all'arrivo del minorenne sul territorio nazionale, l'attenzione al criterio della prossimità in sede di individuazione del tutore e nella successiva fase di abbinamento al tutore, le occasioni di formazione effettivamente disponibili.

L'identificazione del tutore istituzionale nell'ambito di settori strutturali degli enti locali quali, a titolo esemplificativo, le politiche sociali ha, per altro, messo in luce possibili sovrapposizioni di interessi che pongono sempre più evidenti interrogativi, persino di carattere anche deontologico, tra gli altri, in molti operatori delle strutture di accoglienza. Solo attraverso una maggiore collaborazione degli enti locali preposti, sempre più distanti nel quotidiano anche nell'ambito della formazione dei nuovi tutori, sarà possibile incrementare il rapporto con la cittadinanza per disporre di nuovi tutori volontari disponibili.

La **presa in carico istituzionale** vede, altresì, evidenti distanze non solo tra i territori oggetto di analisi, ma di struttura in struttura nell'ambito delle stesse città (complice forse la già citata sovrapposizione tra le fasi di prima e seconda accoglienza che la L. Zampa si era premunita di distinguere in modo netto, non solo nei tempi, ma anche dal punto di vista funzionale, tali strutture).

La cartella sociale assomiglia sempre di più ad un contenitore vuoto, o diversamente – ma pur sempre impersonalmente – standardizzato, variabile di struttura in struttura, confondendosi con la progettazione educativa individuale, il progetto di vita, la raccolta dei documenti in possesso. ; Spesso slegata, in tutto o in parte, da una progettazione educativa generale degli enti incaricati e responsabili dell'accoglienza, aspetto quest'ultimo ancor più preoccupante, guardando alla carente effettiva partecipazione del minorenne. Ciò vale non solo in termini di adesione, ma in particolare nella genealogia di questo percorso che dovrebbe invece rappresentarlo e garantirlo nel ruolo di assoluto protagonista. Molto raramente, la cartella e il PEI sono utilizzati come strumenti di cooperazione coordinata fra i diversi attori come, invece, negli auspici della Legge Zampa. La cartella sociale, in particolare, dovrebbe scaturire da una omologazione metodologica tra i diversi soggetti coinvolti (non ultimo il tutore). Il fatto che si tratti, nella maggior parte dei casi, di una mera accumulazione di documentazione di varia natura in unico luogo, magari digitale, della comprova di incontri fatti, riduce la complessità 'positiva' di tali strumenti e, soprattutto, la centralità immaginata da parte del Legislatore di questo strumento, anche a supporto della scelta del percorso di regolarizzazione amministrativa più coerente nel superiore interesse del minorenne, anche in sede di colloquio di identificazione.

Considerando poi determinante una piena disponibilità all'**ascolto** competente e indipendente, a cui ogni minorenni avrebbe diritto, anche per realizzare progetti educativi rispondenti alle sue aspettative ed efficaci rispetto alle prassi e alle intenzionalità socio-educative sottese i margini di miglioramento (e l'opportunità di un significativo e indipendente monitoraggio) sembrano evidenti. L'esigenza in parola, in linea con gli intendimenti e i principi internazionali e nazionali in materia, vede molti passi ancora da compiere ai fini di una piena realizzazione (e, di conseguenza, nel rilevare, ove possibile, i rapporti eziologici che hanno condotto a questo risultato insoddisfacente). Molti Tribunali per i Minorenni non procedono ad un ascolto diretto dei minorenni o vedono ancora rilevanti limiti nel rendere tale diritto effettivo.

L'identificazione del minorenni ha visto prassi disomogenee nei territori oggetto della rilevazione, ma comuni nell'assenza del complesso di garanzie volte a tutelare e orientare efficacemente tale momento nel superiore interesse del minorenni coinvolto. L'assenza, sia essa reale o solo temuta, del novero di tutti i soggetti, coinvolti a norma di legge in tale momento, lascia non solo ampi margini di miglioramento suggeriti in questa direzione, ma la necessità di volgere uno sguardo più attento in approfondimento delle rilevazioni compiute su Genova, Ancona e Palermo, nonché per i prossimi sviluppi dedicati alle destinazioni successive della presente ricognizione rapida. La tendenziale assenza della figura del tutore, anche provvisorio, in tale occasione, ha destato particolare sorpresa e preoccupazione. In particolare, tale figura, dovrebbe sempre poter garantire la considerazione primaria, tra gli altri elementi, dell'identità di ciascun minorenni. In particolare, dell'esperienza che il/la minorenni ha accumulato dentro e fuori il paese di accoglienza. Solo cercare di comprendere, nel senso pieno del termine, cioè di 'abbracciare' tale esperienza, in maniera sensibile e sempre rispettosa dei tempi (certo non sempre rispondenti a quelli di legge) e sentimenti del minorenni, consentirà di prenderlo in carico sostenendo, al meglio, le decisioni che lo riguardano e che dovrà compiere, a garanzia e in coerenza del suo superiore interesse.

Con riguardo all'identità, aspetto ancora centrale è la ricorrenza di **procedure di accertamento dell'età** nei casi dubbi. Sul punto si sono registrate sostanziali distanze tra i territori coinvolti, pur tutte tendenti ad un utilizzo residuale di tali procedure, in rapporto al numero del campione di minorenni presenti, per le ragioni meglio esposte nelle pagine precedenti. Sembra, però, opportuno ribadire, a fronte della difficile, se non impossibile, rilevazione esatta dell'età, (soprattutto guardando al grande numero di minorenni migranti soli presenti sul territorio nazionale, comunque vicini al compimento della maggiore età) che la valutazione cognitiva e psico-sociale del soggetto, dovrebbe acquisire una sempre maggiore importanza rispetto ai rilievi antropometrici. Prescindendo dalla effettiva inconoscibilità e applicazione esatta del Protocollo in materia di accertamento dell'età, stante, come già ricordato, la sua recentissima adozione, avvenuta in data 9 luglio 2020, dalla Conferenza unificata tra Governo Regioni e Autonomie locali, a fronte dei riscontri ottenuti in sede di rilevazione vanno evidenziate significative distanze tra le previsioni (e le relative garanzie) normative e le prassi in uso presso i territori coinvolti.

Lo stesso Protocollo, a ben vedere, nell'evocare standardizzazioni necessarie ad una (tendenzialmente impossibile) oggettivazione, porta con sé alcuni rischi di stereo-tipizzazione e ciclo-stilazione, non tanto e non solo dei provvedimenti, ma degli stessi accertamenti, considerato anche il margine di discrezionalità lasciato alle regioni, nella traduzione di tale protocollo nella prassi, foriero di eventuali altre distanze e disparità di trattamento future. Tale ultimo aspetto sarà interessante spunto per la prosecuzione della rilevazione. Suscitano ancora non poche perplessità le tempistiche di adozione dei Tribunali per i Minorenni nell'emanazione (e nella successiva notifica) dei provvedimenti di attribuzione dell'età. Tali tempistiche, sommate ai "tempi della giustizia" in caso di presentazione di un ricorso avverso tali provvedimenti, nella definizione del procedimento in caso di ulteriori strumenti e gradi di impugnazione, e all'età media dei soggetti oggetto di indagine, rischiano – sostanzialmente – di vanificare l'esito di procedure discutibili, non solo nella loro precisione oggettiva e nella mancata inter/multidisciplinarietà, ma anche sotto il profilo del rispetto delle garanzie, in tema di dignità, integrità psico-fisica, raccolta del consenso informato, partecipazione, ascolto, rispetto delle variabili etno-culturali. Si tratta di garanzie previste a livello nazionale (da parte della L. Zampa) e a livello internazionale ed europeo tra gli altri, dal Consiglio d'Europa e l'European Asylum Support Office.

Le indagini familiari, spesso confuse con modi altri di contatti diretti con i familiari del minorenni, che perseguono (o dovrebbero perseguire) altrettante altre finalità, sembrano essersi concentrate, allo stato della rilevazione, in particolare, sui minorenni di alcune nazionalità, spesso senza aver opportunamente raccolto il consenso degli stessi né, tanto meno, aver condiviso con essi la finalità e l'esito di tali procedure. L'utilizzo di tale strumento è, in ogni caso, da ritenersi residuale nei territori coinvolti, non solo per le difficoltà dettate dalla perdurante

emergenza sanitaria, ma anche considerando il loro utilizzo sempre e solo strumentale alla valutazione di un possibile rimpatrio del/la minorenni coinvolto/a. Tale distanza rispetto al modello normativo proposto sarà utile nell'orientare lo sguardo dei ricercatori che si dedicheranno alla rilevazione in altri e nuovi territori.

L'assenza, ovvero l'estrema residualità degli **affidi familiari**, molto distante dagli auspici del Legislatore, dovrà essere oggetto di valutazioni più approfondite e evoca la ricerca di modelli altri che possano suggerire buone prassi da adottare.

Il diritto **all'istruzione, alla formazione, ma anche alla salute** (considerando il necessario approfondimento dedicato a quest'ultimo, a fronte nella perdurante emergenza sanitaria internazionale per COVID-19) quali diritti fondamentali dell'individuo e, perciò, di ciascun minorenni vedono, anche qui, distanze importanti nella prassi rispetto alle previsioni normative. Pur considerando encomiabili gli sforzi di alcuni CPIA dei territori maggiormente interessati dal quantum delle presenze dei minorenni, l'adozione di metodi di insegnamento dedicati alle scuole elementari ai fini dell'alfabetizzazione, il tardivo inserimento nei percorsi scolastici, il raro e difficile inserimento negli istituti scolastici diversi dai CPIA, anche per i minorenni che si trovano nell'età dell'obbligo scolastico, dovranno trovare rapida ed efficace soluzione. I percorsi di formazione, attivati spesso troppo a ridosso del compimento della maggiore età e in co-presenza rispetto ai percorsi scolastici, non hanno sempre successo e, difficilmente, corrispondono ai desideri espressi dai minorenni in sede di progettazione educativa individuale, o rispetto ai colloqui intercorsi con l'assistente sociale di riferimento, rispetto alle loro ambizioni e ai loro desideri. Il mancato raccordo, riferito da alcuni dirigenti di CPIA, tra il mondo dell'istruzione e quello della formazione, rappresenta una distanza rilevante che merita di essere colmata al più presto, ai fini della necessaria continuità tra apprendimento e una coerente progettazione dei percorsi formativi dedicati ai minorenni.

L'emergenza sanitaria da COVID-19 ha visto pressoché tutte/i i soggetti coinvolti, sia a livello istituzionale che del terzo settore nell'accoglienza, celebrare il ritorno, e il rinnovato vigore, ad un modello educativo di un maggiore tempo dedicato alla relazione educativa, per alcuni, persino inedito. Si auspica il mantenimento di tale modello anche oltre l'eccezionalità delle chiusure forzate dei contesti comunitari.

Con ultimo riguardo al **compimento della maggiore età** sembra opportuno mantenere un alto livello di attenzione, anche in sede di riflessioni conclusive, guardando alla replicabilità di tale ricognizione in approfondimento delle realtà di Genova Ancona e Palermo e verso altri contesti. Ciò poiché, secondo gli standard internazionali, è richiesto alle istituzioni di attivarsi per determinare tempestivamente soluzioni durevoli per tutti minorenni presenti. La mancata presentazione di una richiesta di conversione del permesso di soggiorno per minore età, ovvero le difficoltà dovute a possibili sovrapposizioni di interesse nel richiedere, o il supportare i minorenni nella richiesta di un prosieguo amministrativo, sembrano non esattamente rispondenti a questa direzione. Vale la pena precisare, ancora, che ogni decisione in merito alla soluzione durevole da adottarsi avrà, come è ovvio, ricadute decisive sul futuro di ciascun/a minorenni in considerazione dei diritti di cui è titolare. La tempestività, in questo senso, dovrà essere criterio ordinatore maggiormente rilevante per orientare le prassi amministrative e socio-educative nel nostro Paese. Pur riconoscendo diversi passi avanti, negli ultimi tre anni, in alcuni territori, il sistema di accoglienza sembra necessitare, anche sotto questo punto di vista, di maggiori fondi e finanziamenti volti a sostenere l'attivazione di tirocini e percorsi di formazione che garantiscano, il più possibile, una spendibilità di tali esperienze nel mondo del lavoro.

La stesura di un piano che definisca il progetto del minorenni nel lungo periodo, idoneo, in particolare, a definire – in modo informato e partecipato – la soluzione durevole individuata e che fornisca elementi utili a preparare il passaggio verso l'età adulta e, in particolare la fuoriuscita dal sistema di protezione riservato alle persone di minore età, dovrà concentrarsi con maggiore attenzione, almeno, sui alcuni aspetti minimi. Riteniamo che a tali aspetti debbano corrispondere, non solo sulla carta, altrettanti diritti: alloggio e condizioni materiali, salute, formazione, inserimento lavorativo, documenti, rapporti familiari e sociali, eventuali bisogni speciali. A conclusione di questa analisi, ma in apertura della direzione dei passi che muoverà verso altre destinazioni, vogliamo ribadire che l'intento della presente rilevazione rapida non si è limitato a mettere in luce connessioni, difformità e distanze in relazione all'eterogenea applicazione del disposto della L. Zampa tra diverse regioni italiane, ovvero le divergenti prassi interpretative dei diversi attori istituzionali e non, che a livello locale e nazionale, sono chiamati a coordinarsi per dare forma e conformità al sistema necessario per tradurre la norma sulla carta al diritto e ai diritti in azione. La ricognizione ha sperimentato, e mantenuto sempre al centro, la circolarità del complesso degli indicatori proposti a ciascun intervistato. Proprio tale interdipendente circolarità definitoria relativa agli indicatori, che li ha qualificati dal punto di vista metodologico e si è estesa alle conversazioni che hanno animato le interviste mantenendo, sempre al centro, il superiore interesse di ogni minorenni, ha fornito una chiara rappresentazione degli

strumenti legislativi indagati e dei diritti di cui queste norme impongono la garanzia. Essi potranno rappresentare, altresì, nell'opinione di chi scrive, un possibile modello di intervento a disposizione di tutte/i coloro che, a diverso titolo, sono e saranno chiamati a operare con minorenni migranti soli e con il piano dei loro diritti in Italia.

Solo guardando ad ogni minorenne con attenzione alla sostenibilità garantita dal sistema, ai posti qualificati per accoglierlo, ai tutori formati e attivi per essere al suo fianco, alla necessaria garanzia di una presa in carico istituzionale, che renda effettiva la possibilità di ascoltarlo, che gli consenta di partecipare in modo informato all'identificazione di sé, della propria storia, del mantenimento della propria identità ed età, anche grazie a strumenti a disposizione quali indagini familiari, essere accolto e trovare nuovi riferimenti grazie all'affido familiare, aprendo uno sguardo progettuale sulla propria crescita verso il raggiungimento della maggiore età, grazie a misure di accompagnamento e una progettazione a lungo termine, sarà possibile ridurre, finalmente, quella distanza tra teoria e prassi, tra diritto e diritti riportando, ogni minorenne, al centro.

La prima fase di questo lavoro si poneva l'intento di sperimentare uno strumento di rilevazione e monitoraggio agile ma allo stesso tempo capace di identificare gli elementi essenziali utili ad un'applicazione fattiva e sistemica della legge 47/2017. Come già esposto, l'impianto di rilevazione ha inteso predisporre una sorta di mappatura che riuscisse ad essere applicata dal micro al macro contesto facilitando l'individuazione di risorse e criticità ma anche la cruciale relazione tra specifiche politiche, azioni e mandati mantenendo saldamente al centro la persona minorenne insieme alle garanzie che il sistema deve essere in grado di assicurare in tutte le fasi di permanenza sul territorio nazionale.

Così come la legislazione italiana in materia costituisce un riferimento essenziale la cui importanza è ormai riconosciuta in Europa, il sistema di rilevazione proposto si propone come ulteriore elemento metodologico per una condivisione di carattere transnazionale. In questa prospettiva il progressivo sviluppo del progetto internazionale Child Rights Help Desk di Defence for Children insieme alla rete di rapporti e relazioni con i diversi network tematici istituzionali e non presenti nell'Unione Europea si costituiscono come contesto di confronto anche sull'analisi delle politiche transfrontaliere relative alle tematiche in oggetto.

5.4 Rapid Assessment – Città di Genova

5.4.1 Sostenibilità

Nella città di Genova, che vede la presenza di 578.000 abitanti circa secondo l'ultimo censimento ISTAT disponibile, i minorenni stranieri non accompagnati presenti, con dato aggiornato al 31 maggio 2020, sono **144**, con un'incidenza pari allo 0,025% rispetto alla popolazione locale. Il reddito pro-capite si attesterebbe intorno ai 21.896 euro. Il territorio della città vede la disponibilità di 151 posti per l'accoglienza qualificata di questa particolare categoria di soggetti vulnerabili, a fronte di un numero di 87 posti SIPROIMI per minorenni per tutto il territorio della Regione Liguria, distribuiti su 26 strutture dedicate lungo tutto la regione. Sebbene le norme vigenti richiedano che tutti i minorenni stranieri non accompagnati siano accolti in strutture SIPROIMI, ciò non sembra possibile guardando al numero dei minorenni presenti e dei 57 posti effettivamente loro dedicati nel Comune di Genova. Con riguardo alle risorse poste in bilancio da parte del Comune di Genova, sono stati destinati fondi pari a 8.681.924,14 per il solo settore stranieri in cui rientrerebbero anche le poste in bilancio dedicate ai minorenni stranieri non accompagnati. Seppure non vi sia stato riscontro effettivo alla possibilità di isolare la voce specifica loro dedicata, è possibile porre la stessa in relazione ai fondi destinati al settore minorenni che, per il Comune di Genova, nel bilancio di previsione 2020, vale invece più di 20 milioni di euro (circa tre volte rispetto al *quantum* destinato al settore 'stranieri' in cui rientrano, in misura indeterminata, anche i fondi per l'accoglienza dei minori). Tre sono le/gli assistenti sociali dedicati/e, in netto calo, come meglio si dirà *infra*, è il numero delle domande di protezione internazionale formalizzate a Genova da parte di minorenni per le ragioni che verranno meglio specificate nell'indicatore dedicato.

Secondo quanto riportato dal settore delle Politiche Sociali del Comune di Genova, il numero di minorenni stranieri accolti sul territorio comunale sarebbe in crescita²⁵³ da alcuni anni, ancorché tale dato non trovi esatta corrispondenza nelle tendenze riportate dai rapporti pubblicati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche con riguardo alla regione Liguria. A tale presunto aumento le strutture, sia dell'amministrazione comunale, che del sistema sanitario e scolastico, si sarebbero dovute "adattare". Questa particolare tipologia di utenza che, pur definita non 'esplosiva' rispetto al complesso dei minori seguiti dai servizi sociali del Comune, porterebbe infatti, per caratteristiche intrinseche alle necessità che essi rappresentano, un impegno significativo.

Ci troviamo di fronte a ragazzi, in genere, vicini alla maggiore età²⁵⁴ e che necessitano di una fase di alfabetizzazione. Il sistema scolastico ha dovuto, nell'opinione dell'amministrazione, aggiornare ed ampliare spazi che prima erano più orientati ad accogliere persone adulte. Come si avrà modo di evidenziare nell'indicatore dedicato all'istruzione, tale adeguamento spaziale non ha trovato sempre esatta corrispondenza nei metodi di insegnamento in uso e nelle esigenze formative dei minorenni, anche in fase di valutazione ai fini dell'assegnazione delle classi e dei relativi programmi di insegnamento. L'amministrazione riporta di aver riservato attenzione specifica al tema, talvolta connesso con quello sanitario, relativo alla prevenzione dei comportamenti illegali. Si tratta della fattispecie, rappresentata, ma non esattamente quantificata, dei minorenni vittime o autori di reato anche se, nel secondo caso, viene riconosciuta una componente di vittimizzazione di una personalità non ancora completa e, dall'altro, la non sempre esatta contezza delle dinamiche di possibile stigmatizzazione nell'identificare tali soggetti prima come migranti che come minorenni²⁵⁵.

Tali situazioni, nelle parole dei rappresentanti delle politiche sociali del Comune di Genova, richiederebbero maggiore connessione e sinergia tra le istituzioni: sanità, FF.OO. e servizi sociali del Ministero di Giustizia prevedendo aggiornamenti delle procedure e dei protocolli, considerando il conseguente necessario impegno delle risorse disponibili che ne deriverebbe.

Il Comune di Genova, da diversi anni, ha attivo un progetto SIPROIMI (ex SPRAR) rivolto all'accoglienza di 57 MSNA, completamente finanziato dal Ministero dell'Interno. In tale progetto, attualmente in rivalutazione da parte del Ministero, ma per il quale è stata chiesta una proroga fino al 2022, sono previste diverse risorse volte all'integrazione dei ragazzi, sia sul versante didattico che formativo e lavorativo. Il progetto prevede ad esempio percorsi di socializzazione con il territorio con diverse occasioni di natura sportiva, aggregativa e culturale che, in realtà, non sembrano aver trovato costante riscontro nella prassi da parte dei vari soggetti coinvolti nella rilevazione. Inoltre, considerato il numero di minorenni presenti sul territorio, appare evidente come la maggior parte di essi si trovi di fatto inserita in contesti comunitari di diverso tipo, nei quali le risorse messe a disposizione limitano fortemente l'accesso ai percorsi citati.

Il Ministero dell'Interno, inoltre, in una logica di supporto alle amministrazioni comunali nell'accoglienza dei MSNA, finanzia parzialmente le spese di competenza del comune attraverso una rendicontazione trimestrale alla Prefettura. Sono presenti nel territorio genovese diversi progetti del Fondo Accoglienza Migranti (FAMI); fondo UE utilizzato per finanziare le diverse strade dell'integrazione. Le aree di finanziamento passano dal sostegno al sistema scolastico a quello sanitario. Su queste tipologie di progetti in genere l'amministrazione comunale è Partner

²⁵³ Rispetto ai dati registrati per l'anno 2017, coevo all'adozione della L. Zampa, si ricorda che il decremento relativo agli arrivi di minorenni stranieri non accompagnati sul territorio nazionale è stato del 43,9% nel 2018 e del 66,9% nel 2019. Seppure è in parte vero che nella regione Liguria sono aumentate le percentuali relative alla porzione di minori accolti, passate dall'1,4% del 2017, al 2,2% del 2018, sino al 3,4% del 2019, in realtà i numeri assoluti registrano un calo: si passa, in effetti, da 257 al 31.12.2017, a 233 al 31.12.2018 e 207 al 31.12.2019. A Genova si è mantenuto il riferimento quantitativamente più rilevante per gli arrivi e le prese in carico dei minorenni soli migranti: i dati più aggiornati (al 31.05.2020) vedono 182 presenze suddivise in 144 a Genova, 29 a Savona, 5 a La Spezia, 4 a Imperia. Soltanto 6 sarebbero, in tutto il territorio regionale, le minorenni straniere non accompagnate. Per maggiori dettagli si veda: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2019.pdf>

²⁵⁴ Qui in effetti trova conferma nel rapporto SIM a livello nazionale: i c.d. grandi minori rappresentano più dell'80% dei minorenni stranieri presenti sul T. N.

²⁵⁵ Indeterminata, allo stato, la presenza effettiva di protocolli tra le istituzioni citate.

della Regione Liguria o anche di soggetti del terzo settore. Costante è il lavoro di analisi delle necessità per la ricerca di finanziamenti finalizzati all'attivazione di risposte ai bisogni emergenti²⁵⁶.

Tuttavia, sul punto, secondo quanto riferito da un funzionario dell'Ufficio Immigrazione (accoglienza e integrazione) della Regione Liguria, l'attuale giunta avrebbe messo maggiormente al centro il sostegno alle politiche di integrazione a favore dei soggetti già presenti sul territorio, rispetto a quelle dedicate all'immigrazione e all'accoglienza. Tutti i progetti che ruotano intorno ai finanziamenti FAMI prevedono incontri dei *partner* della gestione del progetto nell'ambito delle/dei c.d. cabine/comitati di pilotaggio e, in particolare, la possibilità di incontri con l'utenza. Nel momento della rilevazione tutto è fermo, sotto quest'ultimo profilo, per l'emergenza sanitaria COVID-19. Ciò vale sia per quanto attiene i progetti legati all'istruzione, che per quelli legati alla formazione e al lavoro. I vari comitati di pilotaggio non hanno potuto riunirsi, lasciando spazio ai soli adempimenti degli organi di rendicontazione. A tale blocco, indiscutibilmente determinato dalla perdurante emergenza sanitaria, non ha tuttavia corrisposto la messa in atto da parte delle istituzioni di piani volti a fronteggiare tale emergenza nei rispettivi ambiti di competenza.

I progetti FAMI, al momento attivi sino al settembre 2020, vedono un milione e mezzo di stanziamento di media per progetto. I progetti a livello regionale toccano i seguenti ambiti:

- a. Insegnamento della lingua italiana - partner è anche il MIUR, con i CPIA. Sono corsi soprattutto per adulti.
- e. Educazione al lavoro.
- f. Vulnerabilità. Tale definizione si estende dai problemi psichici, sino al riconoscimento dei rifugiati, al genere. Questo tipo di progetto vede come destinatari circa 200 soggetti.

A tali iniziative accederebbero, per quanto riportato se pur indirettamente da testimoni privilegiati non istituzionali, anche minorenni stranieri non accompagnati. L'ultima linea di finanziamento è destinata a vulnerabilità che necessitano una presa in carico sanitaria da parte delle competenti ASL (eccezion fatta per la ASL 2 che non partecipa), soprattutto in psichiatria. La Regione è capofila e le ASL partecipano come partner. In ogni caso, per tutte le linee di cui alle lettere precedenti, i progetti intrapresi sono stati tutti avviati con soggetti pubblici (Comuni, province, ASL), nessun progetto riguarda/coinvolge il terzo settore.

Nel territorio genovese non sono presenti strutture dedicate ad un supporto etno-psicologico o etno-psichiatrico attento alle variabili culturali in gioco nella salute, tanto che le comunità si rivolgono di norma a competenze interne, ovvero a servizi offerti dall'Università degli Studi di Genova per l'approfondimento di alcune casistiche di fatto decisamente esigue, nell'ambito della più generale assenza di una politica, solida e radicata sul territorio, che abbia preso in attenta considerazione elementi e variabili etno-culturali per implementare adeguati meccanismi di supporto ai fini della presa in carico delle vulnerabilità dal punto di vista della salute mentale. Il supporto psicologico troverebbe così riferimento presso le sole strutture ospedaliere Galliera e Voltri finanziate da progetti FAMI. I dati raccolti mostrano, altresì, una presa in carico delle domande di protezione internazionale²⁵⁷ tardiva, con appuntamenti per la compilazione del C3 da parte dei minorenni con tempi di attesa di molti mesi, con il complesso di effetti critici che ne conseguono, nonostante la netta diminuzione dei minorenni stranieri non accompagnati richiedenti asilo, che sembrerebbe attestarsi a livello locale sul 5% dei presenti.

Infine, si rappresenta che nel 2019 si sarebbero allontanati dal sistema di accoglienza, secondo le segnalazioni pervenute alla DGI, 2.676 minorenni, di essi, nello specifico, il 2,1% dalla regione Liguria. Si sono inoltre verificate talune pratiche di inadeguati trasferimenti da un Comune ad un altro di minorenni che hanno trovato supporto

²⁵⁶ Sembrerebbe, se non necessaria, quanto meno opportuna, l'instaurazione di un sistema di monitoraggio e valutazione per verificare l'efficacia e l'efficienza di questi fondi così come il grado di integrazione, continuità e sostenibilità dei diversi progetti in atto in una logica di migliore qualificazione della spesa pubblica.

²⁵⁷ Fermo l'obbligo di 'prioritizzazione', come da normativa vigente, all'abolizione della protezione umanitaria, a fronte dell'intervento della L. 132/18, sembra essere corrisposta una correlativa diminuzione netta dei minorenni richiedenti protezione internazionale ed una prevalenza diffusa della richiesta del permesso di soggiorno per minore età. Ciò anche a fronte della generale diminuzione dell'età media dei minorenni presenti nel Comune in parola, considerato il maggior tempo a disposizione per la progettazione di percorsi di inclusione sociale nei termini richiesti dalle norme per la conversione del permesso di soggiorno per minore età.

grazie all'assistenza socio-legale del progetto Child Rights Helpdesk, di cui meglio si dirà nel proseguo della trattazione, specificamente nell'indicatore dedicato alle prassi formalizzate di ascolto del minore.

5.4.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza

Secondo i dati riportati da parte del Comune di Genova, settore Politiche Sociali, allo stato attuale sono disponibili sul territorio comunale 151 posti di accoglienza per MSNA (con strutture che vedono al massimo la previsione di 20 posti e, minimo, 12 per ciascuna struttura).

Occasionalmente, in base alle necessità legate al progetto del minore, possono essere utilizzate anche CEA, CEAS o CET²⁵⁸. Di fatto, in tali luoghi, sono ospiti solo 14 minorenni (di cui due vittime di tratta e un minore ivi collocato quando ancora solo 12enne, pari al 10% delle presenze nel territorio della città). La collocazione nelle 9 strutture ad essi dedicate è distribuita sul territorio locale con attenzione ad un posizionamento che non renda eccessivamente difficile l'utilizzo dei servizi scolastici e del trasporto pubblico²⁵⁹. Le strutture risultano situate in larga parte in una fascia limitrofa al centro cittadino, con alcune variabili. Le stesse, richiedendo una autorizzazione al funzionamento, ricalcherebbero – secondo le dichiarazioni condivise dal Comune di Genova – le regole previste dalla normativa regionale e dal disciplinare di accreditamento, cui l'ente ha fatto esplicito riferimento come di seguito:

“L'équipe è formata da almeno tre educatori, di cui uno può corrispondere alla figura del coordinatore e da un operatore di supporto; il personale educativo deve garantire la copertura di tutte le ore diurne e la compresenza di almeno due figure nelle fasce orarie diurne in cui la presenza dei minori nella struttura è più numerosa. Per le ore notturne deve essere garantita la presenza di un operatore di supporto e la reperibilità di un educatore. Resta fermo il rapporto tra personale dell'équipe/utenti 1:3 e la garanzia della presenza di personale nelle 24/h. All'occorrenza²⁶⁰ deve essere garantita la presenza di mediatori culturali per almeno 25 ore settimanali.

La struttura è aperta tutti i giorni dell'anno, 24/24 ore, con la reperibilità del coordinatore o di un suo sostituto. Adotta uno stile di lavoro di équipe e organizza l'orario dei turni del personale in modo tale da permettere una presenza adeguata²⁶¹ al numero dei minorenni, alle attività previste e ad eventuali situazioni contingenti di emergenza.

L'organizzazione deve tenere conto delle necessità e delle problematiche di ogni minore e del gruppo, tenendo conto degli orientamenti culturali e religiosi, nel rispetto della loro dignità e gestendo le problematiche che possono insorgere, assicurando sempre la tutela e l'accudimento ai minorenni accolti²⁶²

La vita all'interno della struttura è regolata da apposito regolamento interno comprensivo di Contratto/patto di accoglienza tradotto nelle lingue comprese dagli ospiti, condiviso con ogni minore accolto e dallo stesso sottoscritto, che sarà redatto sulla base dello schema proposto dal Comune. Tali regole contemplano disposizioni che devono facilitare la convivenza, la partecipazione alla gestione della struttura e la permanenza nel progetto. Il regolamento – così come anche il Progetto Educativo Individualizzato – è illustrato al minore con l'ausilio di un mediatore culturale, che può essere

²⁵⁸ La posizione, come ivi espressa, lascia qualche dubbio in relazione all'effettiva implementazione nella prassi del principio di non discriminazione nella collocazione in luogo sicuro del/la minore come da normativa vigente.

²⁵⁹ Un dato che non ha trovato sempre esatta corrispondenza nella realtà, come si avrà modo di specificare anche rispetto ad altri indicatori della ricerca, grazie all'intervento di altri punti di vista da parte di testimoni privilegiati non istituzionali.

²⁶⁰ L'occorrenza della mediazione culturale, più che al bisogno individuale (che si presuppone presente) chiama alla necessità che non solo l'entità, ma anche la qualità della mediazione, debbano essere sottoposte a verifica costituendo elemento imprescindibile dell'azione socio-educativa richiesta alle strutture per qualificarsi come deputate all'accoglienza di minorenni migranti soli.

²⁶¹ Le stesse considerazioni, come sopra, valgono a fortiori per quanto attiene l'"adeguatezza", che certo sembra di difficile realizzazione, anche a fronte della disparità di rette a disposizione per le strutture che accolgono minorenni migranti rispetto a quelle che accolgono minorenni italiani, in palese violazione del principio di non discriminazione previsto dalla L. 47/17 come principio cardine.

²⁶² Dai riscontri ottenuti nell'ambito della presente rilevazione e in precedenti azioni e progetti promossi e portati avanti sul territorio locale da parte di DCI-I, tale previsione non trova rispondenza esatta.

utile o necessario anche nei casi in cui i MSNA accolti contestino i contenuti del regolamento o li contrastino con eventuali comportamenti di avversione. In caso di ricovero in strutture ospedaliere, la struttura garantisce presenza in ospedale e ogni forma d'assistenza necessaria al minore e le adeguate cure post-degenza e relativa convalescenza”.

L'accoglienza nella comunità rappresenta una opportunità di integrazione per il MSNA, ma deve essere valutata con attenzione la reale condizione del minore. Secondo l'Ufficio delle Politiche Sociali del Comune, infatti, come dichiarato all'inizio del disciplinare, il minore va accolto fino alla maggiore età con la possibilità di un breve prolungamento in alloggio protetto, ove previsto nell'ambito del progetto individuale. In particolare, in considerazione del fatto che la maggior parte dei MSNA si trovano al momento dell'accoglienza entro un anno dal compimento della maggiore età, è assolutamente opportuno attivare tutte le risorse disponibili finalizzate all'autonomia dei ragazzi orientando i progetti, tenendo conto dei tempi a disposizione e delle effettive possibilità dei ragazzi accolti.

La comunità dovrebbe, seppur temporaneamente, costituire per i minori accolti la “casa”: garantire la residenza all'interno della convivenza anagrafica della Comunità, in un clima di accoglienza familiare, un intervento educativo e di tutela che si realizza attraverso l'osservazione, la relazione educativa, la valutazione e il monitoraggio delle risorse e delle potenzialità, il raccordo con le risorse scolastiche, di socializzazione e di orientamento al lavoro presenti sul territorio. Tale intendimento non ha trovato esatta e costante rappresentazione nel quotidiano dei vissuti da parte dei minorenni. Taluni hanno riportato, rivolgendosi all'assistenza socio-legale sul territorio ligure nell'ambito del progetto Child Rights Help Desk, timori nei confronti della propria comunità di accoglienza che sembra operare in modo talvolta ambiguo nei confronti dei propri ospiti, soprattutto nei rapporti con le istituzioni locali.

Per il Comune di Genova, la struttura è chiamata a garantire ad ogni minore un clima dignitoso di accoglienza, tenendo conto delle necessità e problematiche del singolo e di quelle del gruppo “casa”, rispettandone ritmi e tempi di vita, orientamenti culturali e religiosi, nel rispetto della loro dignità. Il minore accolto dovrà altresì essere edotto dagli adulti di riferimento dei doveri e delle regole di convivenza sia all'interno della comunità, sia nel contesto civile più generale (scuola, gruppo dei pari, ecc.) e delle conseguenze anche penali degli atti compiuti. Gli educatori e gli altri operatori, attraverso la relazione educativa, strumento prioritario per svolgere le funzioni proprie di accoglienza e realizzare quanto programmato, offrono occasioni di concretizzazione del rapporto di fiducia, del rispetto reciproco, del legame affettivo – costruttivo (esempio di adulto positivo) necessari al soddisfacimento delle necessità di accoglienza, tutela e cura del minore accolto. Secondo altri punti di vista, l'assenza di metodi partecipativi individuali e collettivi nei progetti delle strutture sembra potersi identificare come elemento “cronico” di alcune modalità di accoglienza a livello locale. Molti operatori impegnati in queste strutture hanno dichiarato esplicitamente che non si tratta di strutture “educative”, ma come queste assumano sempre più (o si trovano a dover assumere sempre più) le caratteristiche del contenimento e della restrizione, spesso confortate dalle modalità prevalentemente “disciplinari” dell'istituzione.

Per ogni minore inserito è necessaria una progettualità personalizzata che, attraverso un lavoro concertato tra Servizio inviante, Comunità e lo stesso minore, si sviluppa su due livelli d'esplicitazione dell'intervento: il progetto d'inserimento (che fa parte del più complessivo progetto quadro) redatto dal Servizio Sociale inviante, che indica tempi e gli obiettivi dell'intervento richiesto; il progetto educativo individuale (PEI) redatto dalla struttura, che definisce gli obiettivi e le conseguenti azioni a supporto del progetto d'inserimento, i tempi di realizzazione e le responsabilità²⁶³. Il PEI è dunque uno strumento fondamentale per dare concreta attuazione al progetto

²⁶³ Le comunità dedicate all'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati del territorio hanno rappresentato scenari differenti di evoluzione del loro operato dall'entrata in vigore della L. Zampa ad oggi. Per alcune, in particolare, il lavoro educativo era talvolta secondario rispetto all'informativa e l'accompagnamento dei minorenni verso la protezione internazionale, primo pilastro, che si aggiungeva ad un altro pilastro fondamentale, dedicato all'avvicinamento all'autonomia e al lavoro. Negli anni, per alcune comunità locali, l'età media si è abbassata molto. La possibilità di inserimenti in alloggio protetto al compimento dei 18 anni è diventata sempre più rara, così come la dotazione di borse lavoro finanziate e si è pertanto scelto di riferirsi alle risorse sul territorio a questo fine. Nella realtà dei fatti il numero delle richieste di p. i. è sceso moltissimo. L'età media dai 17 anni e mezzo è scesa al di sotto dei 17 anni. L'educatore è tornato a essere figura di “genitorializzazione” e, perciò, si è dovuti ritornare ad un modello educativo rivolto alla cura degli

educativo, ma per poter funzionare deve essere elaborato e condiviso con lo stesso minore e il suo tutore, ove presente. Nella pratica, invece, diversi tutori volontari hanno riferito di non aver mai visto il PEI o di non essere mai stati coinvolti nella redazione/aggiornamento dello stesso. Inoltre, il ruolo del/la minore appare sempre marginale o assente dal punto di vista della partecipazione e, in particolare, la progettazione educativa individuale, come si approfondirà nell'indicatore dedicato alla presa in carico istituzionale, è spesso lacunosa o assente.

La progressiva e graduale indistinzione e confusione tra strutture di prima e seconda accoglienza, anche dal punto di vista funzionale, sul territorio locale, sembra essere un aspetto meritevole di attenzione e tutela futura. Come noto, per altro, nel caso in cui le strutture della rete SIPROIMI risultino indisponibili (ipotesi che si ritiene non di rara frequenza a fronte dei posti effettivamente qualificati come tali e disponibili sul territorio regionale a fronte del numero effettivo di minorenni migranti soli presenti in Liguria) l'assistenza e l'accoglienza del minore sono *temporaneamente* assicurate dal comune dove si trova lo stesso. Tale temporaneità sembra aver invece raggiunto i caratteri della permanente stabilità 'strutturale'. Fatta salva la possibilità di trasferire il soggetto in altro comune, sembra ancora opportuno evidenziare che tale decisione è vincolata (nella lettera della Legge) alla considerazione prioritaria del superiore interesse del minore. Non sempre si sono registrate valutazioni adeguate al rispetto di tale disposizione e, specificamente, ai rischi connessi all'interruzione del percorso socioeducativo del minore, delle fratture con i legami territoriali (e personali) costruiti anche rispetto al contesto di accoglienza. È quindi irrinunciabile che una siffatta decisione non corrisponda a logiche differenti da quelle del superiore interesse del minore e del consenso dello stesso.

5.4.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio

Il Comune di Genova ha iniziato a formare e sostenere tutori già nell'anno 2015. La partecipazione dell'ente a tale processo (nonostante l'identificazione tra quest'ultimo e il tutore istituzionale, individuato in oggi nella Direzione delle politiche sociali, che tutela la maggior parte dei minorenni presenti a Genova) si è, purtroppo, progressivamente ridotta con la nuova giunta comunale rendendo così problematico il necessario coordinamento inter-istituzionale volto a sostenere questo cruciale istituto introdotto dalla L. Zampa. Solo recentemente è ripresa un'interlocuzione con i servizi sociali.

Centrale nelle pratiche di *best interest assessment*, ma – come il lettore avrà avuto modo di notare, anche ai fini degli indicatori come sopra meglio descritti – è la presenza effettiva di tutori volontari nella vita del/la minore. Alle formazioni dedicate ai tutori svolte nel territorio del Comune di Genova, ma che hanno visto la partecipazione di cittadini provenienti anche da altri Comuni, ivi organizzate dall'Autorità Garante Regionale della Liguria per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con Defence for Children International Italia, hanno partecipato al massimo 25 persone per ciascun corso di formazione. In totale, invece, dalla data di entrata in vigore della L. 47/17 al 31/12/18 sono 98 le persone che hanno concluso il corso, cui si sommano, nel 2019, 33 persone, per un totale di 131. Nel 2020 sono state ricevute 12 iscrizioni al corso organizzato nel mese di maggio 2020, con 11 partecipazioni effettive, hanno concluso il corso solo il 50% degli iscritti, per un totale parziale di 6 persone, che porta il totale generale a 137 soggetti formati. I tutori inseriti nell'elenco presso il Tribunale per i Minorenni di Genova sono di fatto 150 e comprendono tutori formati sul territorio di Ventimiglia, direttamente dall'Ufficio del Garante Regionale Ligure, e tutori di Massa, formati dal Garante Regionale della Toscana, ma che rientrano nella circoscrizione territoriale del Tribunale per i Minorenni di Genova.

Rispetto alle qualità dei soggetti che si candidano a divenire tutori (in particolare per genere, età, titolo di studio, occupazione) vediamo nel territorio di riferimento una suddivisione per genere caratterizzata da 26% di genere maschile e 74% di genere femminile. Con riferimento alle età, il 7% ha tra i 25 e i 35 anni, il 10% tra i 35 e i 45 anni, il 59% tra i 46 e i 60 anni, il 25% oltre i 61 anni. Con specifico riguardo al titolo di studio e all'occupazione, anche rispetto all'entità e la porzione di tempo richiesta al fine dell'esercizio del proprio mandato, l'87% è in possesso di laurea, l'8% diploma di istruzione superiore, il 5% qualifica professionale. Il 71% è occupato, l'1% disoccupato, il 3% casalinga, il 25% in pensione.

spazi, del corpo, alla puntualità. Anche le comunità site in periferia rispetto alla collocazione urbana, si vedono circondate da territori interessanti e ricchi di iniziative di volontariato, aggregazione, ludico-ricreative, che mantengono la vocazione di un lavoro in rete.

Si sono tenuti 2 corsi nel 2017, 3 corsi nel 2018, 2 corsi nel 2019 (cui hanno partecipato 39 iscritti di cui solo 33 arrivati a conclusione). Un corso ha avuto luogo nel 2020, pur in presenza di noti limiti legati alla perdurante emergenza sanitaria. I tutori hanno incontrato molteplici difficoltà nel rapportarsi al proprio ruolo in assenza del summenzionato coordinamento inter-istituzionale. Proprio tale assenza, come si è avuto modo di evidenziare in apertura, rappresenta un'importante e ostativa criticità strutturale. Il Tribunale per i Minorenni di Genova ha avuto, negli anni, un ruolo proattivo nella necessità di velocizzazione delle nomine, nella predisposizione di importanti prassi di ascolto attivo dei minorenni tutelati rientranti nella sua cognizione. Vi è grande attenzione al criterio territoriale della prossimità nell'individuazione della figura deputata all'esercizio dei poteri tutelari. Nonostante gli sforzi dedicati al territorio in questi anni, anche in termine di sensibilizzazione, e ferme certo le difficoltà legate all'emergenza sanitaria nazionale e internazionale, il numero complessivo dei soggetti formati evidenzia una importante carenza 'vocazionale' alla disponibilità a ricoprire tale ruolo. Il numero dei soggetti formati dal 2017 ad oggi non sarebbe, in effetti, sufficiente ad individuare un tutore volontario per ciascun minorenni presente, ad oggi, nella sola città di Genova. La circostanza è aggravata – per altro – dalla riferita indisponibilità a ripetere l'esperienza di tutore una volta terminato il primo 'mandato', ipotesi che trova certo origine nell'autenticità della relazione instaurata con il proprio tutelato e nella prosecuzione della stessa oltre il compimento dei 18 anni, che chiama però, del pari, alla necessità di adottare nuove strategie per le evidenti necessità di turn over. Anche a fronte delle difficoltà emergenziali prima ricordate, sono state, infatti, mantenute campagne informative e di sensibilizzazione sul tema. Lo stesso in merito alle difficoltà incontrate sul territorio da parte dei neo-maggiorenni, che si approfondiranno nell'ambito dei dati relativi all'ultimo indicatore della presente trattazione. Dall'entrata in vigore della L. 47/17 si è assistito all'attivazione di 108 nomine²⁶⁴.

Allo stato della rilevazione sono attive 50 tutele su un numero di presenze molto alto a Genova pari, come anticipato sopra, a 144 minorenni, cui corrispondono 94 tra coloro che risulterebbero ancora in attesa di nomina del tutore ovvero con tutore istituzionale. Il tempo medio che intercorre tra la conclusione della formazione e la nomina effettiva del tutore ha visto, in maniera costante, dal settembre 2018 in poi, un tempo medio di circa un paio di settimane. Il Tribunale per i Minorenni di Genova continua, anche nell'emergenza legata alla diffusione del contagio da COVID-19, a nominare tutori, nella specie istituzionali poiché vi è una generale penuria di tutori volontari disponibili all'attivazione di una tutela. Tale circostanza mette così in luce una possibile sovrapposizione di interessi che, rispetto alla tutela istituzionale, ormai maggioritaria a livello locale, pone sempre più evidenti interrogativi di carattere anche deontologico negli operatori di struttura. Per il complesso delle ragioni sopra meglio esposte si ritiene che solo attraverso una maggiore collaborazione sarà possibile incrementare il rapporto con la cittadinanza per disporre di nuovi tutori volontari disponibili.

Sembra opportuno, infine, non dimenticare alcune criticità esistenti riferibili alla fase di selezione dei tutori e di abbinamento con i minorenni. Si ritiene che tale momento sia cruciale per dotare la tutela del massimo grado di sostenibilità ed efficacia, nonché in una logica di carattere preventivo a salvaguardia dei tutelati e dell'istituto stesso. La formazione, in quanto tale, non può anticipare tale funzione selettiva per cui sarebbe, invece, auspicabile la definizione di una procedura ad hoc.

5.4.4 Presa in carico istituzionale

Secondo quanto riportato dai rappresentanti del settore Politiche Sociali del Comune di Genova e altri attori istituzionali ritenuti testimoni privilegiati ai fini della presente rilevazione, ogni minorenni migrante solo presente nel territorio comunale viene preso in carico da un Assistente Sociale dell'Ufficio Cittadini Senza Territorio che diventa responsabile del progetto quadro del minorenni e concorda con la comunità di accoglienza il progetto educativo individuale. Anche in tale contesto, il ruolo del minorenni, come protagonista di tale progettazione, sembra marginale o assente. L'accesso avviene di norma attraverso la segnalazione delle forze dell'ordine o del servizio centrale del SIPROIMI nei casi di segnalazione di minori in trasferimento da altre città. Ogni minorenni viene

²⁶⁴ Anche disposte dal Giudice tutelare presso il Tribunale ordinario del Foro di Genova antecedentemente alla Legge 47/17, ma incluse nella presente rilevazione perché alcune sono ancora in corso e, altre, terminate da poco.

accolto da un operatore di contatto (un EP. del Centro servizi Minori dell'UCST) che comincia "a definire con il ragazzo la storia di cui è portatore e le possibilità e i diritti di cui è titolare". Come ogni minorenne preso in carico dai servizi sociali del Comune di Genova, anche il minorenne straniero dovrebbe poter usufruire di ogni servizio socio-sanitario di cui abbia necessità, oltretutto di tutte le possibilità formative e scolastiche presenti sul territorio, con alcune divergenze e distanze sul piano pratico che saranno affrontate nell'ambito dell'indicatore dedicato a istruzione, formazione e salute. I Servizi inviano, di norma, alle comunità una relazione di presentazione del/la minorenne. A seconda dell'età e del grado di conoscenza della lingua italiana il minorenne è anche indirizzato ad opportunità di tipo formativo-lavorativo sia attraverso i Centri di Educazione al Lavoro sia attraverso l'attività di orientamento al lavoro e al tirocinio dell'Ufficio Centrale Inserimento Lavorativo (UCIL) del Comune di Genova. Tali ultime attività presentano diverse criticità, riportate a chi scrive, a fronte della loro realizzazione spesso molto/troppo a ridosso del compimento del diciottesimo anno di età, in una logica spesso troppo consequenziale a percorsi predeterminati. Tali percorsi prevedrebbero, annualmente, una concentrazione sull'apprendimento della lingua, cui seguirebbe propedeuticamente, con cicli di programmazione valutativi e meglio rispondenti a logiche di coordinamento interno delle strutture che ai bisogni educativi e formativi di ciascun/a minorenne, il conseguimento della licenza media e, infine, attività volte all'inserimento lavorativo. Più in generale, considerando anche il solo rapporto numerico tra assistenti sociali dedicati e il numero dei minorenni, è possibile ipotizzare dubbi fondati in merito alla effettività di una piena, possibile e realistica presa in carico da parte delle istituzioni locali rispetto al numero dei minorenni migranti soli presenti. Tale circostanza, unita alla carenza di personale dedicato alla mediazione linguistica e culturale, la povertà della progettazione educativa individuale, rende il quadro ancora più indefinito e complesso, con dirette ricadute sui diritti.

Secondo alcuni responsabili di struttura che hanno partecipato alla rilevazione, al progressivo venire meno di comunità dedicate alla prima accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati sul territorio genovese finanziate dal Ministero dell'Interno grazie a fondi FAMI, alcune comunità, tradizionalmente destinate alla seconda accoglienza, hanno dovuto adattarsi e dare disponibilità per prima accoglienza per un buon numero di casi. Molti minorenni, però, continuerebbero ad arrivare da primi inserimenti in strutture alberghiere ovvero presso Villa Canepa che rimane Comunità di Prima accoglienza. Le prassi di presa in carico istituzionale, talvolta, sono deferite ai servizi dell'Ufficio Cittadini Senza Territorio del Comune di Genova da parte delle comunità di accoglienza. I responsabili di struttura che hanno partecipato alla rilevazione hanno evidenziato come, ad oggi, non vi siano differenze sostanziali tra prima e seconda accoglienza avendo lavorato sull'urgenza. La cartella sociale, purtroppo non utilizzata dagli attori, istituzionali e non, coinvolti nella presa in carico del minore, vede di fatto la sostituzione di una cartella con un PEI redatto ogni sei mesi, che viene aggiornato costantemente. Alcuni dei modelli in uso hanno una scheda anagrafica e sanitaria che viene aggiornata sinteticamente all'occorrenza. A questa segue una cartella di osservazione e, ancora, il Progetto Educativo Individuale vero e proprio, con obiettivi condivisi. Conclude il documento una parte dedicata ai dati amministrativi (documenti, salute, esami, nonché dei procedimenti amministrativi e giudiziari pendenti o in atto). Come già anticipato, alcuni tutori hanno, però, evidenziato in modo ricorrente l'omessa redazione del PEI o la creazione di documenti di diverso genere, una scarsa condivisione di questo strumento (in particolare ove raramente presente) con i tutori e, soprattutto, con i minorenni (che tale progettistica dovrebbe vedere partecipi in modo attivo e non, invece, come meri destinatari passivi o, peggio, ignari). In questo contesto si rileva spesso l'assenza di progettazione di orientamenti educativi generali idonei a qualificare il progetto individuale. In ogni caso, la presa in carico istituzionale e l'accoglienza, considerata l'età media dei minorenni presenti sul territorio locale si orienterebbe, nella rappresentazione delle istituzioni genovesi, verso l'istruzione, la formazione, l'autonomia. Alcune comunità non hanno mai fatto sottoscrivere un contratto di accoglienza o un regolamento, ritenendo che il minore non possa firmarlo da sé, e che accoglierlo con un contratto o con un regolamento, sarebbe prassi restrittiva e troppo vicina a un'assertività non accogliente. A ben vedere, però, il contratto di accoglienza dovrebbe afferire a un progetto educativo generale della struttura che, nella maggior parte delle situazioni, non esiste ovvero ove esistente, è scarsamente formalizzato o in uso. Del pari, sembra opportuno evidenziare, infine, che la cartella sociale non è ancora sistematicamente utilizzata (e condivisa) da parte dei soggetti interessati, è di fatto assente tra la documentazione che il/la minorenne porta con sé nel caso di trasferimenti da una struttura dedicata ad un'altra, anche tra diversi comuni. In molti casi, la cartella sociale non viene redatta, o viene preferito l'uso di modulistica differente, a metà strada tra progettazione educativa semplificata, progetto di vita o altri modelli ibridi, dove le informazioni contenute risultano spesso parziali, rappresentate in modo poco situato, talvolta inaccurate e, molto raramente, essa è usata come strumento di cooperazione coordinata fra i diversi attori come, invece, negli auspici della Legge Zampa. La cartella sociale dovrebbe scaturire da una omologazione metodologica tra i diversi attori che, purtroppo, non riflette le pratiche esistenti a livello locale. Il fatto che si tratti, nella maggior parte dei casi, di una semplice 'cartellina' contenente documentazione di varia natura al suo interno,

riducendo così la complessità 'positiva' di tale strumento e di quanto dovrebbe rappresentare ad un mero 'contenitore', può essere considerato conseguenza di tale distanza.

La tendenziale riduzione della disponibilità di figure (siano esse interne o esterne all'équipe) quali operatori legali e esperti dei diritti dell'infanzia sembra, ancora, rendere particolarmente delicata e meritevole di maggiore attenzione il diritto all'ottenimento di un'informativa legale completa e a misura di minorenni sui propri diritti, in assenza di strutture autonome e indipendenti idonee a fornire tale servizio.

5.4.5 Prassi formalizzate di ascolto del minorenni

Centrale ai fini di tale rilevazione è stato osservare quanto determinante e importante risulti una disponibilità all'ascolto competente e indipendente a cui ogni minorenni avrebbe diritto, anche per realizzare progetti educativi rispondenti ed efficaci, in linea con gli intendimenti e i principi internazionali e nazionali in materia. A livello locale, sembra a questo proposito utile segnalare la prassi di ascolto di ogni minorenni a due mesi dalla nomina del tutore, sia esso volontario o istituzionale, da parte del Tribunale per i Minorenni di Genova. Tale prassi sembra particolarmente rappresentativa del territorio in argomento e, specificamente, importante ai fini di una utile replicabilità su altri territori a livello nazionale.

Il numero dei mediatori culturali qualificati nel territorio di Genova, spesso dipendenti del c.d. terzo settore che assistono all'ascolto e lo rendono effettivo e possibile, non solo – evidentemente – per questioni linguistiche, sono spesso troppo pochi e mai presenti per tutte le aree culturali ritenute rilevanti, nonostante l'indiscussa presenza maggioritaria di minorenni albanesi e relativa disponibilità di mediatori di tale competenza. Le ore di mediazione previste a capitolato per ogni struttura meriterebbero una migliore definizione.

Tutti i responsabili di struttura intervistati in seconda accoglienza mai hanno ricevuto una cartella sociale e mai ne hanno redatta una, adottando invece una struttura di progettazione educativa individuale che, in alcuni casi, ricalca la formulazione sopra meglio descritta e, in altri, si avvicina più al modello del progetto di vita, in particolare presso quelle comunità di accoglienza che, pur a gestione laica, si inseriscono in contesti connotati dal punto di vista della professione religiosa.

Il ruolo del/la minorenni nella elaborazione del proprio PEI, pur nella limitatezza del campione rilevato, sembra sempre molto marginale e orientato da parte dell'adulto/a di riferimento, poco condiviso dalla rete dei soggetti coinvolti, in particolare tutori volontari, servizi, assistenti sociali, équipe dell'accoglienza.

Si sottolinea, inoltre, che durante la permanenza nella struttura dedicata (o comunque utilizzata ai fini) di prima accoglienza dovrebbe essere sempre garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, in presenza di mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minorenni, in particolare i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio, nonché le sue aspettative future. Le informazioni derivanti da tale colloquio dovrebbero trovare opportuno inserimento nella cartella sociale di cui sopra. Occorre sottolineare che queste pratiche di ascolto, se e quando applicate, solo in rari casi sono caratterizzate dalla necessaria qualità e dalla dovuta attenzione²⁶⁵.

Da qualche tempo, forse proprio per questa ragione, il Tribunale per i Minorenni ha richiesto il deposito del PEI a fascicolo, in taluni procedimenti, nell'ambito della definizione del proprio orientamento coerente a *best interest assessment*.

Grazie all'intervento e alla mediazione di DCI si sono realizzati, nel 2019, casi di ascolto dei minorenni coinvolti in trasferimenti *contra legem* fuori dal Comune di Genova. Il caso ha riguardato, in particolare, la disposizione di trasferimenti di minori stranieri non accompagnati verso strutture SIPROIMI site in Ripabottoni e Cerro al Volturno. Il Garante regionale e DCI-I hanno provveduto a contattare i sei minorenni coinvolti al fine di consentire loro

²⁶⁵ Si veda, per ulteriori approfondimenti, il *Manuale operativo per tutori volontari di Defence for Children International Italia*, pp. 52 e ss., disponibile al seguente link http://www.defenceforchildren.it/files/DCI_-_Asopag_handbook_Ita_Completo_2020.pdf, pubblicato nell'ambito del progetto Alleanza per i minorenni in movimento: Standard e procedure operative per i tutori¹⁾ - ASOP4G [REC-CHILD-AG-2016/764244- ASOP4G].

di esprimere il proprio punto di vista circa la decisione e le modalità del trasferimento presso le strutture anzidette, grazie ad un ascolto competente e attento. Nessuno di essi era a conoscenza del fatto che il trasferimento fosse finalizzato al loro inserimento in progetti SIPROIMI non conoscendo, per altro, la natura di tali strutture. Nell'audizione disposta presso l'autorità Garante, tutti hanno riferito che era stato comunicato loro di dover andare a Roma e solo in seguito avrebbero appreso di doversi recare in due strutture diverse che ospitavano altri ragazzi di origine albanese, a circa un'ora di viaggio dalla capitale, per apprendere – infine – che dette strutture si trovavano in Molise (decisamente oltre il quadro loro prospettato). Si è così evidenziata una violazione del diritto all'informazione e all'ascolto degli interessati, anche rispetto alle modalità di comunicazione della decisione del trasferimento²⁶⁶. Tali allontanamenti dai luoghi di accoglienza espongono i ragazzi a situazioni di pericolosità e precarietà, certamente in contrasto con le istanze di protezione che li riguarda. Come evidenziato in un riscontro indirizzato dall'Autorità Garante dell'infanzia Ligure al Comune di Genova, con cui si invitava l'ufficio delle politiche sociali ad astenersi in futuro nel porre in essere simili comportamenti e procedure non in linea con i principi e le norme della legislazione vigente: “La sostenibilità delle misure intraprese deve costituire criterio guida sia nel rispetto dei diritti dei minorenni, sia nell'ottimizzazione delle risorse che vengono rese disponibili per i processi di accoglienza”.

5.4.6 Colloquio di identificazione

Nella tendenziale già segnalata sovrapposizione tra i diversi livelli della prima e seconda accoglienza, il colloquio di identificazione viene deferito ai servizi competenti dell'UCST da parte delle strutture di accoglienza distribuite nel territorio cittadino. Nello specifico restano evidenti le problematiche relative alla mancata presenza di un numero sufficiente di servizi specialistici ed interdisciplinari che dovrebbero poter garantire al minorenne il mantenimento della propria identità e, soprattutto, ai fini del percorso di 'regolarizzazione amministrativa' maggiormente rispondente al *best interest*, di essere valutato attentamente nella sua individualità. Le informazioni disponibili in merito ai soggetti partecipanti a tale colloquio (in particolare le figure professionali coinvolte *ex lege*), da un lato, sembrano confermare la presenza di tali professionalità, e dell'assistente sociale di primo contatto. Dall'altro, la mancata disponibilità di dati di contesto e di merito su quanto effettivamente emerga da tali colloqui, in particolare ai fini di una corretta e utile procedura di determinazione del superiore interesse e del diritto al mantenimento dell'identità del minorenne chiamano ad un ulteriore approfondimento che coinvolga, utilmente, il punto di vista dei minorenni coinvolti ai fini di un prosieguo della presente rilevazione. Preoccupante sembra, allo stato della rilevazione e dal complesso delle circostanze come sopra meglio descritte, la tendenziale assenza della figura del tutore, anche provvisorio, in tale occasione. In particolare, tale figura, come più volte osservato da DCI-I, dovrebbe sempre garantire la considerazione, tra gli altri elementi, dell'esperienza che il/la minorenne ha accumulato dentro e fuori il paese di accoglienza. Cercare di comprendere, nel senso pieno del termine, cioè di 'abbracciare' tale esperienza, in maniera sensibile e rispettosa dei tempi e sentimenti del minorenne, deve essere volta a consentire a tutte le figure coinvolte nella presa in carico di sostenere ogni minorenne al meglio nel prendere decisioni che lo riguardano, a garanzia del superiore interesse²⁶⁷.

5.4.7 Accertamento dell'età

Dalle informazioni disponibili, e da quelle reperite dai soggetti che hanno partecipato alla rilevazione, la procedura avviene, a Genova, in collaborazione con l'ospedale pediatrico Istituto Giannina Gaslini di Genova. È stato riferito che la struttura in parola possiede tutte le competenze sociali e sanitarie utili per garantire una completa multidisciplinarietà del percorso di valutazione dell'età. La procedura, comunicata con l'ausilio di mediatore al minorenne in valutazione, prevedrebbe un protocollo atto a garantire i diritti del minorenne.

²⁶⁶ Decisione che è stata, infatti, comunicata, in un primo momento, avvalendosi della cuoca della struttura, utilizzata come mediatrice perché di origine albanese e, in un secondo momento, con l'ausilio di una mediatrice che li avrebbe asseritamente indotti ad accettare il trasferimento in occasione di un incontro svoltosi anche alla presenza dell'assistente sociale. Tale comunicazione, per altro, era giunta solo il giorno precedente a quello della partenza, impedendo di fatto ai ragazzi coinvolti di prepararsi adeguatamente al viaggio.

²⁶⁷ Ivi, p. 38-39.

Come si avrà modo di evincere dal prosieguo della trattazione, permangono dubbi sulla reale corrispondenza, anche scientifica ai criteri sanciti a livello internazionale (tra gli altri, dall'European Asylum Support Office, il Consiglio d'Europa) e nazionale, come da ultimo ribadito nell'ambito del Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, adottato nella seduta del 9 luglio 2020 dalla Conferenza unificata tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali. La clinica pediatrica dell'Ospedale Gaslini è centro per la valutazione della crescita che in età pediatrica prevede, come approcci routinari, l'esame radiografico della mano sinistra per la valutazione dell'età scheletrica, che non sempre corrisponde all'età biologica/anagrafica effettiva/dichiarata. In particolare, l'esame clinico auxologico e puberale è previsto a partire da valutazioni stadiali quali gli studi di Tanner. Pur residuale e a fronte del necessario consenso dei soggetti interessati e aventi diritto, si procede anche all'esame puberale²⁶⁸. Di primaria importanza - e di una tendenziale eccessiva centralità - ai fini di una corretta valutazione, appare l'esame dell'età scheletrica, a partire da una standardizzazione dell'esame della mano. Per ragioni legate a variazioni soggettive legate all'operatore che conduce gli esami citati, l'istituto Gaslini si è dotato della tecnica denominata *bone expert*²⁶⁹. Le problematiche che vengono segnalate da parte dell'A. G. all'istituto Gaslini sono diverse e interessano non soltanto i minorenni migranti. Di norma, durante gli esami, insieme al minorenni è sempre presente qualcuno che lo accompagna, tra persone di fiducia, difensore, esercenti poteri tutelari, personale delle FF. OO. Le tempistiche delle procedure sono descritte come pressoché immediate: una volta condotto l'esame clinico il referto è, di fatto, contestuale. Sul nuovo protocollo adottato in data 9 luglio 2020, stante la sua recentissima adozione dello stesso da parte della Conferenza Stato Regioni, si è in attesa di formale recepimento da parte della direzione sanitaria della struttura in argomento. I pediatri sono stati talvolta convocati in Tribunale per richieste specifiche legate a impugnazioni che sono descritte come rare, tre quattro volte ogni anno. La relazione clinica prodotta, dalle rilevazioni acquisite sino alla data della redazione del presente rapporto, non sembra interfacciarsi con gli altri settori di competenza, in particolare per quanto attiene il colloquio sociale e quello psicologico-neuropsichiatrico.

La presenza di mediatori interculturali è garantita dalla direzione sanitaria della struttura ospedaliera. I testimoni privilegiati, richiesti sul punto, hanno dichiarato di non avere, di fatto, evidenze sull'*outcome* degli accertamenti condotti e, in particolare, con riguardo al rapporto costi benefici relativi. Sulle prospettive future, il punto nodale, come sopra accennato, è da ricondursi all'estrema variabilità dello sviluppo umano e la sua concordanza con esigenze di ordine giuridico, medico-legale. In assenza di saldatura e ossificazione delle creste iliache il margine di errore è ancora più ampio. Dal punto di vista procedurale, la clinica pediatrica dispone di adeguata modulistica standard che viene riempita all'esito degli esami condotti. Infine, rilevanti sono anche i parametri auxometrici, in particolare rispetto alla misurazione in piedi dell'altezza, del peso, della circonferenza cranica che sono idonee a fornire, complessivamente, un'idea della maturazione e a che livello essa si pone rispetto alla popolazione in rapporto agli indici di massa corporea. Oggi, laddove non si conosce l'origine del/la minorenne accertando/a, esistono curve dell'OMS, che sono reperibili sul sito della stessa WHO/OMS.

A fronte della difficile rilevazione esatta dell'età, soprattutto guardando al grande numero di minorenni migranti soli presenti sul territorio nazionale, comunque vicini al compimento della maggiore età, acquista, o dovrebbe acquisire una sempre maggiore importanza la valutazione cognitiva del soggetto, volta alla definizione di una capacità giuridica corrispondente.

Prescindendo dalla effettiva inconoscibilità e applicazione esatta del protocollo in materia di accertamento dell'età, stante, come già ricordato, la sua recentissima adozione, a fronte dei riscontri ottenuti in sede di

²⁶⁸ La valutazione puberale, secondo le dichiarazioni raccolte, si avvicina di più alla realtà. La stadiazione va, di fatto, di pari passo all'età scheletrica, tenendo conto, per il sesso maschile, della presenza/assenza di peluria e il volume gonadico mentre, per il sesso femminile, oltre alla presenza/assenza di peluria, il bottonone mammario.

²⁶⁹ La stessa, grazie ad una standardizzazione dell'immagine generata dal software, garantisce una attendibilità superiore perché maggiormente oggettiva e, di fatto, a essere molto più precisi rispetto ai sei mesi di variazione cronologica. "Laddove il/la minorenne non è saldato/a, al di sotto di una chiusura delle cartilagini ossee ci si trova, con pressoché ogni certezza, sotto i diciotto anni. Quando sono chiuse la probabilità è molto elevata, ma non è al 100% specificamente affidabile". Vi sono, però, diversi casi che chiamano ad una maggiore complessità.

rilevazione vanno evidenziate le significative distanze tra le previsioni (e le relative garanzie) normative e le prassi in uso presso l'istituto Gaslini di Genova.

Sul punto, la problematica che appare maggiormente evidente, secondo il settore politiche sociali del Comune di Genova è, invece, il tempo di emissione da parte del Tribunale per i Minorenni del decreto di definizione dell'età che spesso è emesso molti mesi dopo l'effettivo accertamento da parte dell'équipe multidisciplinare.

Il punto di vista dei difensori, nell'ambito di tali procedure, è ancora differente, e si pone a ulteriore conferma dell'evidente complessità e delicatezza della fase di accertamento in parola. In particolare, i difensori hanno conoscenza di questa procedura in via indiretta e successiva, in particolare, nell'ambito dei ricorsi presentati contro i provvedimenti di attribuzione dell'età emessi dal Tribunale per i minorenni, nell'ambito di consulenze extra giudiziali o, ancora, nell'ambito di procedimenti penali speciali per direttissima. La pratica locale, di cui si sono evidenziati ampi margini di miglioramento, vede esempi positivi presso l'ASL 5 di La Spezia, non presi a modello dall'Ospedale Gaslini. La centralità (talvolta unicità) dell'esame radiografico al polso, si evince anche nell'ambito della redazione standardizzata dell'esito della visita psico-sociale. Essa sembra troppo spesso corrispondere a dei prestampati che vengono, di volta in volta, riprodotti e adattati al/la minorenni accertato/a. La presenza del mediatore culturale è, secondo alcuni, almeno dubbia, salvo che siano le strutture a garantirne l'effettiva disponibilità. Nell'ambito del colloquio psico-sociale il minorenni, descritto di norma come "collaborativo e sereno", viene raffigurato nel ricordare la propria storia (di norma sintetizzata in non più di cinque righe che riassumono la sua esistenza dal paese di origine, passando per quelli di transito e, infine in quelli di accoglienza). Di norma "rispetto alla storia e ai vissuti condivisi il parere conclusivo depono per un'età presunta compresa tra i 18 e i 19 anni". Lo stesso vale nell'ambito della valutazione della capacità cognitiva ove, di fatto, si propende a una determinazione della stessa età individuata all'esito dell'esame radiografico. Gli esami sembrano, di norma, avvenire in assenza del tutore e così, talvolta, anche i ricorsi avverso i provvedimenti di attribuzione dell'età, vengono proposti grazie all'intervento dell'esercente provvisorio dei poteri tutelari (come il responsabile di struttura). Il Tribunale per i Minorenni sembra, di fatto, riproporre pedissequamente l'esito degli esami condotti in sede di provvedimento finale, i procuratori presenti in udienza sembrano talvolta non disporre di elementi noti in tema di affidabilità e margine di errore degli esami condotti. Considerando il complesso di effetti deteriori, che potrebbero incidere, tra gli altri, anche sulle collocazioni in accoglienza qualificata, viene sempre concessa sospensiva dell'efficacia del provvedimento impugnato in sede ricorso, ove il difensore ne abbia presentato correttamente istanza.

Occorre precisare che, allo stato attuale, un'adeguata informazione al minorenni sembra comunque essere un aspetto decisamente meritevole di maggiore attenzione e garanzia nelle procedure amministrative in argomento, così come la necessaria maggiore considerazione di variabili culturali e di genere che dovrebbero essere prese in migliore considerazione ai fini di un attento rispetto della dignità, dell'identità e dei diritti di ciascun/a minorenni. A fronte dei dati come emersi e sopra meglio descritti e, inoltre, come noto e già sostenuto da DCI, anche in precedenti pubblicazioni²⁷⁰, nella maggior parte dei casi, gli accertamenti dell'età continuano ad essere basati quasi esclusivamente su esami medici e antropometrici (quali la misurazione del polso), pratiche internazionalmente riconosciute come inaccurate, con elevati margini di errore, che del pari possono costituire pratiche traumatiche e dare luogo a processi legali, di fatto, inutili e intempestivi. Stante l'assenza, come emergerà anche nelle pagine che seguiranno sul punto, con riferimento ad altri territori, di un'uniformità procedurale sul territorio italiano, dalle analisi condotte emergono criticità in merito alla preparazione degli operatori socio-sanitari incaricati della procedura, alla possibilità di usufruire di strumenti di approfondimento metodologico e alla cooperazione coordinata fra i diversi soggetti coinvolti.

5.4.8 Indagini familiari

Dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019, sulla base delle richieste pervenute alla Direzione Generale da parte dei Servizi Sociali degli Enti Locali coinvolti nel sistema di protezione e nell'accoglienza di minorenni migranti soli, è stato richiesto all'OIM di svolgere 87 indagini familiari. Le richieste di indagine hanno riguardato principalmente minori di origine tunisina, albanese, kosovara e marocchina. Delle 87 richieste, 11 indagini familiari sono state

²⁷⁰ DCI, Manuale operativo per tutori volontari, cit. pp. 40-41 e ss.

disposte in Paesi europei²⁷¹. Nel territorio ligure, allo stato della rilevazione, le richieste sin dall'entrata in vigore della L. Zampa, sembrano aver riguardato, in particolare, minorenni albanesi, spesso senza aver opportunamente raccolto il consenso dei minorenni coinvolti, aver condiviso con essi la finalità e l'esito di tali procedure. L'utilizzo di tale strumento è, in ogni caso, da ritenersi residuale in Liguria nel tempo recente nonché, a ben vedere, storicamente, non solo per le difficoltà dettate dalla perdurante emergenza sanitaria, ma anche considerando il loro utilizzo sempre e solo strumentale alla valutazione di un possibile rimpatrio del/la minorenne coinvolto/a. In effetti, secondo i dati disponibili²⁷², le regioni che avrebbero fatto maggiormente ricorso allo strumento in parola sarebbero l'Emilia-Romagna (31,0% del totale), il Lazio (17,2% del totale), il Veneto (13,8%) e, infine, la Sicilia (con l'11,5% del totale).

5.4.9 Affidi familiari

Per quanto emerso da tale attività di monitoraggio, non si conoscono affidamenti familiari attivi di minorenni stranieri non accompagnati dalla data di entrata in vigore della L. Zampa. Un risultato particolarmente deludente se si considera che tale misura era ritenuta preferibile rispetto ai circuiti di accoglienza dal Legislatore nel modello di tutela e garanzia delineato in epoca coeva.

Questo è, forse, e in parte, dovuto anche all'assenza di campagne di sensibilizzazione a superamento del GAP in analisi sul territorio genovese, salvo il tentativo svolto nell'ambito del progetto ELFO, promosso da DCI-I sul territorio, in tema di formazione di tutori e famiglie affidatarie per bambini e ragazzi privati delle cure parentali²⁷³.

5.4.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19

Dalle risultanze della rilevazione sappiamo che nell'ambito della prima accoglienza nel territorio genovese tutti i minorenni vengono direttamente iscritti nei CPIA. Questo passaggio, che si riferisce all'inserimento presso i Centri Per l'Istruzione degli Adulti, con non poche preoccupazioni che riguardano promiscuità nella convivenza di età diverse e, in particolare, di bisogni educativi differenti, sembra tendenzialmente opportuno e condiviso da tutti i livelli istituzionali per ottenere un apprendimento di base della lingua italiana.

In Liguria sono presenti, in tutto, sei CPIA, tre nella città di Genova, uno a La Spezia, uno a Imperia, uno a Savona. I CPIA genovesi vedono la seguente distribuzione rispetto al territorio della città metropolitana:

- CPIA Genova Centro e Ponente, con sede in Via Pagano Doria (molto centrale rispetto al contesto urbano) e distaccamenti nei quartieri di Pontedecimo e Voltri (a copertura della Val Polcevera e del ponente cittadino).
- Il CPIA Centro Levante, con sede in Vico Vegetti (centro storico cittadino) Via Fieschi (Centro Est) e viale Bracelli (zona Quezzi e Val Bisagno).
- Il CPIA Levante – Tigullio, con sede in Albaro (centro cittadino) e per il territorio del levante genovese, estendendosi sino a Cogorno²⁷⁴.

I CPIA propongono, istituzionalmente, corsi dedicati all'apprendimento della lingua italiana livello A2, della durata di 80 ore, e corsi per il livello A1 di 100 ore. Sono previsti, altresì, corsi di livello A0/pre-A1 di durata variabile: da un minimo di 100 a un massimo di 200 ore. I corsi per l'ottenimento della licenza media prevedono un monte ore che va dalle 400 alle 600 ore (con potenziamento). Sono stati inoltre attivati corsi per le competenze previste

²⁷¹ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2019.pdf> p. 40.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/progetti/159-elfo-formazione-di-tutori-e-famiglie-affidatarie-per-bambini-e-ragazzi-privati-delle-cure-parentali.html>

²⁷⁴ Si veda, per maggiori dettagli, anche relativi alla storia della creazione della rete dei CPIA, il sito www.retecpialiguria.it

per l'accesso all'istruzione superiore di 790 ore, che spesso costituiscono un ponte tra la scuola media e la scuola serale. Interessante, inoltre, l'attivazione di corsi cultura e civiltà che, muovendosi oltre il mero apprendimento della lingua, evocano competenze di altre discipline, come geografia, storia, educazione civica, che hanno trovato una buona risposta nel gradimento dell'utenza. Possono iscriversi ai CPIA, in deroga alla normativa sull'obbligo scolastico, i minori di 16 anni, purché compiano i 15 anni entro dicembre dell'anno scolastico a cui sono iscritti. Quindi, a quanto riferito, di fatto anche il minorenni, di 15 anni, viene iscritto presso i CPIA in modo pressoché automatico. Secondo i dati raccolti, le istituzioni scolastiche diverse dai CPIA hanno poche risorse e scelgono, di fatto, di non indirizzarle verso l'accoglienza dei nuovi arrivati. Esistono da tempo delle linee guida del Ministero competente sui c.d. MAI: minori arrivati in Italia che sembrano sconosciute ai più. Molte scuole superiori e medie si rivolgono, però, ai CPIA, per demandare a tali sedi il potenziamento della lingua per le/i minorenni pressoché analfabeti. Sembra assente un approccio culturale all'accoglienza delle persone in difficoltà nella città, anche dal punto di vista delle competenze linguistiche. Con riguardo al *quantum* delle iscrizioni, risultavano iscritti, con dato aggiornato al 28/05/2019, riferito all'a. s. 2018/2019, 72 minorenni presso il CPIA Centro Levante, 54 presso il CPIA Centro e Ponente, 4 presso il CPIA Levante – Tigullio, 40 presso il CPIA di Savona, 4 a Imperia, 4 a La Spezia, al 98% di genere maschile. I minorenni stranieri non accompagnati rappresentano circa il 90% del totale delle iscrizioni ora citate. I minorenni hanno effettivo diritto di iscriversi in ogni momento dell'anno scolastico, senza alcun problema legato alla disponibilità dei documenti.

Il dirigente scolastico del CPIA Centro Levante ha riferito di aver, da quest'anno, inserito sperimentalmente tutti i minorenni nel percorso per l'ottenimento della terza media, da 400 ore annuali, estendibili sino a 600 ore con il potenziamento dell'italiano. Il 20/25% erano in necessità di alfabetizzazione. Formalmente, però, tutti sono iscritti al corso volto all'ottenimento della licenza media e, parallelamente, con inserimento in corsi di alfabetizzazione, frequentando quindi entrambi i corsi, ovvero seguendo corsi interni alle strutture o con l'ausilio di associazioni attive nel territorio, per poi concludere l'anno con l'esame di terza media. Prima di questa sperimentazione, si era soliti procedere a test di ingresso per verificare le competenze linguistiche, inserendo i minorenni con esigenze di alfabetizzazione in un corso di studi loro dedicato. Iscrivere un minore al corso volto all'ottenimento della licenza media, senza potenziare l'apprendimento della lingua, equivale nella maggior parte dei casi, secondo quanto riportato, ad un insuccesso. Essi vengono quindi affiancati in modo potenziato sia nell'apprendimento dell'italiano che della matematica. Per l'anno scolastico 2019/2020 gli insegnanti hanno scrutinato circa 190 alunni, con esito positivo per 162. Tra i 28 non ammessi vi sarebbe buona quota di minorenni, alcuni in dispersione. Viene ricordata la possibilità della stipula di un patto formativo finalizzato al conseguimento della licenza media in due anni che, certo, non è consigliabile per coloro che si trovano vicini al compimento della maggiore età, considerato il poco tempo a loro disposizione. È stata riportata una generale preferenza alla creazione di classi miste minorenni/adulti. Come riferito da dirigenti scolastici e insegnanti in servizio presso tali poli scolastici, una classe di soli minorenni rileva maggiori criticità. “Le dinamiche di gruppo in una classe ‘mista’ sono più positive per un fatto generazionale, nel mettere insieme minorenni e adulti. A volte quello delle strutture è un mondo chiuso, e qui invece c'è un livello di relazione diversa”. Negli anni è stata ridotta al minimo la didattica frontale, privilegiando il lavoro a piccoli gruppi, possibilmente omogenei per livelli di competenze. L'insegnante è inquadrato come facilitatore di lavori di gruppo con la richiesta di individuare tra gli studenti figure di *tutors*. Per alcuni allievi che quest'anno non hanno superato con successo l'anno scolastico, è stato proposto uno spostamento di plesso e di orari, in particolare con la possibilità dell'inserimento in corsi serali. Il corso serale è frequentato da lavoratori, soprattutto italiani, circostanza che apre a dinamiche relazionali ritenute maggiormente positive.

I CPIA sono attivi, pur auspicando in un miglioramento, nella formazione dei docenti e nel *networking* con associazioni del territorio. Hanno organizzato un percorso formativo sull'Albania, a partire da una asserita maggiore difficoltà nel rispetto delle regole scolastiche da parte dei minorenni albanesi è stato considerato importante approfondire il contesto di origine. Il centro studi MEDI ha proposto un corso di formazione, intitolato *Albania From Where?* organizzato a distanza per esigenze legate all'emergenza sanitaria cui hanno partecipato 12 insegnanti. Interessante è stata anche l'attivazione di percorsi di collaborazione con l'Università degli Studi di Genova, in particolare con il Dipartimento di Scienze della formazione (collaborazione ormai stabile) e con il Dipartimento di Scienze politiche, dove sono presenti rapporti in costruzione per l'attivazione di un laboratorio ‘geopolitico’ che coinvolga utilmente gli studenti migranti per lavorare sulle condizioni che determinano i fenomeni migratori, mettendo al centro un metodo conversativo, favorendo così lo scambio esperienziale tra studenti.

Con riguardo al rapporto tra scuola, studenti, docenti, sarebbe importante – negli auspici di un dirigente scolastico intervistato – riuscire a fare maggiore rete nella formazione, avere una capacità di ascolto maggiore. È stato del pari rilevato, da quest'anno, un attivismo importante e maggiore da parte di alcuni tutori nei casi di scarsa

frequenza, o altre problematiche scolastiche relative a minorenni stranieri non accompagnati, che hanno visto interventi con ottimi risultati nella risoluzione positiva di tali difficoltà, aspetto che, nel passato, non avveniva perché prevalevano i rapporti con le strutture di accoglienza. I CPIA riferiscono di aver attivato soluzioni legate alla necessità di attivazione della didattica a distanza con alcuni ritardi. Quando si è compreso che la situazione non sarebbe stata transitoria, ma grave e complessa, hanno dovuto affrontare importanti lacune: all'attivazione del registro elettronico non corrispondeva la disponibilità degli indirizzi e-mail degli studenti, cui non avevano comunicato il codice di accesso a tale registro. A seguito di un primo periodo per risolvere queste difficoltà, i docenti hanno organizzato la didattica su piattaforme informali. Hanno creato pagine *web* dove inserivano materiali per i corsi di alfabetizzazione A1 A2 e per il conseguimento della licenza media, comunicando agli studenti che era possibile scaricarli e vederli, inserito *tutorials* sulla piattaforma *YouTube*, strumento ancora in uso per le iscrizioni. Dopo qualche tempo, hanno attivato lezioni in sincrono, pur nella non unanime partecipazione dei minorenni stranieri non accompagnati. Hanno insistito per una presentazione in sincrono dell'elaborato prodotto per l'esame di terza media con successo, in particolare per dare giusta (e personale) conclusione al ciclo di studi intrapreso.

Per il prossimo anno, potendo fornire il 20% della didattica a distanza in regime ordinario i CPIA riconoscono la necessità di una migliore progettazione. Le comunità di seconda accoglienza, intervistate su questo punto specifico, hanno riportato di cercare di proseguire, ove possibile, per qualche mese il percorso iniziato presso il primo centro cui il minorenne è stato iscritto. Ove i minorenni, infatti, siano del tutto analfabeti, si tratta di un passaggio importante e, più in generale è cruciale ai fini di un migliore orientamento e valutazione che viene, di fatto, delegato alla scuola e agli insegnanti. Da diversi testimoni del settore accoglienza e delle istituzioni viene riferito che ove i minorenni si trovino nell'età dell'obbligo scolastico vengono iscritti a scuola nella classe rispettiva, a parità dei minorenni italiani. A tale affermazione corrispondono alcune perplessità e difficoltà applicative messe in luce da parte dei tutori volontari, nonché dal personale afferente ai CPIA, rispetto ai riscontri nella realtà. Concluso il percorso volto ad ottenere la licenza media, molti ragazzi si orienterebbero poi verso la formazione tecnico-professionale, in prevalenza come meccanico o elettricista. Anche nelle testimonianze dei responsabili di struttura è stata salutata con favore l'iniziativa sperimentale dell'inserimento di alcuni ragazzi residenti a Genova direttamente in terza media, e non in alfabetizzazione, per poi essere 'livellati' successivamente. Molte comunità, anche per le ragioni legate all'emergenza sanitaria, non si sono rivolte ad associazioni del territorio per potenziamento/supporto nell'apprendimento e nella formazione. Nel periodo relativo all'emergenza sanitaria per scongiurare i rischi da contagio COVID-19, tutti i soggetti intervistati hanno condiviso come si sia trattato, inizialmente, di un momento molto faticoso e preoccupante. Vi è stato molto impegno a ricreare una quotidianità, la necessità di ricostruire, in particolare, il momento scuola con aule informatiche o simili, aree per il movimento e palestre per l'esercizio fisico, l'uso di spazi aperti in luogo privato per una sorta di educazione outdoor, il ritorno ad un modello educativo che ha avuto una grande risposta a partire dalla disponibilità di un maggior tempo per stare insieme, riportando al centro l'ascolto, il gioco, la partecipazione. Per coloro che già si trovavano in un percorso di inserimento lavorativo, tra CEL e PIL, sono stati organizzati piccoli lavori interni, garantendo così il pagamento di una piccola rendita. Sono state realizzate sessioni informative sanitarie grazie anche alla partecipazione di medici o esperti per spiegare meglio la situazione, i rischi connessi e le sanzioni cui si andava incontro, alla presenza di mediatori.

Le istituzioni locali hanno sottolineato che l'emergenza derivante dalla pandemia da COVID-19, ha creato diversi problemi, in particolare nella capacità da parte dei servizi di spiegare e far comprendere ai ragazzi accolti la situazione del *lockdown*. Le strutture, almeno all'inizio, hanno avuto difficoltà nel mantenere costantemente in struttura tutti i ragazzi e quindi qualche uscita non autorizzata si è effettivamente verificata. Invero, sia per la rarità, che per la capacità dei ragazzi e degli operatori di trovare delle giuste modalità operative e, in particolare, un ritorno ad un modello educativo più vicino alle esigenze di tutti, questi eventi non hanno creato le condizioni per una diffusione del virus all'interno delle strutture, prevedendo momenti di isolamento per chi si era avventurato in uscite irregolari. Il percorso è stato molto positivo; nel complesso si è registrato un solo caso di un minorenne positivo senza che, tra l'altro, sviluppasse la malattia o infettasse gli altri. Sia per i minori del progetto SIPROIMI che per i minori esterni al progetto, è stato deciso dall'amministrazione comunale che tutti minorenni potessero permanere nel progetto anche dopo il compimento dei 18 anni confortati in questa decisione sia dal servizio centrale del SIPROIMI che dal Tribunale per i Minorenni.

5.4.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui

Il compimento del diciottesimo anno di età rappresenta un momento fondamentale per i minorenni migranti soli accolti a livello nazionale e locale, così come anche per tutte/i le/i minorenni, segnando il passaggio all'età adulta. È ovvio che la particolare vulnerabilità di chi si trova a vivere tale transizione solo/a su un territorio diverso da quello di origine, richiederebbe particolari attenzioni e tutele. Grazie a progetti di DCI-I, quali *Supports e Regenerations*, in atto sperimentalmente in Liguria, sono stati messi in luce aspetti che sembrano concentrare proprio su tale momento cruciale molteplici difficoltà strutturali del sistema, in particolare ad una previa presa in carico effettiva, e opportunamente progettuale, delle esistenze dei minorenni: le opportunità per i ragazzi dopo il diciottesimo anno sono praticamente assenti. Il riferimento è, in particolare, a soluzioni alloggiative, prospettive occupazionali e formative. Sembra che solo i minorenni con cui è stato portato avanti un lavoro progettuale con adeguato carattere preparatorio abbiano successo (ciò spesso grazie all'interessamento proattivo di un tutore). La particolare situazione di vulnerabilità di alcuni ragazzi rischia spesso di scontrarsi duramente con questo nuovo periodo di vita nel momento in cui proprio tali vulnerabilità non siano state adeguatamente rilevate e comprese con specifiche misure e risposte da adottarsi in precedenza.

Come reso noto dai dati pubblicati in occasione del report di monitoraggio al 31.12.2019²⁷⁵, già citato nel corso della rilevazione, dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019, il totale dei pareri emessi ai sensi della norma sopra citata è pari a 1.850. Di questi 78 arriverebbero dalla Liguria. Dal primo maggio 2019 al 30 aprile 2020 sono state inoltrate 35 richieste di parere, per conversione del permesso di soggiorno per minore età, al DGI da parte dei servizi del Comune di Genova, e sono stati concessi 12 prosiegui amministrativi oltre i 18 anni. Le strutture di accoglienza del genovese spesso partecipano attivamente a tale momento di richiesta del c.d. prosieguo amministrativo supportando il caso con la redazione di una relazione sintetica, l'appoggio presso percorsi di sostegno psicologico attivati grazie ai fondi FAMI, lavorando in particolare su diversi aspetti dal punto di vista dei bisogni: riconoscimento, uscita, sostegno, lavoro sulle parti adulte, senza consentirgli di ritornare bambino. Si ricorda che, talvolta, i servizi sociali si trovano in alcune difficoltà e preferiscono sottrarsi alla richiesta o all'istruzione della richiesta di prosieguo amministrativo, considerata la necessità di dover poi sostenere i costi legati all'accoglienza del neo maggiorenne e del percorso di integrazione che la/o riguarderà in futuro in caso di positivo accoglimento, ove non inseriti in strutture SIPROIMI. Tra i soggetti sempre ricordati in supporto in questa fase risulta certamente più citato DCI-I, in particolare a fronte dell'azione intrapresa con il supporto e l'adesione da parte del Tribunale per i Minorenni di Genova. Tale azione, volta all'ottenimento di una misura di accompagnamento e di integrazione di lungo periodo, come previsto dall'art. 13, comma 2 Legge 47/2017, ha coinvolto circa trenta minorenni – diventati maggiorenni proprio nella fase dell'emergenza – che, a fronte della citata emergenza si sono improvvisamente visti interrompere i loro percorsi di integrazione sociale, scolastica e/o lavorativa. Su istanza di DCI e con parere positivo della Procura Minorile, Il Tribunale per i Minorenni ha pertanto emesso i relativi decreti disponendo l'affidamento di tali neo maggiorenni ai servizi sociali del Comune di Genova per un periodo limitato di sei mesi, ma prevedendo la possibilità di un'eventuale proroga.

Alcuni ragazzi, al compimento dei 18 anni, vengono inseriti in istituti convenzionati o interni alla struttura o comunque afferenti agli enti gestori delle comunità. Ultimamente, secondo quanto riportato trasversalmente dagli intervistati, sono diversi i minorenni che si trovano coinvolti in procedimenti che li vedono indagati per diverse fattispecie di reato. Numericamente interessante, grosso modo, il numero dei ragazzi sottoposti a procedimenti penali e, ovviamente, parallelamente dei difensori in essi coinvolti. I procedimenti lenti, macchinosi. Al 31.12.2018 sono stati emessi 85 pareri, in materia di conversione del permesso di soggiorno per minore età, per minorenni migranti soli residenti in Liguria (pari al 3,6% del totale nazionale), scesi a 78 al 31.12.2019 (che rappresentano, però, pur a fronte del calo dei numeri assoluti, il 4,2% del totale). Nelle testimonianze raccolte da difensori e tutori sembra non essere isolato il caso dell'omessa richiesta del parere da parte dei servizi sociali e prassi ostative al rilascio adottate da parte della Questura, in presenza di precedenti e pendenze penali. Talune di esse, spesso, vengono archiviate per irrilevanza (informazioni più che disponibili per il complesso dei soggetti istituzionali citati grazie all'accesso alle relative banche dati). Appare importante rilevare come il fine principale della giustizia

²⁷⁵ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2019.pdf> p. 34.

minorile sia quello di considerare l'intervento delle istituzioni del controllo sociale come inizio di un percorso di recupero e rieducazione. La messa alla prova, disponibile anche per i reati ostativi è, in effetti, estintiva di qualsiasi fattispecie, al pari di ogni riabilitazione per i soggetti adulti. La pendenza di procedimenti penali, prima dell'intervento del giudicato penale definitivo, non può essere considerata ostativa ai fini della conversione.

I temi affrontati sopra evocano spunti di riflessione interessanti in tema di soluzioni e progettazione a lungo termine per le/i minorenni presi in carico dalle istituzioni. Come, per altro, DCI-Italia ha già avuto modo di evidenziare²⁷⁶, secondo gli standard internazionali, le istituzioni dovrebbero attivarsi per determinare tempestivamente soluzioni durevoli per tutti minorenni presenti. Ogni decisione in merito alla soluzione durevole da adottarsi caso per caso avrà, come è ovvio, ricadute decisive sul futuro di ciascun/a minorenne in considerazione dei diritti di cui egli/ella è titolare. Anche tale procedura dovrebbe garantire che il minorenne sia adeguatamente informato e che le sue opinioni siano prese in dovuta e attenta considerazione; aspetto quest'ultimo che - dalle rilevazioni condotte - non sembra essere sempre preso in sufficiente considerazione.

Sarebbe pertanto auspicabile, sulla base delle informazioni raccolte nelle fasi precedenti e in linea con il PEI, la stesura di un piano che definisca il progetto del minorenne nel lungo periodo, idoneo a indicare la soluzione durevole individuata e che fornisca elementi utili a preparare il passaggio verso l'età adulta, in particolare la fuoriuscita dal sistema di protezione riservato alle persone di minore età. In assenza di tale piano, il tutore dovrebbe essere supportato nell'acquisizione di un ruolo centrale nel comprendere, insieme al ragazzo, quanto sostenibile sia il suo progetto, quanto le sue aspirazioni e ambizioni e, ancora, quali elementi debbano essere presi in considerazione per garantirne la continuità nel tempo. Ciò concentrandosi su almeno i seguenti aspetti minimi che corrispondono ad altrettanti diritti: alloggio e condizioni materiali, salute, formazione, inserimento lavorativo, documenti, rapporti familiari e sociali, eventuali bisogni speciali.

5.5 Rapid Assessment – Città di Ancona

5.5.1 Sostenibilità

Nella città di Ancona, che vede la presenza di 100.508²⁷⁷ abitanti secondo i dati forniti dal Comune, i minorenni stranieri non accompagnati presenti, con dato aggiornato al 31 maggio 2020, sono 116²⁷⁸. Il reddito pro-capite, al 2016, è di 16.676 euro²⁷⁹. I minori stranieri sono dislocati nelle province di Pesaro-Urbino, Fermo, Ancona, Macerata e Ascoli Piceno, per un totale di ventuno enti locali coinvolti e ventisei progetti di accoglienza²⁸⁰. Le principali nazionalità di provenienza sono quella albanese, pakistana, afgana e bengalese. Con riguardo alle risorse poste in bilancio da parte del Comune di Ancona, sono stati destinati fondi pari a 665.014,00 euro (compresa IVA) per minori stranieri non accompagnati²⁸¹. La spesa per i minorenni che sono stati collocati in comunità educative, sostenuta dal Comune di Ancona, è stata - nell'anno 2018 - di 3.112.037,92 euro. La spesa per i minorenni soli è sostenuta, oltre che dal bilancio Comunale, anche con interventi della Regione Marche ai sensi della L.R. 7/94 e dai

²⁷⁶ In particolare, nell'ambito del già citato progetto ASOP4G, DCI-I, *Manuale operativo per tutori volontari*, pp. 110-111.

²⁷⁷ Dati aggiornati al 31.12.2019 e forniti dal Comune di Ancona, Ufficio Servizi Sociali.

²⁷⁸ Report Mensile Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

<https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2020/02/2020-01-Numeri-Siproimi.jpg>

²⁷⁹ <http://www.comuni-italiani.it/042/002/statistiche/>

²⁸⁰ Report TM Ancona 2019/2020.

²⁸¹ Dati forniti dal Comune di Ancona, Ufficio Servizi Sociali.

<https://www.comune.ancona.gov.it/ankonline/ankonmagazine/2019/11/19/comunita-educative-121-i-minori-assistiti-dal-comune/>

finanziamenti da parte della Prefettura (fondi del Ministero dell'interno per l'accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati²⁸²).

Il Comune di Ancona è ente titolare del SIPROIMI minori (denominato "Ancona Città d'Asilo") la cui spesa è a carico del Ministero dell'Interno per il 95%²⁸³ (periodo 2017 – 2019) e per il quale il Comune di Ancona, già autorizzato alla prosecuzione, ha richiesto nel 2020 l'ampliamento dei posti al Ministero dell'Interno – Servizio Centrale.

Il Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (da qui in seguito appunto SIPROIMI "Ancona Città d'Asilo"), operativo da luglio 2019, vede occupati al 2020, tutti i trenta posti allocati e suddivisi tra sei comunità. La onlus Vivere Verde è capofila del RTI²⁸⁴ e le comunità sono così suddivise:

- Comunità Pinocchio e Galignano (gestite dalla capofila Vivere Verde. La sede delle comunità è ad Ancona)
- Comunità Orizzonte (gestita dalla onlus Casa della Gioventù di Senigallia (AN). La sede della comunità è ad Ostra (AN))
- Comunità Casa Mattoni (gestita dalla Nuova Res. La sede della comunità è a Fermo (FM))
- Comunità Casa Lella (gestita dalla Comunità Lella. La sede della comunità è a Grottamare (AP))
- Comunità Belgatto (gestita dalla Labirinto. La sede della comunità è a Fano (PU))
- Comunità Monte Illuminato (gestita dalla cooperativa POLO9. La sede della comunità è a Candelara (PU)).

Il nuovo SIPROIMI di Jesi (ente titolare Comune di Jesi insieme ad ASP Ambito 9, con ente gestore lo stesso RTI di cui sopra) è stato avviato poco prima dell'emergenza COVID-19 e vi sono stati pochi ingressi fino a maggio 2020 (il totale è di 35 posti). L'ente capofila del RTI di questo SIPROIMI, denominato "Comunità Aurora" è la Associazione Casa della Gioventù. Il Ministero dell'Interno, con D.M. n. 12951 del 25/07/2019, ha ammesso al riparto del Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo il progetto presentato, per n.30 posti per minorenni di genere maschile e n.5 posti per minorenni di genere femminile²⁸⁵ per il periodo 01/03/2020–30/06/2022. La durata dell'appalto è di due anni e quattro mesi, decorrenti dalla data del 01/03/2020. Il valore dell'affidamento del servizio è stato indicativamente stimato in euro 2.389.343,23 oltre IVA. Le risorse complessive destinate alle attività del progetto sono stanziare in misura pari al 95% per il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, istituito presso il Ministero dell'Interno e per il restante 5% (euro 59.680,28) diviso tra gli Enti (Comune di Jesi e ASP Ambito 9) e il soggetto gestore secondo la seguente ripartizione: 50% a carico degli Enti e 50% a carico del soggetto gestore. Il valore complessivo dell'appalto ai sensi dell'art. 35 del D. Lgs 50/2016 è pertanto pari a euro 5.461.355,95 oltre IVA se ed in quanto dovuta tenuto conto dei rinnovi e delle proroghe previsti. L'importo annuale dell'appalto pari a euro 1.024.004,24 è stato definito stimando i seguenti costi procapite-prodie per n.35 posti di accoglienza.

Nella provincia di Pesaro Urbino, ha sede un altro progetto SIPROIMI. La comunità è dislocata nel Comune di Lunano di cui ha la gestione la Cooperativa Sociale Labirinto. La struttura di Lunano denominata SPRAR "Senza Confini" è una comunità educativa per minori che dal 2014 accoglie esclusivamente "Minori stranieri non accompagnati Richiedenti Asilo", nonostante tutti i minorenni non accompagnati abbiano diritto ad accedere al sistema SIPROIMI, a prescindere dal loro status legale. La struttura ha una capienza massima di dieci posti (tutti occupati al momento della rilevazione) e, dal 2014 ad oggi, ha ospitato complessivamente ventidue minorenni.

Nel Comune di Fano si trova un'altra struttura per minori non accompagnati, finanziata dal Fondo Accoglienza Migranti (FAMI). La comunità in questione, la Comunità Gomera, è stata predisposta per trasformarsi a breve in un progetto SIPROIMI, la cui capienza è di sedici ragazzi (di cui tredici occupati al momento della rilevazione).

²⁸² I destinatari dei servizi di cui all'art. 1 sono: n. 30 persone appartenenti alla categoria "Minori" (Minori Stranieri Non Accompagnati – MSNA) – sia di genere maschile che femminile – così come definita dal Servizio Centrale SPRAR. Il valore annuo 1.062.270,67 euro (IVA esclusa). Proroga tecnica (sei mesi). 533.715,33 euro (IVA esclusa) per cui il valore complessivo (comprensivo di proroga) ammonta ad 1.595.986,00 euro (IVA esclusa). L'appalto ha durata dal 01/07/2019 e non oltre il 30/06/2020 salvo approvazione per l'anno 2020–2023 da parte del Ministero degli Interni del nuovo progetto SIPROIMI Minori.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ Raggruppamento temporaneo di imprese.

²⁸⁵ Una comunità per cinque ragazze gestita dalla onlus Vivere Verde.

Per quanto riguarda il numero di/delle Assistenti sociali dedicate/i da parte del Comune di Ancona, *Direzione Politiche Sociali*, Servizi Scolastici ed Educativi, U.O. Tutela Età Evolutiva, vi è una sola Assistente Sociale dedicata per il SIPROIMI minori della città di Ancona. L'Assistente Sociale è in carica dal 2001 ed è impiegata presso il Comune. All'epoca era l'ufficio immigrazioni ad occuparsi dei minori stranieri non accompagnati. In seguito ad un picco di arrivi dall'Afghanistan nel 2006, la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati è stata assegnata all'ufficio dei minori e non più a quello degli stranieri che, al 2019, si occupa esclusivamente della gestione del SIPROIMI minori. Viene segnalato, in effetti, come una sola figura nel ruolo di Assistente Sociale non sia sufficiente per far fronte alla gestione di tutti i casi. La stessa AS, evidenzia, oltre all'importanza di gestire gli aspetti logistici e progettuali del SIPROIMI, il bisogno di seguire i singoli casi con maggiore attenzione.

Allo stato della rilevazione non è possibile riportare un numero preciso di mediatori interculturali attivamente impiegati. I mediatori vengono, di fatto, convocati a chiamata secondo le necessità delle singole comunità. Ad Ancona e provincia è principalmente l'associazione ANOLF Marche (a capo del Raggruppamento Temporaneo di Imprese per il SIPROIMI ordinari "Ancona Città d'Asilo") che gestisce l'attività di mediazione linguistico-culturale.

Nel territorio anconetano non sono presenti uffici dedicati ad un supporto etno-psicologico o etno-psichiatrico attento alle variabili culturali in gioco nella salute, tanto che le comunità si rivolgono di norma a psicologi ed etno-psichiatri a disposizione del RTI, contattati in caso di necessità per l'approfondimento di alcune casistiche. Un eventuale presa in carico di tipo psicologico più approfondito, sarebbe rimandata all'ufficio ASUR (Azienda Sanitaria Unica Regionale) di competenza (di seguito solo ASUR).

Con riferimento alle domande di protezione internazionale, i dati raccolti mostrano una presa in carico tardiva, con appuntamenti per la compilazione del modello C3 da parte dei minorenni che vendono tempi di attesa troppo lunghi, con il complesso di effetti critici che da questo ritardo consegue. Questo nonostante la netta diminuzione dei minorenni stranieri non accompagnati richiedenti asilo che, dall'inizio del progetto SIPROIMI di Ancona, si attesta su solo tre casi. Tra gli effetti critici citati, non è escluso quello dell'abbandono delle strutture da parte dei ragazzi. Nel 2019, cinque minori si sono resi irreperibili prima della nomina del tutore, e di questi si è perso qualsiasi traccia sul territorio²⁸⁶.

L'attuale emergenza sanitaria non ha influito in modo significativo sul budget predisposto se non in relazione alla prosecuzione delle attività formative ed educative già predisposte per i ragazzi. Si evince infatti una generale interruzione dei percorsi di formazione professionale e dei tirocini che ha ritardato la progettualità legata al processo di dimissione dei ragazzi dal sistema dell'accoglienza, ma in particolare quella progettualità fondamentale per consentire a molti minorenni di portare a termine il loro percorso di integrazione. Infine, presso il nuovo SIPROIMI di Jesi, molti nuovi ingressi sono stati rimandati in seguito all'emergenza COVID-19.

5.5.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza

Al 31 dicembre 2019, le strutture di accoglienza censite nel SIM che ospitano minori stranieri non accompagnati sono ventiquattro nella Regione Marche. Secondo i dati riportati dal Comune di Ancona, settore Politiche Sociali, allo stato della rilevazione, sono previsti per la città di Ancona trenta posti di accoglienza minori stranieri non accompagnati e trentacinque posti nel Comune di Jesi (AN). Le strutture sono collocate in modo da coprire diverse zone territoriali e, come riportato dai coordinatori, sono tutte abbastanza collegate con i servizi scolastici ed i trasporti pubblici. Attualmente, solo le due comunità gestite dall'ente capofila del RTI, l'Associazione Vivere Verde, si trovano all'interno della città di Ancona.

Secondo quanto riportato dal Coordinatore del RTI del SIPROIMI minori di Ancona, le strutture SIPROIMI, richiedendo una autorizzazione al funzionamento, ricalcano di fatto le regole previste dalla normativa regionale, dovendo rispettare i requisiti minimi predisposti dalla Regione Marche. La struttura opera tutti i giorni dell'anno, h24, con la reperibilità del coordinatore o di un suo sostituto. La conformità stessa della struttura, la divisione degli spazi interni ed esterni, la metratura degli alloggi di residenza dei minorenni ospitati rispettano i criteri enunciati

²⁸⁶ Dati forniti dal Comune, Ufficio Servizi Sociali.

come da bando. Le comunità sono anche fornite di uno spazio esterno, un ambiente che è risultato molto pratico per le attività con i ragazzi durante il periodo di quarantena. Sul versante del personale in servizio, si hanno circa 510 unità diversamente distribuite, con un minimo di 2 ed un massimo di 46 unità per ciascuna struttura. La presenza maggiormente rappresentativa riguarda il settore degli educatori, con il coinvolgimento di assistenti sociali, mediatori culturali, insegnanti ed operatori (58%). Altro settore quello sanitario con medici, psicologi, infermieri e, in minima parte, psichiatri (13%). I principali interventi proposti attraverso la messa in essere del PEI (Programma Educativo Individualizzato²⁸⁷), riguardano l'alfabetizzazione, le attività ludico – ricreative, la formazione lavoro e il sostegno psicologico. La mediazione ed i colloqui psicologici vengono effettuati a seconda del bisogno della singola comunità, in quanto in nessuna di esse vi sono casi ritenuti così vulnerabili da necessitare di un supporto psicologico permanente. L'équipe si riunisce settimanalmente e riceve una supervisione esterna mensile. Il personale delle équipe delle diverse comunità è caratterizzato dalle seguenti figure professionali²⁸⁸: un Responsabile struttura, dai cinque agli otto educatori/operatori per comunità (quasi tutti laureati in scienze dell'educazione), Psicologi e Psicoterapeuti esterni per una supervisione mensile²⁸⁹ (di solito i responsabili dei servizi e delle strutture hanno una formazione o attestazione professionale come psicologi o psicoterapeuti)²⁹⁰, un Operatore legale (esterno alla comunità²⁹¹), mediatori convocati in base alle necessità²⁹², un educatore per la reperibilità notturna (il contratto prevede la reperibilità notturna con obbligo di residenza da mezzanotte alle sette del mattino) ed un cuoco.

La vita all'interno della struttura è regolata da apposito regolamento interno comprensivo di patto di accoglienza e regole di comportamento. Tali documenti sono tradotti nelle lingue comprese dagli ospiti, condivisi con ogni minore accolto e dallo stesso sottoscritti alla presenza di un mediatore. I contenuti dei documenti citati vengono approvati in via preliminare dal Comune. Tali regole contemplano disposizioni che devono facilitare la convivenza, la partecipazione alla gestione della struttura e la permanenza nel progetto. Il regolamento, così come il PEI, è illustrato al minore con l'ausilio di un mediatore culturale. La presenza del mediatore è pertanto assicurata, almeno nei colloqui iniziali, e successivamente resta una figura di riferimento nei casi in cui i minorenni stranieri non accompagnati accolti contestino i contenuti del regolamento o li contrastino con eventuali comportamenti di avversione. In caso di ricovero in strutture ospedaliere, la struttura garantisce presenza in ospedale e ogni forma d'assistenza necessaria al minore e le adeguate cure post-degenza e relativa convalescenza.

L'accoglienza nella comunità rappresenta una opportunità di integrazione per i minori stranieri non accompagnati, ma viene rilevato da più parti come sia necessaria una maggiore e più specifica attenzione alla reale condizione del minore. Secondo l'ufficio delle Politiche Sociali del Comune, in considerazione del fatto che la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati si trovano al momento dell'accoglienza entro un anno dal compimento della maggiore età, è assolutamente opportuno attivare tutte le risorse disponibili finalizzate all'autonomia dei ragazzi orientando i progetti, tenendo conto dei tempi a disposizione e delle effettive possibilità dei ragazzi accolti. Secondo l'Assistente Sociale comunale, sembrerebbe esserci un'eccessiva e disfunzionale collocazione presso i SIPROIMI di Ancona e provincia. In questo modo diventa difficoltoso trovare un tirocinio per tutti i ragazzi ed iscriverli nei CPIA. Servirebbe invece ampliare il numero di posti del SIPROIMI di Pesaro.

Da sottolineare, come l'emergenza COVID-19 abbia in parte influito, rispetto all'individuazione di posti qualificati per l'accoglienza/collocazione in luogo sicuro dei minori stranieri non accompagnati nel territorio del Comune di Ancona, limitando gli ingressi previsti nel SIPROIMI di Jesi.

Nelle comunità, tutte le misure di sicurezza richieste dalla normativa vigente sono state adottate e sono stati forniti ai minorenni tutti i presidi necessari. A seconda della comunità di appartenenza l'idea di indossare la mascherina è stata vissuta in maniera differente dai minorenni. In alcune comunità gli stessi hanno riportato di essersi

²⁸⁷ <https://www.garantediritti.marche.it/migliori-pratiche/report-2018-laccoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-nelle-marche/>

²⁸⁸ Sulla base delle interviste con i coordinatori delle comunità SIPROIMI Ancona e SIPROIMI Pesaro.

²⁸⁹ Si tratta quasi sempre e per tutte le comunità di Maria Luisa Mazzetta che segue sia i progetti SIPROIMI minori che SIPROIMI ordinari di Ancona.

²⁹⁰ Non vi sono in struttura psicologici presenti in modalità permanente, ma vengono convocati su appuntamento.

²⁹¹ Si tratta quasi sempre di Marco Giorgetti che segue sia i progetti SIPROIMI minori che SIPROIMI ordinari di Ancona.

²⁹² Ci si affida alla banca dati di Anolf Marche che offre i servizi di mediazione sia per i SIPROIMI minori ed ordinari oltre ad essere la capofila del SIPROIMI di Ancona (ordinari).

quasi divertiti all'idea di indossarle, mentre in altre si è notato come la relazione educativa fosse ancor più ostacolata dall'uso delle stesse²⁹³. A venti giorni dalla chiusura in lockdown alcuni di essi hanno cominciato a manifestare degli atteggiamenti di insofferenza. Pertanto, si è cercato di contenerne la tensione con attività di tipo ludico-ricreativo. E' stato riportato come, considerata la situazione e la sua eccezionalità, anche in caso di atteggiamenti un po' più tesi, si sia cercato di non sanzionare i ragazzi (come avviene di solito aggiungendo turni di pulizia, sospendendo l'erogazione del pocket money ecc.). Un fattore positivo che è stato riscontrato è come, nel periodo di quarantena, tutti i soggetti coinvolti abbiano sperimentato un maggior tempo da dedicare all'ascolto e alla riscoperta del rapporto inter-personale. Molti minorenni hanno utilizzato il tempo vissuto in comunità riscoprendo alcune passioni ed attività di interesse.

I coordinatori riportano una mancanza di linee guida su come agire dopo la fine dell'emergenza. Gli stessi sottolineano come si rendano necessari protocolli di tutela omogenei e non delegati alla libera interpretazione della singola cooperativa o del comune.

Come anticipato, un'altra delle problematiche emerse durante l'emergenza COVID-19 è stata quella relativa alla prosecuzione dei *tirocini formativi*. L'emergenza ha impedito ai ragazzi di portare a termine il processo di autonomia/emancipazione dall'accoglienza costringendo così, alcune comunità, a richiedere un prosieguo temporaneo dell'accoglienza (per coloro che avrebbero dovuto lasciare le strutture dedicate nei mesi di quarantena). A livello formativo, una difficoltà è emersa nell'uso delle piattaforme scolastiche poiché alcune delle comunità non avevano a disposizione i dispositivi tecnologici necessari per far accedere i ragazzi in contemporanea ai corsi online.

Altri fattori critici rilevati sono stati la limitazione dei contatti tra l'Assistente Sociale ed i ragazzi che, già prima dell'emergenza, erano piuttosto occasionali. Durante la quarantena l'Assistente Sociale non è riuscita a rimanere in contatto, anche solo telefonico, ma ha cercato di stimolare coloro che è riuscita a raggiungere con il proseguo dello studio della lingua. Quest'ultima riferisce che i ragazzi le sono sembrati sereni mentre, a suo avviso, erano i coordinatori a sembrare i più preoccupati vivendo timori legati alla tenuta dell'équipe. Anche le visite dei tutori sono state sospese ed alcuni ragazzi ne hanno fortemente risentito.

5.5.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio

I tutori volontari che, dal 2017 ad oggi, sono stati ammessi alla formazione sono stati complessivamente 193. Dal 2017 ad oggi l'Autorità Garante regionale ha provveduto ad iscrivere nell'elenco dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati istituito presso il Tribunale per i minorenni delle Marche, n. 115 tutori volontari.

Dei circa 30 partecipanti ad ogni corso di formazione (vedi sotto in dettaglio), una ventina ha passato la formazione ed è stata iscritta all'albo. L'ufficio del Garante ha riportato come di seguito i passaggi di nomina dei tutori:

- Una volta concluso il corso di formazione, il Garante invia la lista dei nominativi al competente Tribunale per i minorenni;
- Il Tribunale dispone di una lista con le nomine dei tutori. Non si conoscono con esattezza quanti, tra i 115 tutori formati, siano attivi allo stato attuale, mentre è certo che molti di essi siano titolari di più tutele attive.

Gli interventi del Garante regionale in questo panorama costituiscono diretta attuazione della legge 7 aprile 2017, n. 47 che, come noto, attribuisce a questa Autorità la competenza nella selezione e formazione dei tutori volontari. In particolare, l'articolo 11 della medesima legge, come modificato dal d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220 prevede che ciascun tutore volontario possa avere in tutela sino ad un numero massimo di tre minori stranieri non accompagnati "salvo sussistano specifiche e rilevanti ragioni". A tale scopo è stato stipulato un *protocollo* d'intesa tra il Garante e il Presidente del Tribunale per i minorenni delle Marche per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. La formazione viene sovvenzionata con i fondi dell'ufficio del Garante e non si prevedono contributi di altro tipo. Per la formazione vengono utilizzati gli spazi e gli strumenti della regione (i formatori sono esperti

²⁹³ Ove non vi era l'obbligo, alcuni operatori hanno preferito non metterla per favorire la relazione di vicinanza.

del settore dalla dirigente dei servizi sociali, all'esperto dell'associazione Emergency). I relatori fanno parte di una rete di relazioni funzionali che il Garante intrattiene con il suo Ufficio.

Dal 2017 ad oggi sono stati organizzati 4 corsi di formazione con una cadenza poco più che semestrale. Ciascun percorso formativo ha avuto una durata di circa ventiquattro ore e si è articolato in tre moduli: fenomenologico, giuridico e psico-socio-sanitario. Il primo corso si è svolto nel 2017 (Ancona), il secondo nel 2018 (Ancona), il terzo nel 2019 (Ancona) ed il quarto nel 2019 (Fano²⁹⁴). È stata prevista una frequenza minima obbligatoria di 19 ore sulle 24 complessive previste. In occasione del terzo corso di formazione il Garante, dopo aver visionato da dove provenissero le richieste, ha optato per un corso di base in Ancona con collegamenti online da Ascoli Piceno dagli uffici della regione e dai Centri per l'Impiego di Fermo, Ascoli Piceno e Pesaro. Era previsto, per il primo semestre del 2020, un nuovo corso di formazione a S. Benedetto per coprire la formazione di quell'area, rimandato a data da definire per via del COVID-19.

L'Autorità Garante regionale ha svolto un'intensa campagna volta ad accrescere l'interesse e la sensibilizzazione sull'importanza del ruolo del tutore volontario e della presenza di tale figura nella vita dei minorenni. Secondo il Garante Nobili, in effetti, il tutore non è soltanto il rappresentante legale del minorenne straniero privo di adulti di riferimento nel nostro Paese, ma è soprattutto figura attenta alla relazione con i ragazzi, capace di farsi carico dei loro problemi e dei loro bisogni. Quando si parla di tutela dei minori la Regione Marche sembra esprimere un livello qualificato di attenzione. Esiste una rete che coinvolge gli operatori dei servizi sociali, il TM, gli operatori delle comunità. La formazione risulta essere essenziale anche per gli operatori stessi che hanno faticato nel comprendere il ruolo del nuovo tutore, diverso da quello del consueto tutore istituzionale. All'indomani della legge Zampa, c'è stata una campagna di sensibilizzazione molto significativa, ma l'attenzione si è poi ridimensionata poiché il numero stesso di minori stranieri non accompagnati si è ridotto notevolmente²⁹⁵.

In generale, il Garante promuove anche sui social l'inizio del corso con una conferenza stampa. L'ufficio del Garante espone di fatti un avviso pubblico per la selezione dei partecipanti al corso e diffonde la notizia tramite la rete di associazioni. In seguito, vengono verificati i CC.VV. e le domande ricevute e si avvia il processo di selezione.

Si noti che quasi tutti coloro che hanno partecipato alla formazione per divenire tutori, sono cittadini e soggetti istituzionali appartenenti al mondo del privato sociale coinvolti, a vario titolo, nella presa in carico del minorenne (Tribunale per i minori, Procura, Prefetture, Questure, ASUR, Comunità di accoglienza ecc.). Molto spesso si tratta di interlocutori con i quali l'Ufficio già collabora quotidianamente per la propria attività ordinaria, solo raramente sono ordinari cittadini fuori da tale circuito di interesse.

Di seguito si forniscono alcuni dati utili all'identificazione dei tutori formati nel territorio regionale²⁹⁶: 73% femmine e 27% maschi. Da un'analisi del titolo di studio posseduto vi è una prevalenza di tutori laureati (82%) rispetto a quelli con diploma di scuola superiore (16%). La percentuale di coloro che sono attualmente occupati è pari al 78%, i disoccupati 8%, pensionati circa il 10%. A livello occupazionale la maggior parte di essi sono avvocati oppure professionalità impiegate nel sociale. Si tratta, soprattutto, di donne istruite e quasi sempre laureate, che esercitano la professione di avvocato, la libera professione o prestano attività operando nel sociale.

Il dato aggiornato circa le tutele attive allo stato della rilevazione è in carico al Tribunale per i minorenni che ha acquisito gli elenchi dei nuovi tutori formati. Allo stato della rilevazione, sembrerebbero essere rimaste poche le nomine di tutori istituzionali. Ciò nonostante, permane la criticità dovuta all'assenza di una comunicazione diretta con l'ufficio del TM per quanto riguarda il numero delle tutele attive. Secondo le testimonianze, inoltre, sembrerebbe che nell'ufficio del TM, vengano adoperate delle prassi informatiche un po' datate, come per esempio l'uso del cartaceo rispetto ad una documentazione telematica che sarebbe di più facile accesso.

²⁹⁴ Nel caso di Fano, il Garante ha dato il corso in subappalto all'Associazione l'Africa Chiama. Una prassi recente è stata quella di indire dei bandi dove il Garante chiedeva alle associazioni di fornire uno spazio ove svolgere le formazioni. Secondo il parere di una delle formatrici (etnopsicologa e mediatrice la Dott.ssa Mazzetta che lavora sia con i SIPROIMI minori che ordinari), il corso organizzato dall'Africa Chiama è stato particolarmente proficuo perché ha proposto un format meno istituzionale di quelli elargiti dalla regione. Per la formazione di Fano la notizia del corso è circolata tramite la pagina Facebook dell'Associazione l'Africa Chiama per cui è rimasta, purtroppo, per lo più una formazione quasi interamente dedicata agli addetti ai lavori.

²⁹⁵ Dall'intervista condotta con l'ufficio del Garante.

²⁹⁶ Dati pervenuti dalla segreteria del Garante.

Per quanto riguarda il tempo medio che intercorre tra la conclusione della formazione e la nomina effettiva del tutore, a seconda delle testimonianze, si passa da un minimo di 3-4 mesi ad 1 anno sino a coloro che ad oggi, nonostante la formazione e la disponibilità, non sono stati mai nominati.²⁹⁷

Un fattore di criticità emerso dai colloqui con i tutori è relativo alla fase di abbinamento tra tutore e minorenni. Più specificatamente, molte nomine non sembrano tener conto della prossimità o meno delle comunità di residenza dei minorenni rispetto a quelle dei tutori, che si trovano, così, a dover gestire tutele molto distanti geograficamente, con tutti gli impedimenti che ne derivano.

In base alle testimonianze raccolte, i tutori hanno incontrato molteplici difficoltà nel rapportarsi al proprio ruolo in assenza di un supporto istituzionale di riferimento. Riportano come il punto di riferimento di maggior aiuto nella loro presa in carico sia stato quello dell'assistente sociale. Anche l'Ufficio del Garante sembrerebbe aver messo a disposizione una mail dedicata per i tutori, così come l'organizzazione di un incontro annuale in presenza che, a parer dei tutori stessi, resta però una pratica più che altro rappresentativa. Non vi è stata grande attenzione al criterio territoriale della prossimità nell'individuazione della figura deputata all'esercizio dei poteri tutelari, così come l'organizzazione dei corsi di formazione avvenuti sempre nel capoluogo.

Una ulteriore criticità riscontrata riguarda la prassi di nomina del tutore. Il tutore viene convocato dal TM per la firma della nomina, ma in seguito il rapporto tutore/Ufficio del TM resta flebile. Secondo quanto riportato, spetta al tutore, una volta confermata la nomina, confrontarsi con l'Assistente Sociale ed i responsabili delle comunità, con una certa fatica iniziale nel comprendere le dinamiche istituzionali ed i vari attori di riferimento.

5.5.4 Presa in carico istituzionale

Secondo quanto riportato dai rappresentanti del settore Politiche Sociali del Comune di Ancona e altri attori istituzionali ritenuti testimoni privilegiati ai fini della presente rilevazione, ogni minore straniero non accompagnato presente nel territorio comunale viene preso in carico da un Assistente Sociale del Comune che diventa responsabile del progetto quadro del minore e concorda con la comunità di accoglienza il progetto educativo individuale²⁹⁸.

Come riportato sia dall'Assistente Sociale che dai coordinatori delle diverse comunità, le cartelle sociali sembrano essere così articolate: la cartella del minore si trova nella banca dati del ministero delle politiche sociali ed è riportata anche nella banca dati del comune di Ancona (i cartacei originali si trovano presso gli uffici dell'Assistente Sociale ed includono dati sanitari, legali etc). Le cartelle sono anche in formato digitale, il Comune dispone di un cloud di condivisione digitale così che l'Assistente Sociale e l'ente capofila possano accedere in contemporanea ai documenti relativi ai minorenni. Un'altra scheda con i dati viene compilata dall'ente gestore del SIPROIMI. In aggiunta, ogni comunità ha una cartella contenente i fascicoli dei ragazzi divisi in legale, sociale, sanitario, tirocinio-lavoro e formazione. L'Assistente Sociale del Comune ha accesso a tutte le cartelle sociali dei ragazzi. Ad ogni minore sono legati tre codici (codice del comune, codice del TM, codice SIPROIMI). Le cartelle vengono compilate immediatamente all'arrivo del/la giovane in comunità.

Nel PEI ci sono gli obiettivi prestabiliti per il percorso del ragazzo e le verifiche (BIA) svolte dall'équipe, i dettagli della supervisione in itinere etc. Nel PEI viene trascritto tutto il lavoro che viene organizzato durante il percorso personalizzato. Ogni utente trimestralmente viene convocato dall'équipe per rivalutare la situazione. Ogni tre mesi è redatta una scheda di verifica in base agli obiettivi del PEI ed il grado di raggiungimento che viene condivisa con l'assistente sociale ed il tutore. Se i minorenni sono prossimi alla maggiore età, gli obiettivi del PEI vengono calibrati sul tempo effettivo che il ragazzo ha a disposizione. Con l'eventuale prosieguo dei tre mesi al SIPROIMI, viene redatto un nuovo PEI ancor più focalizzato sugli obiettivi specifici che si vogliono raggiungere in relazione alla

²⁹⁷ Il Garante ha segnalato quella che sembrerebbe, a suo parere, essere una buona prassi. Solitamente, pre-nomina del tutore, i giudici onorari fanno una chiamata di pre-avviso sentendo prima la disponibilità del tutore da nominare per poi mandare la PEC di effettiva nomina per non rischiare di fare rimanere la richiesta sospesa.

²⁹⁸ Il ruolo del minore come protagonista di tale progettazione sembra marginale o assente.

fuoriuscita dal progetto con un nuovo periodo di osservazione. Prima di scrivere il PEI si ha un mese di tempo per l'osservazione del ragazzo; poi si procede alla compilazione della scheda di osservazione ed in seguito il coordinatore prepara il PEI che viene discusso insieme al tutore, al mediatore, al minorenni e all' Assistente Sociale (il PEI viene sottoscritto da tutti). Il PEI include la finalità, gli obiettivi rivolti all'autonomia del ragazzo dopo il compimento della maggiore età. Per i ragazzi di 17 anni ci si focalizza prevalentemente sullo studio della lingua, l'iscrizione alla terza media, alle attività formative e la ricerca lavoro/tirocinio. Il progetto include anche l'area delle autonomie personali (pocket money, trasporti, telefono etc.), l'area dei rapporti con la famiglia di origine, l'area dei rapporti interpersonali all'interno della quale vengono indicati particolari relazioni come, ad esempio, quello delle relazioni istaurate con la comunità circostante. Gli educatori collaborano tutti alla stesura del PEI e le loro responsabilità sono divise secondo le seguenti macro-aree:

- ricerca alloggio e tirocini formativi;
- assistenza sanitaria;
- dimensione amministrativa e legale;
- educazione e formazione²⁹⁹.

Come riportato dal coordinatore del SIPROIMI di Pesaro, la prassi è quella di compilare il PEI trenta giorni dopo l'arrivo in struttura. Durante i primi trenta giorni, si osserva il carattere del minorenni, le relazioni con gli operatori e con i pari, le competenze della persona. Gli educatori si riuniscono mettendo a confronto le diverse relazioni. Viene fatto prima il bilancio delle competenze, si tracciano gli obiettivi, si fa una sintesi di tutti gli interventi ed opinioni che vengono quindi inseriti nel progetto del minorenni. Il bilancio di competenze viene redatto in rapporto alla rete in cui si trova, all'età (quanto è minorenni) per cercare di calibrare e ottimizzare il percorso di permanenza in struttura. Si prepara una bozza che poi, nella riunione d'equipe successiva, viene condivisa con il minorenni. Il minorenni può sottoscrivere il progetto e se ha dei commenti essi vengono tenuti in considerazione per la redazione finale.

In tutto questo percorso può intervenire attivamente anche il tutore. Quest'ultimo può entrare in equipe nell'ultima fase per condividere le scelte finali, oppure avere un ruolo attivo durante tutta la fase di elaborazione stessa del PEI³⁰⁰. I verbali di tutti i colloqui si trovano nelle cartelle personali (deleghe dei tutori e comunicazioni varie con il tutore, stesura del PEI, patto e regolamento di accoglienza, informazioni su scuola e formazione, documenti legali ed assistenza sanitaria).

Viene segnalato come, molto spesso, la stesura del PEI si concentri in modo preminente sulla componente educativa relativa all'alfabetizzazione del minorenni e all'iscrizione al CPIA. Sembra essere trascurata, in parte, la progettualità che riguarda il processo di fuori uscita del minorenni dall'assistenza. Come riportato dai coordinatori delle comunità, il processo di fuori uscita dalla struttura può essere più o meno agevole per il ragazzo ma ciò dipende da una serie di fattori. Viene descritto dagli operatori consultati come alcuni minorenni, durante il periodo di accoglienza, siano stati in grado di tessere relazioni stabili con la comunità circostante grazie, ad esempio, allo sport di squadra, e all'iscrizione scolastica. Ai minori vengono forniti gli strumenti e le informazioni necessarie per potersi muovere in autonomia sul territorio. Vengono accompagnati durante tale percorso dagli educatori che mostrano loro come relazionarsi con gli uffici pubblici o con le strutture sanitarie. Resta, però, problematica la ricerca alloggio, specie se il minorenni, al momento della fuori uscita, non è impegnato in un tirocinio o in altra occupazione remunerata.

Allo stato della rilevazione, sembrano assenti le figure dello psicologo e del mediatore culturale in modalità effettiva e permanente. Spesso i coordinatori sono anche psicologi o psicoterapeuti. A parte gli incontri programmati con gli psicologi di riferimento esterni alla comunità, per una presa in carico di più lunga durata, sembrerebbe

²⁹⁹ Secondo alcune testimonianze, alcuni educatori sembrerebbero concentrarsi soprattutto sul discorso educativo dando, a volte, minore rilevanza ad una progettualità che sia maggiormente concentrata su quelle attività fondamentali per prepararli al percorso di fuori uscita.

³⁰⁰ Il coordinatore del SIPROIMI di Pesaro riporta come i tutori vengano raramente in comunità, in quanto la stessa, si trova a 100 km da Pesaro ed i tutori non hanno a disposizione un budget per tali spostamenti per cui i loro interventi si limitano spesso ad una e-mail. A suo avviso, lo stesso riporta: "Nella realtà, il tutore è una figura che se il minorenni ha la fortuna di incontrare una volta. Di base ci si accorge che, dopo la nomina, la funzione del tutore è veramente marginale e ciò dipende sia dalla distanza geografica che dalla diversità di approccio dei tutori stessi alla tutela che viene loro assegnata". Nella comunità di Lunano solo 4 tutori hanno chiamato durante l'emergenza."

necessario contattare l'ASUR³⁰¹ o il consultorio competente per territorio. Della mediazione, come si anticipava, è competente l'Associazione Anolf Marche che dispone di una banca dati con più di 40 mediatori per circa un'ottantina di lingue e dialetti. Il Comune di Ancona ha inoltre attivato una convenzione con una cooperativa di Roma che, a richiesta, organizza la mediazione ad Ancona.

Tra le criticità emerse per quanto concerne il lavoro quotidiano attivato dal personale con i minori stranieri non accompagnati, figurano la scarsa acquisizione di autonomia, le difficoltà di accesso ai tirocini lavorativi ed all'iscrizione dei centri per l'impiego, la gestione dell'uscita, i problemi legati al ricongiungimento del minore con i familiari che si trovano all'estero, i tempi di attesa per il rilascio del permesso di soggiorno. "In questo contesto – ha spiegato il Garante Nobili – si pensi a quei minori che vorrebbero raggiungere i loro familiari all'estero e si trovano, tuttavia, negata la possibilità di relocation europea, che consenta di effettuare il viaggio in una situazione protetta. Diversi sono i minorenni che vivono il collocamento in comunità come una costrizione ed appena possono cercano di proseguire il viaggio mettendosi nelle mani di trafficanti, esponendosi così a rischi concreti. Pesa l'assenza di un sistema europeo di protezione". Il Garante invita anche a riflettere "sull'irrazionalità di una protezione che, per molti ragazzi, cessa al compimento della maggiore età. Il rischio è quello di un'accoglienza che nella maggior parte dei casi dura pochi mesi e non garantisce un effettivo percorso d'integrazione ³⁰²".

5.5.5 Prassi formalizzate di ascolto del minorenne

Le prassi di ascolto istituzionale dei minori vengono effettuate dalla Assistente Sociale a seconda delle necessità. A parere del vicario del Presidente del TM di Ancona, le prassi di ascolto sono una pratica presente e attiva. Ciò nonostante, altre testimonianze ufficiali, riportano come, di fatto, le prassi di ascolto presso il TM non avvengano e non risulti che il TM proceda in questo senso. Non sembra esserci nessun follow-up o verifica post-formazione (anche i tutori ed i coordinatori affermano quanto detto dal Garante). Se le prassi di ascolto erano già carenti prima della pandemia, esse sembrano essere state completamente sospese nei mesi della crisi sanitaria che ha determinato una riduzione delle attività del TM. Il rapporto tra tutore e ragazzi durante il COVID-19 si è limitato spesso ad una telefonata. Le comunità erano blindate ed i tutori non potevano accedervi. Solo in rari casi, inoltre, il TM sembrerebbe essersi rivolto al Comune chiedendo di ascoltare il ragazzo con l'ausilio di un mediatore.

Il coordinatore del SIPROIMI di Pesaro riporta che, con ogni probabilità, l'ascolto presso il TM viene omesso poiché, ogni tre mesi, il TM riceve una relazione dai servizi sociali di riferimento tramite l'aggiornamento del PEI, e se non emergono motivi di criticità, il TM evita di disporre colloqui individuali con i ragazzi. Una ulteriore difficoltà nel procedere nelle prassi di ascolto sembra essere collegabile alla disponibilità di mediatori culturali che non sono comunque presenti per tutte le provenienze culturali.

Secondo quanto riportato dall'Ufficio del Comune dei Servizi Sociali, sembrerebbe necessario ed utile programmare dei momenti di incontro con il TM per rivedere e ri-discutere determinate procedure e per produrre orientamenti condivisi e linee guida tesi a supportare un'operatività coordinata ed efficace tra i vari attori istituzionali.³⁰³

5.5.6 Colloquio di identificazione

Per quanto riguarda i colloqui di identificazione svolti presso le strutture di prima accoglienza nel territorio di Ancona, emergono differenze sulle modalità attraverso le quali il colloquio viene svolto anche in relazione alle diversità che caratterizzano il contatto del minore con i servizi (ingresso programmato, presentazione in autonomia,

³⁰¹ I dipendenti ASUR hanno a volte dei contratti di collaborazione con le cooperative oppure sono dipendenti delle cooperative stesse.

³⁰² https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/accolti_nelle_marche_oltre_200_minori_stranieri_soli

³⁰³ In passato, un precedente garante aveva tentato di dar vita ad un tavolo di confronto tra la procura, il TM, le forze dell'ordine, ma che non è poi proseguito come iniziativa.

rintraccio sul territorio). Quando il minore si presenta autonomamente la Questura procede con l'identificazione³⁰⁴, contatta la polizia municipale e, durante tale passaggio, la polizia avvisa l'ufficio politiche sociali del Comune. L'Assistente Sociale del Comune, una volta ricevuta la segnalazione, contatta le comunità per discutere dove debba essere collocato il minorenne. In precedenza, ad Ancona, era presente anche il sistema di prima accoglienza gestita del comune con l'ausilio della cooperativa COOSS Marche. Ad oggi alcuni posti di prima accoglienza sono stati mantenuti all'interno delle comunità. I ragazzi presenti attualmente nelle comunità si sono presentati quasi tutti autonomamente in questura e solo uno di loro è stato rilevato durante un controllo in una nave che proveniva dalla Grecia.

Durante i primi colloqui in questura il mediatore non è sempre presente. Quando assente, come riporta l'Assistente Sociale, spesso emergono problemi di comunicazione in un momento cruciale che viene tuttavia non considerato, nelle prassi, in tutta l'importanza che meriterebbe. Si evidenzia come la funzione dello psicologo sembra essere assente in queste occasioni importanti di conoscenza del ragazzo e di eventuali variabili che potrebbero orientare il percorso di accoglienza.

Una volta entrato in comunità, invece, il primo colloquio viene effettuato dal coordinatore insieme allo psicologo e al mediatore. Solitamente, per evitare di richiedere diverse volte al ragazzo le stesse cose troppi colloqui, il colloquio in parola è effettuato sempre entro un mese dall'ingresso nella struttura, ed un secondo colloquio viene tenuto dall'Assistente Sociale con l'ausilio di un mediatore e del tutore se interessato a partecipare.

5.5.7 Accertamento dell'età

Dal 3 marzo 2016, nelle Marche, è in atto un Protocollo regionale operativo che descrive dettagliatamente le azioni da intraprendere per la valutazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati presso i servizi sanitari regionali. Dal 6 gennaio 2017 è entrato in vigore un altro Regolamento che mette in chiaro il ruolo e i rapporti tra le diverse Amministrazioni. Il suddetto regolamento è stato elaborato dal Tavolo tecnico interregionale "Immigrati e Servizi sanitari" con i contributi di: Ministero della Salute (DG Prevenzione), del Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia, del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, di esperti e stakeholder (SIMM, INMP, SIP, GNLIBI, FIMP, R. Viridis, UNHCR, SAVE THE CHILDREN). Con parere positivo da parte dell'Autorità nazionale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e del Consiglio Superiore di Sanità e come previsto dalla legge, se ben condotte le fasi di accoglienza ed identificazione, può non essere necessario ricorrere alla valutazione sanitaria che, infatti, deve essere effettuata solamente in ultima ratio ed esclusivamente nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età dell'interessato e dopo il tentativo di reperire la documentazione anagrafica del minorenne anche attraverso il contatto con le Autorità consolari, laddove il minorenne non sia potenzialmente un richiedente asilo, DPR 535/99 art. 5 c. 3 (norme primarie dello stato e della Direttive UE 32 e 33/2013).

Tavola 34 - Sedi operative sanitarie Ancona e Provincia



³⁰⁴ La Questura prepara il verbale di affidamento tra la stessa e la polizia municipale. Il verbale della questura sembrerebbe scarso in contenuti. Dipende dal contesto in cui viene trovato il minorenne e l'orario (se di notte o nel fine settimana). La polizia municipale prende in carico il ragazzo poi informa il comune che chiama a sua volta la comunità. Quando vi era il sistema di prima accoglienza, c'era più tempo per accogliere il minorenne il quale, prima del trasferimento in comunità incontrava l'Assistente Sociale per un primo colloquio conoscitivo più approfondito. I nuovi arrivati vengono mandati direttamente in strutture di seconda accoglienza ed anche l'Assistente Sociale li incontra dopo qualche giorno/settimana. Inizialmente, la stessa Assistente Sociale ha chiesto di essere presente durante il colloquio iniziale di raccolta dati, ma essendo l'unica ad occuparsi dei casi, ha dovuto delegare tale prassi direttamente alle comunità.

La Dott.ssa Patrizia Carletti, a capo dell'Osservatorio delle disuguaglianze nella salute³⁰⁵ di Ancona è riuscita a sviluppare team multidisciplinari anche tramite dei corsi organizzati per il personale. Presso gli uffici dell'Azienda Sanitaria Unica Regionale (in seguito ASUR) si trova un elenco con i contatti degli esperti. Secondo quanto riportato nel corso della ricognizione, permangono alcune criticità da segnalare per quanto riguarda questa fase³⁰⁶. La prima è certamente relativa alla metodologia utilizzata, nella stragrande maggioranza dei casi tutta incentrata sull'aspetto medico-radiologico a differenza di quanto indicato dal Consiglio Superiore di Sanità, dal Protocollo ministeriale del 2009, dal corpo scientifico internazionale, dalle raccomandazioni dell'Unione Europea in materia e dalla stessa Legge 47/2017. manca riferimento ad ultimo Protocollo approvato

Con riferimento al permesso di soggiorno, è emerso che nelle more della produzione dei documenti necessari per completare la procedura di identificazione (finché restano assistibili come Stranieri Temporaneamente Presenti), i minorenni non possono avere un documento di identità e non possono essere iscritti al Servizio Sanitario Nazionale. Altri fattori mancanti che invece tenderebbero a rendere la procedura più efficiente, riguardano la generale assenza di mediazione linguistica e culturale qualificata, così come una formazione specifica per gli operatori sanitari e la costruzione di un gruppo di esperti per garantire una omogeneità professionale sul territorio.

Per effettuare l'accertamento dell'età si procede a tale controllo solo con il nulla osta della procura, il consenso del minorenne e del tutore (unico verbale dove tutti firmano alla presenza del mediatore che si invia all'ASUR).

Il Garante riporta che non ci sono mai state situazioni limite gestite con severità. Il minorenne ha avuto l'appoggio del mediatore e sono state effettuate delle valutazioni multidisciplinari. Viene riportato come le Marche siano una regione sensibile ed attenta circa la tutela dei minori e difficilmente vengono segnalati casi di abuso dei diritti. Il territorio ha sempre dimostrato una buona sensibilità sociale e politica.

Nelle Marche, l'accertamento dell'età resta comunque una procedura poco utilizzata. Secondo quanto riportato da coordinatori di comunità, gli esami che vengono condotti non sono mai olistici perché mancano sempre delle figure di riferimento che sarebbero necessarie. Per esempio, il mediatore deve essere finanziato dalla cooperativa, perché l'ASUR non ne ha a disposizione in sede. In altri casi è accaduto che durante la rilevazione, mancassero lo psicologo e/o il pediatra. Nella maggior parte dei casi, gli accertamenti dell'età continuano ad essere basati quasi esclusivamente su esami medici e antropometrici (quali la misurazione del polso). In seguito all'esame, l'ASUR comunica il risultato al tutore e all'Assistente Sociale³⁰⁷. L'accertamento dell'età, molto spesso, viene omesso ove i ragazzi dimostrino 17 anni, perché si tende a sfruttare il poco tempo a disposizione per concentrarsi sulla progettazione individuale.

È molto raro che ci siano dei casi di dubbi fondati sull'età dichiarata, molti sarebbero visibilmente minorenni, per cui le autorità competenti non hanno ritenuto fondati dubbi sull'età dichiarata. L'Assistente Sociale riporta come, a suo avviso, le valutazioni non siano precise e come spesso dipendano da come si pone il ragazzo, oppure da chi e come è composta l'equipe multidisciplinare.

Tutte le informative avvengono comunque alla presenza del minorenne. Dapprima si procede ad un colloquio con il ragazzo ed il mediatore (se il beneficiario non è in grado di comunicare in italiano) e se successivamente il tutore può recarsi in struttura, si provvede direttamente al colloquio con lo stesso, altrimenti si provvede ad inviare l'informativa al tutore. Ciò nonostante, nessun protocollo multidisciplinare adottato sembra essere totalmente in linea con i parametri definiti nella L. 47/17 e gli esami non sono condotti in maniera coordinata e, tantomeno,

³⁰⁵ L'Osservatorio sulle Disuguaglianze nella Salute (ODS) è inserito nelle attività dell'Agenzia Regionale Sanitaria (ARS) della Regione Marche e dal 2000 si occupa di:

- Condizioni di salute degli immigrati;
- Assistenza sanitaria, organizzazione dei servizi;
- Diritto alla salute e accesso alle cure necessarie per i gruppi più svantaggiati (particolarmente popolazione immigrata e femminile);
- Aspetti culturali: formazione interculturale partecipata degli operatori del SSR (sanitari e amministrativi);
- Mediazione interculturale.

³⁰⁶ Le informazioni a seguire sono state estrapolate dalla presentazione della Dott.ssa Carletti intitolata "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati" (Feb 2017)

³⁰⁷ Si tratta della Assistente Sociale del Comune di Ancona oppure dell'Assistente Sociale dell'Ambito 21- tramite PEC che poi lo comunica alla comunità.

sembrano essere effettivamente multidisciplinari per tutte le aree della regione. Per quanto riguarda la specifica metodologia seguita ed esami si può consultare il relativo Protocollo³⁰⁸ per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati (Ancona, 13 febbraio 2017³⁰⁹).

5.5.8 Indagini famigliari

L'Ufficio Politiche Sociali del Comune ha fatto raro uso delle indagini famigliari, soprattutto perché permangono dubbi relativamente all'efficacia e all'utilità di tale procedura. Durante il colloquio conoscitivo iniziale, viene chiesto al minore se vuole che vengano condotte tali indagini. Se i minorenni sono collaborativi, si tenta di contattare i genitori per telefono. La qualità dell'indagine è comunque scarsa e basata su pochi accertamenti, anche a fronte dell'assenza di verifica su documenti che possano attestare la storia e la situazione dei ragazzi. Nessun accertamento concreto circa l'identità dei familiari nei paesi di origine viene realizzato. Il sistema non sembra quindi essere strutturato per confermare la veridicità dei dati. Viene riportato come, durante il primo incontro, anche alla presenza del mediatore, ci si trovi a comunicare con un presunto genitore al telefono (senza certezza alcuna che sia realmente un parente stretto del minore). Servirebbe, secondo l'Assistente Sociale, una migliore collaborazione transnazionale ed un sistema di presa in carico del ragazzo nel loro rapporto con le famiglie da cui provengono.

Dal 1 gennaio 2019 a marzo 2020, sono state richieste 8 indagini famigliari (una indagine non era più di competenza, una negativa - un ragazzo pachistano di cui hanno trovato i parenti dopo pochi giorni). Per quanto riguarda i ragazzi albanesi, le indagini sono ferme anche se il paese è decisamente più vicino.

5.5.9 Affidi famigliari

Nel territorio esistono diverse e generose esperienze di affido familiare e a fianco sono sorte associazioni che si occupano di sostenere, formare e accompagnare le famiglie affidatarie o a sensibilizzare nuove potenzialità.

L'Amministrazione Comunale di Ancona ha avviato nel 2017 un progetto di affido familiare capace, al tempo stesso, di contenere i costi sociali tramite un rimborso mensile di circa 512 euro. «Una spesa di gran lunga inferiore per il Comune rispetto agli attuali 80-100 euro giornalieri per mantenere un minore in una struttura dedicata. «In teoria l'accoglienza dovrebbe essere a carico dello Stato – ha spiegato l'assessore Emma Capogrossi – ma al momento non ci sono centri pronti e quindi è tutto sopra le spalle dei Comuni. Per lanciare l'affido familiare abbiamo in mente un ciclo di incontri con i cittadini nei vari quartieri e una campagna promozionale mirata³¹⁰».

Esiste anche un progetto che si chiama “Fianco a fianco” grazie al quale il Comune ha promosso gli affidi omoculturali (due affidi di due ragazzi senegalesi nel 2017³¹¹). Il comune di Macerata ha gestito alcuni affidi omoculturali tramite il Progetto Arcobaleno.

Un interessante sperimentazione in tema di affido che si ritiene utile segnalare, è quella adottata per soggetti vulnerabili: si tratta di famiglie che accolgono i minorenni temporaneamente – ad esempio due ore al giorno per lo studio dell'italiano – come base per poi sviluppare un successivo rapporto. Al momento non vi sono casi di affido rilevati. Secondo quanto riportato, sembra difficile che una famiglia italiana prenda in affido un minore di 16-17 anni. Secondo l'Assistente Sociale, questo vale sia per i minori italiani, sia per gli stranieri. Esisterebbero, inoltre, diverse tre tipologie di affido per minorenni stranieri non accompagnati: 1. Affido totale alla famiglia (raro) 2. Regime saltuario (orario prestabilito). 3. Il minore vive in famiglia ma sono gli educatori che a livello burocratico continuano a rappresentare il punto di riferimento per le questioni burocratiche tra comunità e famiglia.

³⁰⁸ https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/protocollo_identificazione_msna.pdf

³⁰⁹ Per ciò che riguarda l'opinione del TM rispetto a quanto sopra, ai fini del provvedimento di attribuzione dell'età ed il numero di impugnazioni avverso tali provvedimenti con conseguente sospensione degli effetti, tali dati non sono stati ancora rilevati per mancato accesso all'ufficio del TM durante il periodo di emergenza COVID-19.

³¹⁰ <https://www.centropagina.it/ancona/al-via-laffido-familiare-dei-minori-stranieri-ad-ancona-109/#:~:text=ANCONA%20%E2%80%93%20La%20citt%C3%A0%20ospita%20109%20minori%20stranieri%20non%20accompagnati.&text=Le%20famiglie%20disponibili%20all'affidamento,mensile%20di%20circa%20512%20euro.>

³¹¹ <https://www.comune.ancona.gov.it/ankonline/ankonmagazine/2020/01/20/nuove-prassi-per-laffido-familiare-in-ambito-regionale-il-comune-di-ancona-in-un-progetto-di-rete/>

Per ciò che riguarda la conoscenza dei vantaggi previsti dalla legge connessi alla possibilità di affidamento, alle caratteristiche delle persone – nuclei familiari affidatari eventualmente presenti e/o le campagne di sensibilizzazione sul territorio, allo stato attuale della rilevazione, non sono stati riscontrati dati significativi.

5.5.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19

Il diritto allo studio resta centrale nella presa in carico da parte delle comunità di accoglienza. Frequentemente, dal momento dell'arrivo, il tempo è poco e i minorenni necessitano di apprendere la lingua italiana e proseguire la loro formazione verso l'autonomia. Viene riportato dai coordinatori delle comunità che, fino al superamento del sedicesimo anno di età, per legge i minori dovrebbero essere iscritti alle scuole statali ed avere il diritto di entrare nella classe alla quale appartengono per età anagrafica. Purtroppo, questo spesso non accade e si creano, in diverse occasioni, incomprensioni con le scuole. Coloro che non rientrano nell'obbligo scolastico vengono iscritti a CPIA³¹² e a corsi di formazione professionalizzati, in base alle capacità che dimostrano e alle aspettative personali. Allo stato della rilevazione, tutti i ragazzi presenti nelle comunità sono stati iscritti o ai centri CPIA o alle scuole medie-superiori.

Vi sono tre CPIA principali. Uno ad Ancona, uno a Senigallia ed uno a Pesaro e le comunità fanno riferimento a questi tre centri. Essendo una seconda accoglienza, spesso i ragazzi hanno già svolto corsi di lingua nelle comunità di prima accoglienza, per cui, considerato il target di età compresa tra i 15 e i 18 anni, la priorità è l'iscrizione alle scuole medio-superiori (quasi sempre istituti professionali) o, in base all'avvicinarsi della maggiore età, si cerca di garantire al ragazzo almeno un diploma biennale per un eventuale inserimento lavorativo.

Inizialmente, il percorso educativo-formativo inizia con alcune settimane di osservazione e si attiva, in un primo momento, con un corso di italiano interno alla comunità. Se i minori arrivano in concomitanza con l'inizio dell'anno scolastico, essi vengono iscritti subito al CPIA e, dopo tre settimane dall'arrivo, iniziano ad andare a scuola. Se l'arrivo è vicino o precedente all'estate, vengono invece attivate delle risorse interne per l'insegnamento dove si strutturano delle ore di studio dell'italiano. In generale, i minorenni si recano a scuola per tre giorni a settimana per due ore al giorno. I minorenni delle comunità fuori Ancona intensificano lo studio dell'italiano con i corsi alla scuola di lingue Penny Wirton che si trova a Senigallia (AN) per quattro ore a settimana. Alcuni frequentano la terza media ed altri sono al livello A1.

È stato riportato dal coordinatore del RTI come sarebbero necessarie maggiori risorse economiche per poter garantire l'accessibilità a corsi di formazione a pagamento oppure a tirocini e iter volti a garantire una vita futura con più opportunità. La comunità in autonomia non riesce, con le risorse a disposizione, a garantire un corso di formazione, che spesso deve essere pagato.

Vi sono due tipologie di tirocini formativi, finanziati per la maggior parte dei casi dal progetto stesso. Quelli di inclusione sociale, i quali prevedono un costo di circa 180 al mese (spesso sono le cooperative a stanziare dei fondi per l'attivazione degli stessi³¹³) e i tirocini formativi che costano circa il doppio e per i quali le strutture di accoglienza non riescono a coprire le spese necessarie per tutti i beneficiari in accoglienza. Nella maggior parte dei casi, dunque, lo sforzo possibile è quello di garantire a tutti almeno un'esperienza bimestrale. Le assunzioni conseguenti ai tirocini sono rare. Per i sedicenni, attivare un tirocinio è più difficile: le aziende sembrano essere meno disponibili ma, in diversi casi, anche per questa fascia di età sono rilevabili esperienze realizzate e in atto. Molti ragazzi hanno portato avanti diligentemente scuola e tirocini in modo congiunto. Esistono alcune collaborazioni con cooperative locali, come per esempio con la cooperativa agricola "La Terra e il Cielo", costituita a Senigallia, che consentono ai ragazzi di realizzare esperienze significative in vista dell'imminente condizione che li vedrà vivere autonomamente.

³¹² L'iscrizione al CPIA di Pesaro avviene anche senza permesso di soggiorno (il CPIA è molto collaborativo). Essendo la questura di Pesaro oberata di lavoro si è deciso di snellire alcune prestazioni come l'iscrizione ai CPIA anche senza cedolino o permesso di soggiorno.

³¹³ I ragazzi vengono tutti iscritti ai Centri per l'Impiego (CPI) locali in modo da poter attivare dei tirocini professionalizzanti

Permane il problema legato alle condizioni abitative. La maggior parte dei ragazzi esce dal percorso comunitario con un tirocinio avviato e questo permette loro di vivere in maniera autonoma solo per un breve periodo. Resta comunque difficile per la maggior parte dei casi il trovare una sistemazione in affitto, laddove l'unico garante è rappresentato dalla comunità di accoglienza. In questi casi, la presenza di un tutore può determinare una differenza, anche se la necessità rimane quella di percorsi più strutturati e integrati con il progetto di accoglienza il quale deve avvalersi di prospettive sostenibili.

Durante il periodo di emergenza COVID19, in alcune comunità, si è riusciti ad accedere all'acquisto di strumenti informatici per consentire ai ragazzi di potersi collegare online e, alcune scuole, hanno prestato dei tablet. Alcuni ragazzi si sono sentiti più a loro agio in questa modalità (la didattica online individuale gli ha permesso di sentirsi alla pari rispetto allo stare in classe). In altri casi, l'uso delle piattaforme è risultato difficoltoso. Inoltre, alcune comunità non hanno avuto a disposizione dispositivi tecnologici sufficienti in contemporanea per tutti gli ospiti.

5.5.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui

Ferme restando alcune difficoltà legate alla disponibilità di documenti necessari a presentare all'istanza di conversione del permesso di soggiorno per minore età ad altre forme, i minorenni di nazionalità albanese sembrano avere maggiori chances di conversione per la disponibilità di dati anagrafici più precisi.

Si sono registrati, allo stato della rilevazione, due soli casi in attesa di prosieguo amministrativo che sono stati richiesti per situazioni di particolare vulnerabilità. Di recente è stata presentata una terza istanza. Dal 2019 sono state presentate tre istanze e, di queste, due hanno ricevuto riscontro positivo. Inoltre, vi è stato un prosieguo disposto dal TM e non richiesto dal Comune per una ragazza vittima di tratta.

I prosiegui spesso non rientrano nei desideri dei minorenni che, talvolta, preferiscono rendersi autonomi una volta compiuta la maggiore età. Ciò vale in particolare per i minorenni di nazionalità albanese che, secondo i dati riportati, hanno maggiore facilità di relazione e di reperire alternative che gli consentano un adeguato collocamento e una permanenza di lungo periodo sul territorio nazionale.

Le istanze presentate hanno visto la collaborazione del tutore volontario (le comunità demandano una valutazione sull'iniziativa dell'istanza ai servizi sociali). Secondo i testimoni intervistati, i prosiegui amministrativi vengono avvertiti come estremamente negativi dai servizi sociali, perché prevedono costi importanti di cui deve farsi carico il comune. La misura del c.d. prosieguo, prevista dalla legge Zampa, non è accompagnata da un intervento economico di sostegno. Inoltre, i servizi sociali hanno riferito un'assenza di chiarezza, ritenendo che manchi ancora una parte importante dell'attuazione delle disposizioni legislative in materia, l'assenza di linee guida, di posti disponibili in strutture dedicate. Ad esempio, in alcuni casi, i ragazzi a cui viene concesso il prosieguo amministrativo continuano a risiedere all'interno delle stesse strutture che li accoglievano come minorenni, con tutte le problematiche che da questa situazione possono derivare.

5.6 Rapid Assessment - Città di Palermo

5.6.1 Sostenibilità

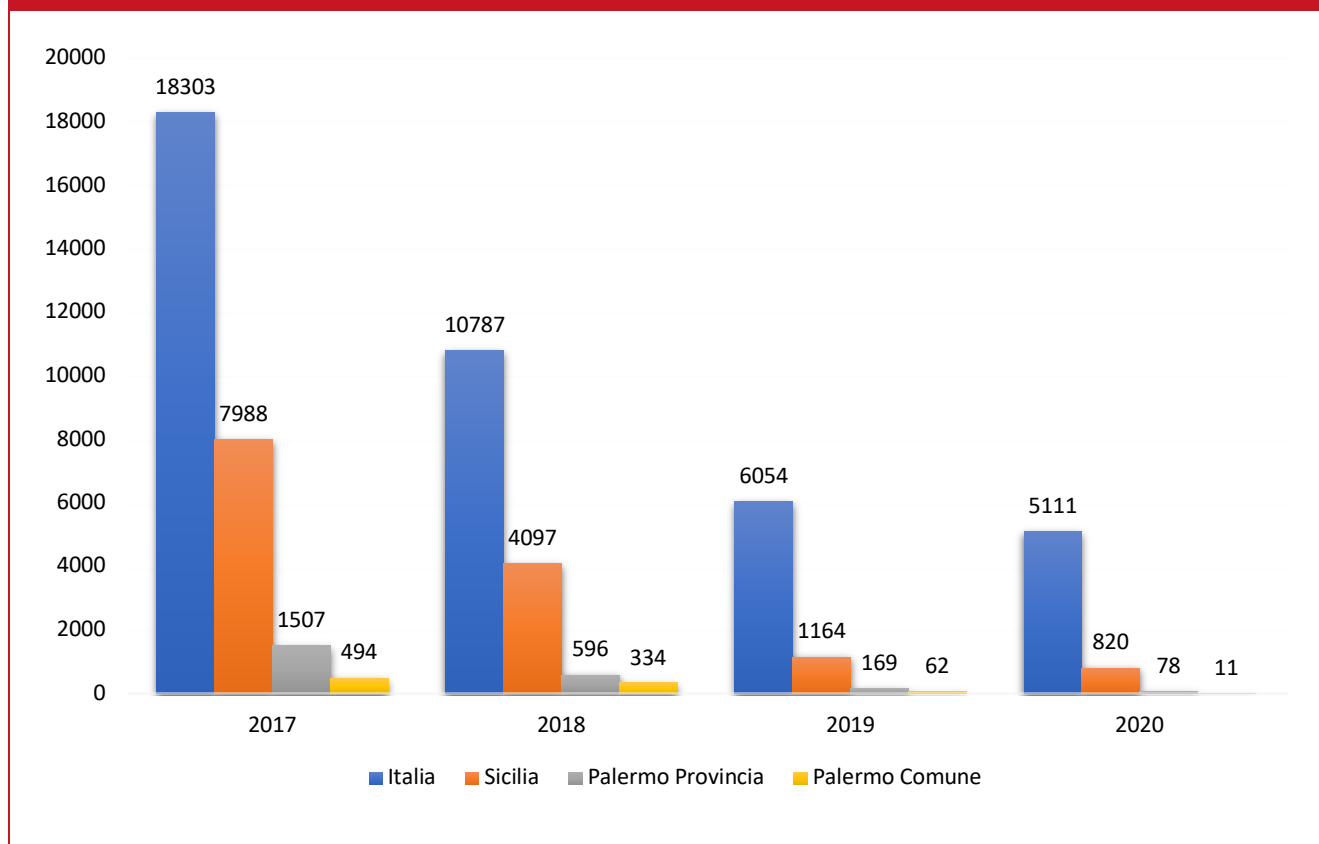
Allo stato della rilevazione, la città di Palermo ospita 11 MSNA (dati Servizi sociali) su una popolazione residente stimata a 663.401 abitanti (Dati ISTAT 31 dicembre 2018).

Negli ultimi tre anni e mezzo, in linea con una generale drastica riduzione del numero assoluto di MSNA censiti in Italia, si registra un forte ridimensionamento del numero di MSNA presenti in Sicilia, e nel territorio palermitano (Provincia e Comune) più in particolare.

Al 31 dicembre 2017, la Sicilia ospitava 7.988 MSNA, ovvero il 43,6% delle presenze a livello nazionale. A questa stessa data, la provincia di Palermo ospitava 1.507 MSNA, ovvero il 18,8% delle presenze regionali. Ad agosto 2017, il Comune di Palermo ospitava da solo circa un terzo delle presenze provinciali, ovvero 494 MSNA.

Complessivamente, allo stato della rilevazione, il numero di MSNA è diminuito di circa dieci volte fra dicembre 2017 e aprile 2020 (si veda il grafico *infra*).

Tavola 35: Evoluzione presenze MSNA in Italia, Sicilia, Provincia (PA) e Comune di Palermo 2017-2020³¹⁴



Si noti che si tratta di una diminuzione progressiva che concerne allo stesso tempo i numeri assoluti e la proporzione di MSNA ospitati nel territorio palermitano (Provincia e Comune) rispetto ai dati regionali e provinciali. In effetti, rispetto alle presenze registrate in Regione al 31 dicembre 2017, la percentuale di MSNA presenti nella Provincia di Palermo si è dimezzata passando dal 18,8% al 9,5% ad aprile 2020. Altrettanto significativo risulta il ridimensionamento della proporzione di MSNA censiti nel Comune di Palermo. Se nel 2017, la città ospitava il 25% circa dei MSNA presenti in Provincia, oggi ne accoglie il 15%.

Risorse poste a bilancio presso il Comune di Palermo

Per la presa in carico di MSNA e di neomaggiorenni con prosieguo amministrativo (ex. Art. 13 c.2 L.47/2017), presso il Comune di Palermo sono stanziati 19 milioni di euro attraverso fondi comunali; e 5 milioni di euro provenienti da fondi del Ministero dell'Interno per la presa in carico di MSNA attraverso il sistema S.P.R.A.R./SIPROIMI. Malgrado lo stanziamento di risorse adeguate a bilancio, si registrano lunghi ritardi da parte del Comune nel versamento della retta alle comunità di accoglienza (fino a 11 mesi). Si noti che lo stallo nei pagamenti è, a sua volta, collegato a ritardi nei pagamenti da parte del Ministero degli Interni per quanto riguarda il sistema S.P.R.A.R./SIPROIMI o, ancora, all'impossibilità, da parte del Comune di saldare la retta alle comunità di accoglienza per via di tecnicismi di ordine burocratico, indipendenti dal Comune stesso. Ad esempio, il Comune non è in grado di finalizzare il saldo per quelle comunità per le quali sussistono delle pendenze presso l'I.N.P.S., in particolare per via del

³¹⁴ Tabella elaborata dall'autore triangolando i dati SIM a livello nazionale, regionale e provinciale, e i dati forniti dall'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Palermo.

mancato pagamento dei contributi per i propri dipendenti da parte delle comunità. Ciò si deve ad un circolo vizioso creatosi attorno ai pagamenti per via dei ritardi. In ogni caso, i ritardi nei pagamenti hanno avuto un impatto molto importante sulla sostenibilità delle piccole realtà dell'accoglienza. In effetti, mentre le comunità di accoglienza collegate a fondi privati o enti no-profit sono state in grado di sostenere le spese necessarie, anticipando i fondi in attesa del saldo da parte del Comune, le piccole realtà sono state costrette a chiudere.

Se durante il picco delle presenze di MSNA registrati a Palermo nel 2017³¹⁵ il numero delle comunità di accoglienza per MSNA era vicino alla cinquantina, oggi vi sono solo due comunità qualificate all'accoglienza di MSNA secondo le disposizioni legislative nazionali e regionali in vigore: un SIPROIMI ("Al centro del mondo") e una comunità di seconda accoglienza (Casa dei Mirti).

I ritardi accumulati dall'amministrazione potrebbero aver contribuito alla diminuzione del numero di MSNA nel Comune di Palermo nell'ultimo triennio, uniti ad altri fattori strutturali come:

- la chiusura dell'operazione "Mare Nostrum" per il salvataggio in mare di migranti provenienti soprattutto dalla Libia e, parallelamente, la stesura di accordi bipartisan come il memorandum Italia-Libia (2017),³¹⁶ che stabilisce una stretta collaborazione con la Guardia Costiera Libica al fine di "regolare" i flussi;
- l'entrata in vigore dei cosiddetti "Decreti Sicurezza" (D.L. 113/2018; D.L. 53/2019), e in particolare il Decreto Sicurezza bis (D.L. 53/2019) che ha ulteriormente ridotto il margine di manovra degli attori umanitari che operano sulla rotta migratoria del Mediterraneo centrale, scoraggiando, bloccando e rendendo più difficile l'attività di salvataggio.

5.6.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza

Sebbene vi siano soltanto due comunità qualificate all'accoglienza dei MSNA da un punto di vista amministrativo (N.1 SIPROIMI, N.1 comunità di seconda accoglienza), i MSNA sono ospitati presso 6 diverse comunità. Nell'ambito di queste, 4 su 6 ospitano infatti MSNA sia italiani che stranieri (le cosiddette comunità "miste") oltre che – in alcuni casi – neomaggiorenni con prosieguo amministrativo.

In effetti, il Comune di Palermo ha adottato una politica in controtendenza rispetto alle disposizioni regionali in materia di accoglienza di MSNA varate nel 2016 (Decreto del Presidente della Regione 513/2016). La Regione richiede la separazione dei percorsi di accoglienza fra MSNA e minori italiani, istituendo un diverso capitolato e trattamento per minori italiani e stranieri. Il DPR 513/2016 punta, di fatto, all'eliminazione delle comunità miste e alla progressiva riconversione di queste in comunità alloggio per minori italiani, oppure in centri d'accoglienza di secondo livello per MSNA. Più precisamente, l'Ordinanza 513/2016 prevede il pagamento di una retta pro die pro capite di 45€ per i MSNA, mentre questa ammonta a 75€ per i minori italiani. Il Comune di Palermo si rifiuta di applicare tale normativa che ritiene discriminante verso i MSNA, e controproducente rispetto ai processi di integrazione avviati dei minori stranieri in seno a comunità miste. Inoltre, il Comune ritiene che la comunità mista favorisca il processo di crescita dei minori italiani stessi che hanno l'opportunità di conoscere coetanei di diversa origine e cultura. Il Comune continua perciò a favorire l'inserimento di MSNA in comunità miste, registrate come comunità alloggio per minori italiani, fornendo maggiori risorse di quelle stanziare dalla Regione per la presa in carico di MSNA in centri qualificati a tale scopo (centri di seconda accoglienza). Ne deriva che:

- Solo 4 degli 11 MSNA presenti nel Comune di Palermo sono ospitati in centri qualificati amministrativamente alla loro accoglienza.
- I restanti 7 MSNA sono ospitati in comunità miste, con integrazione della retta da parte del comune.

Ci sono perciò allo stato della rilevazione 19 comunità per minori, 1 SIPROIMI, 1 comunità di seconda accoglienza, e 17 comunità alloggio, che potrebbero potenzialmente ospitare MSNA in virtù dell'approccio promosso dal Comune.

³¹⁵ Secondo il dato fornito da un tutore volontario, il picco di presenze sarebbe stato registrato nel 2016, con circa 1100 MSNA registrati. Non è stato possibile verificare tale dato.

³¹⁶ Recentemente prolungato di altri tre anni: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/rinnovato-memorandum-italia-libia>.

Secondo questo stesso approccio dell'accoglienza di MSNA, l'Assessorato alle Politiche Sociali, e la Giunta comunale hanno deciso, all'inizio del 2020, di smobilitare L' "Ufficio Nomadi e Immigrati" storicamente preposto alla presa in carico di MSNA (e di altre categorie di migranti, come i rom). Nel Comune di Palermo, la presa in carico

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

Accoglienza e percorsi formativi:

Nel 2020 (allo stato della rilevazione), si rilevano n° 3 allontanamenti coatti di MSNA ospitati in accoglienza durante l'emergenza sanitaria da COVID-19. Allontanatisi momentaneamente per motivi non necessari o comunque non previsti dal D.P.C.M. n° 6 del 23/2/2020 in materia di restrizione della mobilità individuale, ai minori è stato impedito di rientrare, in virtù degli adempimenti disposti dalla Procura presso il TM di Palermo in data 12/3/2020, con protocollo 457/2020. Tali adempimenti "autorizzano, in via provvisoria ed urgente, e in attesa che l'autorità sanitaria regionale e le competenti Prefetture impartiscano le opportune direttive in materia, tutti i responsabili [delle strutture] a impedire questi allontanamenti arbitrari in ogni modo, anche chiudendo a chiave le strutture, impedendo di fatto la fuoriuscita di soggetti non autorizzati". Essi specificano inoltre che "un tale comportamento non integra la norma penale di cui all'art. 605 (sequestro di persona) in quanto giustificata dall'esigenza di salvaguardare la collettività e lo stesso autore del comportamento da un pericolo grave per la salute pubblica". I responsabili delle strutture sono stati altresì invitati ad impedire il rientro di soggetti allontanatisi arbitrariamente. Non è fatta menzione di un ulteriore collocamento. Allo stato della rilevazione, 3 minori risultano dunque allontanati dalle strutture, e non ricollocati. Secondo le testimonianze raccolte, i 3 MSNA in questione si sono dunque trovati a dover violare e a far violare le disposizioni in vigore a degli amici per trovare ospitalità. 1 di questi ha, per un periodo, dormito per strada.

Altri MSNA allontanatisi in questo stesso periodo sono stati fatti rientrare grazie alla mediazione di alcuni organi istituzionali, come l'Assessorato alle Politiche Sociali, il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, e i servizi sociali o, ancora, grazie all'azione individuale di alcuni operatori che hanno violato le disposizioni della Procura presso il TM, lasciando scientemente rientrare i MSNA allontanatisi per un breve periodo, ad esempio per una passeggiata.

Si evince una generalizzata interruzione dei percorsi formativi dovuta all'assenza di dispositivi digitali adeguati alla formazione a distanza (tablet, computer). Ad esempio, nello SPRAR Al Centro del Mondo vi è un solo computer, ad uso degli operatori. I MSNA e neomaggiorenni ospitati hanno perciò dovuto fare ricorso ai propri cellulari, inadeguati alla formazione scolastica a distanza. L'Assessorato alle Politiche Sociali ha recentemente (inizio giugno 2020) fornito una decina di tablet alle diverse strutture che ospitano MSNA e neomaggiorenni con prosieguo amministrativo. L'ONG CIAI ha predisposto un progetto per fornire strumenti tecnologici adeguati a MSNA e neomaggiorenni durante il periodo di confinamento. Rispetto al sostegno psicologico, alcuni attori intervistati hanno riferito che non sono solamente i mezzi tecnologici il problema, ma anche lo spazio e la privacy necessari a continuare un percorso etno-clinico.

Le esperienze di formazione professionale e i tirocini sono stati interrotti. I neomaggiorenni incontrati presso diverse strutture di accoglienza indicano che la formazione a distanza per apprendisti (es. parrucchieri, ristoratori, etc.) è resa impossibile dall'assenza di mezzi digitali adeguati, ma anche di strumenti tecnici necessari alla formazione pratica (es. forbici professionali, parrucche, o ancora stoviglie, ingredienti, etc.).

di MSNA è perciò attualmente integrata nei dispositivi di presa in carico di altri minori, italiani e stranieri. Ciò appare in linea con i principi istituiti dalla L.47/2017 che, nei suoi aspetti più innovanti, riconosce il minore – ad un tempo straniero e non accompagnato – prima di tutto come minore, in linea con i dettami internazionali in materia di salvaguardia dell'infanzia e dell'adolescenza. Si noti inoltre che l'approccio promosso dal comune in violazione della normativa regionale rispetta i dettami dell'articolo 1 della L. 47 che stabilisce che: *"I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea"*.

5.6.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio

Allo stato della rilevazione si registrano:

- N. 11 tutori volontari attivi e formati nel Comune di Palermo (triangolazione dati servizi sociali e dati U.O.L.). Tutti i MSNA presenti nel Comune di Palermo hanno assegnato un tutore volontario.
- N. 31 tutori volontari attivi e formati nella provincia di Palermo (triangolazione dati servizi sociali e dati U.O.L.)
- N. 72 tutori volontari formati e potenzialmente attivi a Palermo Comune e Provincia di cui 32 (11 Comune, 21 Provincia) con tutela effettivamente assegnata allo stato della rilevazione. (triangolazione dati servizi sociali e dati U.O.L)
- N. 209 tutori volontari iscritti nell'elenco costituito presso il Tribunale per i minorenni (TM) di Palermo (Dati TM). La U.O.L. fornisce per questo indicatore invece il seguente dato: 197 tutori volontari e potenzialmente attivi nel distretto del TM allo stato della rilevazione.

Da notare che il numero di tutele volontarie in corso sul territorio del distretto del TM di Palermo è pari a 368 (dati TM). Perciò, secondo i dati forniti dal TM, un tutore volontario ha in media 3 tutele.

Formazioni per tutori volontari

Al momento della prima formazione per tutori volontari promossa a Palermo nel 2017 si iscrissero circa 100 aspiranti tutori. Soltanto una settantina furono poi selezionati come tutori. Alcuni rinunciarono in itinere, altri furono scartati prima dell'inizio della formazione attraverso un processo di selezione dedicato basato sull'invio di un curriculum vitae e un colloquio orale di fronte ad una commissione qualificata che ha preceduto la formazione.

Nella città di Palermo dal 2017 al 2018 sono stati organizzati due corsi di formazione per tutori (presumibilmente anche uno o più corsi rivolti soltanto ad avvocati). La durata media dei corsi di formazione è stata di 30 ore.

Le formazioni sono organizzate da diverse associazioni/organizzazioni su investitura del Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza. A partire dal 16 dicembre 2019 l'ufficio del Garante regionale è vacante, a seguito delle dimissioni del prof. Bordonaro. Nel corso degli anni, prima, dopo, e a cavallo dell'entrata in vigore della L. 47 hanno partecipato alle formazioni per tutori volontari organizzazioni internazionali quali Unicef, Save the Children, Defense for Children International, così come il CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) e diverse associazioni locali quali la Clinica Legale per i Diritti Umani (CLEDU) a Palermo, Accoglierete a Siracusa e Acuarinto ad Agrigento su presentazione di progetti specifici. Le formazioni sono spesso organizzate in partenariato con enti pubblici quali l'Università degli studi di Palermo. Alle formazioni sono altresì invitati dei rappresentanti del Tribunale per i Minorenni di Palermo e dell'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP).

La nomina dei tutori volontari formati è quasi immediata. Ad esempio, per una formazione conclusasi a dicembre 2017, ai tutori era già stato assegnato un/a tutelato/a fra fine gennaio ed inizio febbraio 2018. Si riscontra però una comunicazione poco attenta delle nomine in particolare da parte del Tribunale Ordinario (TO). In effetti, tutti i tutori incontrati aventi preso funzione fra gennaio e febbraio 2018, 317 hanno ricevuto comunicazione della propria nomina - sotto forma di sollecito a presentarsi - da parte delle comunità di accoglienza dei loro tutelati, e non del TO. In effetti, le nomine del TO venivano comunicate alle comunità di accoglienza dei tutelati, ma non ai tutori volontari. Perciò, le comunità, attesi trenta giorni senza che i tutori prendessero contatto con i loro tutelati, richiedevano, a mezzo e-mail, che il tutore si presentasse, sollecitando la sua presa di funzione. Ciò denota una coordinazione inefficace fra Tribunale Ordinario, comunità, tutori volontari e tutelati nel periodo di picco delle presenze di MSNA nella città di Palermo (2017-2018).

Principali profili di tutori

Secondo il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, la U.O.L., e i tutori volontari intervistati, i profili di aspiranti tutori sono molto variabili in termini di età, genere, titolo di studi e occupazione.

Si riscontra una diversa attitudine nell'interpretazione del ruolo di tutore fra individui che posseggono un'esperienza, talvolta lunga, nel campo sociale e della migrazione, e "neofiti" dell'accoglienza. Coloro che posseggono un capitale sociale maggiore, ovvero sono iscritti in una rete di attori impegnati nel sociale sembrano essere più attenti

³¹⁷ Una norma transitoria introdotta nel decreto legislativo 220/2107, prevede che il passaggio di competenza dal Tribunale Ordinario al Tribunale per i Minorenni per l'assegnazione delle tutele avvenga solo per i MSNA arrivati dopo il 3 marzo 2018.

al mantenimento di un rapporto non intrusivo o eccessivamente oblativo verso i loro tutelati. Inoltre, appare che questo profilo di tutore riesca, più agilmente, ad accompagnare il/la tutelato/a in quella che alcuni attori incontrati definiscono “la giungla burocratica”. Molti fra i tutori già precedentemente attivi nel sociale hanno affermato di avere fatto spesso ricorso a relazioni personali, a volte con funzionari o attori istituzionali, al fine di ottenere delle risposte, o delle risposte rapide, accedendo a dei servizi dovuti attraverso favoritismi. Al contrario, coloro che non posseggono un tale capitale sociale, si trovano a dover imparare sulla loro pelle e sulla base dell’esperienza come e cosa fare per accompagnare al meglio i propri tutelati e sembrano puntare – a volte in maniera eccessiva – sul sostegno di tipo economico (regali) per consolidare una relazione con il proprio tutelato. Naturalmente, fra questi due estremi quasi ideal-tipici, si riscontrano profili più sfumati e contrastati.

Si evidenzia altresì che la maggior parte dei tutori incontrati sono genitori. Mentre alcuni interpretano il proprio ruolo di tutore come sostanzialmente diverso da quello di genitore, altri affermano di essersi posti rispetto al proprio tutelato nella stessa maniera in cui si sono, o si sarebbero posti, con i propri figli. Emergono perciò diverse interpretazioni della genitorialità sociale, che sembrano rispecchiare una diversa interpretazione del ruolo di tutore, a volte confuso con quello di genitore.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

Durante il periodo di emergenza, i rapporti fra tutori volontari e tutelati sono avvenuti a mezzo video-chiamata. La prima riapertura del 3 maggio 2020, che consentiva ai familiari e congiunti di incontrarsi, non è stata estesa ai tutori che hanno dovuto attendere la riapertura del 18 maggio, che permetteva gli incontri con terzi, per incontrare i propri tutelati di persona.

5.6.4 Presa in carico istituzionale

Il numero di assistenti sociali dedicati alla presa in carico di MSNA si è così evoluto a partire dal 2017:

- 2020 (allo stato della rilevazione): 2 e 1 psicologa
- 2019: 4 e coordinatore
- 2018: 5 e coordinatore
- 2017: 4 e coordinatore a gennaio, poi 5 + coordinatore a partire da settembre 2017.

Dal 2018 ad oggi, i servizi sociali non dispongono di mediatori culturali nel proprio organico strutturato, né fanno ricorso a consulenti esterni remunerati a prestazione. Per le consulenze di mediazione, si appoggiano ai mediatori culturali posti in organico presso l’Azienda Sanitaria Provinciale (A.S.P.) di Palermo. Precedentemente (fra il 2012 e il 2018) il progetto Medina, aveva messo a disposizione dei servizi sociali 12 mediatori culturali.

Presa in carico etno-psicologica

Sul territorio del Comune di Palermo è attivo un Centro etno-psicologico che prende in carico MSNA oltre ad altre utenze (Centro Penc). Dal 2018, il centro Penc collabora in maniera strutturata con l'Ufficio del Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, sebbene tale collaborazione sia collegata a fondi progettuali. Presso la A.S.P. di Palermo è presente un ambulatorio per la presa in carico ed il trattamento dei Minori Stranieri Non Accompagnati vittime di abuso e violenza.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

Sicurezza sanitaria

- Oltre alla chiusura coatta dei MSNA nei centri, avvenuta a volte a mezzo di catenaccio, non sono state approntate ulteriori misure di sicurezza. Ad esempio, i dispositivi di protezione individuale non sono stati distribuiti se non tardivamente presso le comunità. L'Assessorato alle Politiche Sociali adduce la responsabilità dell'assenza di dispositivi protettivi individuali alle comunità che devono avere un piano di sicurezza dedicato, nonché dei fondi specifici stanziati a questo scopo. L'Assessorato sottolinea altresì la scarsità di dispositivi di protezione individuale, soprattutto nella prima fase di restrizione della mobilità individuale.
- L'assessorato afferma inoltre di aver cercato di fornire, per quanto possibile, e attraverso vie informali, donazioni, etc., dei dispositivi protettivi alle comunità che ne facevano richiesta.
- 1 milione di mascherine è in arrivo allo stato della rilevazione secondo l'Assessorato alle Politiche Sociali.

Sostegno psicologico:

Il centro di etno-psicologia Penc, e l'Ambulatorio per la presa in carico di MSNA dell'A.S.P. di Palermo hanno assicurato, per quanto possibile, un accompagnamento psicologico a mezzo video-incontri o via telefono. Viene sottolineato dagli operatori sanitari dei dispositivi etno-psicologici che il mezzo digitale ha, di fatto, portato alla rottura o alla sospensione di rapporti terapeutici con alcuni utenti per tre ragioni principali:

- i MSNA e neomaggiorenni non disponevano di una connessione internet adeguata presso la comunità per partecipare ad un video-incontro. Sebbene alcuni abbiano utilizzato i propri telefoni per proseguire il rapporto terapeutico, altri hanno preferito risparmiare i dati per la connessione a internet per utilizzarli a fini didattici o comunque ad altri fini di svago (chat, video in streaming, etc.);
- I soggetti maggiormente vulnerabili hanno vissuto il distanziamento dai terapeuti come esperienza dolorosa, portandoli, a volte, alla chiusura su sé stessi e all'interruzione dei contatti;
- L'assenza di privacy presso le comunità ha, di fatto, reso molto difficile la prosecuzione di rapporti terapeutici individualizzati, dovendosi svolgere in contesti totalmente inadeguati a questo scopo. Ci è stato riferito di colloqui in video-chiamata dove i MSNA si isolavano nell'androne delle scale, o in bagno, pur di mantenere un contatto. In tale contesto, il mezzo digitale appare inadeguato al dispositivo terapeutico e alla presa in carico di eventuali traumatologie derivanti dall'esperienza di confinamento e della sospensione dei legami sociali e didattico-educativi abituali.

5.6.5 Prassi formalizzate di ascolto del minore

Prassi di ascolto formali e informali del MSNA

Presso il TM, non vi sono prassi di ascolto aggiuntive oltre all'ascolto dei MSNA effettuato in occasione della ratifica delle misure di accoglienza. Si registra, tuttavia, la creazione di incontri a distanza durante la fase di emergenza COVID-19 fra i giudici ordinari e i MSNA che potrebbero in futuro essere integrate alle prassi di ascolto già istituite.

Presso il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza di Palermo, l'ascolto del minore non è sistematizzato e formalizzato, ma fondato su un accompagnamento informale e sulla costruzione di relazioni interpersonali con i MSNA e i tutori volontari. Ciò appare efficace nella situazione attuale ove si riscontra la presenza di un

numero molto modesto di MSNA (11), ma non sembra poter costituire una prassi operativa per numeri più elevati, che non permettono l'accompagnamento individualizzato fondato su metodologie informali.

La comunicazione

La comunicazione è attualmente facilitata dal fatto che tutti i MSNA presenti nel Comune di Palermo padroneggiano efficacemente la lingua italiana. I servizi sociali non dispongono di mediatori culturali posti in organico e si appoggiano a quelli mobilitati presso la A.S.P. oppure fanno ricorso alla mediazione dei mediatori culturali presso le diverse comunità quando necessario. Si evidenzia, altresì, che i mediatori culturali presso le comunità svolgono sovente il ruolo di educatore/operatore diurno o notturno. Questo inficia grandemente il ruolo che dovrebbe svolgere questa figura professionale. Da quanto emerso nelle interviste qualitative, le comunità tendono ad avere personale che copre le lingue principali come l'inglese e il francese, e a volte l'arabo, mentre non si dispone nella maggior parte dei casi di mediatori per quanto riguarda i dialetti africani.

Presso il TM si fa ricorso a degli interpreti registrati presso il Tribunale. Si riscontra la scarsità di interpreti specializzati in lingue e dialetti africani subsahariani.

Il progetto educativo individualizzato (PEI)

I PEI compilati in seno alle comunità di accoglienza sono spesso copia e incolla utilizzati per diversi minori. Operatori di comunità e fonti comunali precisano che sono, inoltre, spesso datati. A volte, si riportano perfino date riferite ad anni precedenti per i PEI formulati e inviati, di cui non si aggiorna neppure la data di stesura.

Quando invece i PEI vengono compilati insieme ai tutori (e a volte dai tutori), i servizi sociali rilevano un buon livello di redazione, di progettualità, complessità e completezza. Sussistono testimonianze contrastanti rispetto alla compilazione dei PEI e, più in generale, al sostegno e all'accompagnamento ricevuto dai tutori. Molti dei tutori incontrati affermano di non aver ricevuto alcun tipo di supporto da parte degli uffici competenti, trovandosi soli e senza indicazioni adeguate a completare il PEI e, più in generale, per accompagnare i propri tutelati nel loro percorso di inclusione e integrazione sociale. Alcuni tutori volontari, hanno perciò creato un'associazione di tutrici e tutori al fine di accompagnare i loro colleghi in questa esperienza significativa e impegnativa. Altri tutori, invece, si dicono soddisfatti dell'accompagnamento ricevuto attraverso la Unità Operativa Locale - U.O.L. (e precedentemente attraverso l'Ufficio monitoraggio Unicef che ha chiuso le attività nel 2018, contestualmente all'apertura della U.O.L. attraverso il progetto FAMI).

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

Prassi di ascolto del minore: criticità e nuove pratiche

- - Presso il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, e presso i servizi sociali, l'ascolto del minore ha continuato ad essere promosso attraverso un accompagnamento individuale per via principalmente telefonica, con le difficoltà che comporta tale modalità d'ascolto e di accompagnamento.
- - Presso il TM, si riscontrano nuove prassi di ascolto nate durante l'emergenza sanitaria. Oltre all'ascolto del minore effettuato al momento della ratifica dell'accoglienza, a partire da fine marzo 2020, i giudici onorari presso il TM hanno potuto organizzare degli incontri in videoconferenza con i MSNA, istituendo una nuova prassi che potrebbe essere mantenuta in futuro.

5.6.6 Colloquio di identificazione

Nella Città di Palermo non sono stati effettuati colloqui di identificazione negli ultimi due anni, nella misura in cui non vi sono più sbarchi in città. Ciò ha portato alla progressiva chiusura dei centri di 1° accoglienza, ed eventuali sbarchi vengono ormai immediatamente smistati presso altre province o regioni.

L'8 maggio 2020, in piena emergenza sanitaria, si è però verificata un'eccezione. La nave Rubattino ha attraccato presso il molo Piave di Palermo con a bordo 183 migranti. In ragione della situazione di emergenza e del potenziale rischio da contagio COVID-19, si è proceduto all'identificazione direttamente a bordo della nave.

Secondo fonti informate del terzo settore, in data 8 maggio 2020 sono stati svolti 43 colloqui di identificazione per migranti dichiaratisi minori non accompagnati a bordo della nave Rubattino attraccata al molo Piave. Tuttavia, i dati ufficiali parlano di 33 minori identificati.³¹⁸

Secondo queste stesse fonti, a bordo della nave Rubattino era presente esclusivamente l'ufficio immigrazione della Questura di Palermo. I colloqui si sono perciò tenuti alla presenza di mediatori culturali della Questura (spesso finanziati attraverso progetti di enti terzi come EASO). Secondo le medesime fonti, non erano presenti a bordo organismi internazionali né è stata garantita la presenza di uno psicologo.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

In occasione dell'approdo della nave Rubattino presso il molo Piave di Palermo in data 8 maggio 2020, le misure di contenimento della diffusione da COVID-19 hanno portato a condurre l'identificazione direttamente a bordo della nave. Soltanto l'ufficio immigrazione della Questura ha avuto accesso alla nave, conducendo l'identificazione senza la presenza di organismi internazionali, ONG, e psicologi.

5.6.7 Accertamento dell'età

Secondo i dati forniti dal TM di Palermo, dall'entrata in vigore della L.47/2017 sono state avviate 49 procedure di accertamento dell'età nel territorio del distretto. In precedenza, l'accertamento dell'età era svolto dal medico legale.

Secondo quanto segnalato dagli operatori sanitari implicati nel dispositivo olistico di accertamento dell'età (medici pediatri, psicologi e antropologi), si è fatto appello al "fondato dubbio" dell'età alla prima discrepanza fra le date dichiarate dai ragazzi e dalle ragazze. In comunità, questi ultimi spesso indicavano una diversa data di nascita rispetto a quella dichiarata allo sbarco. In questi casi, la Questura o i centri d'accoglienza, interpellavano il TM, che disponeva l'accertamento dell'età per chiarire ogni dubbio. Secondo quanto disposto dall'art. 5 c.1 della L. 47/2017 il dubbio dovrebbe essere chiarito interpellando il o la MSNA, attraverso un colloquio in struttura con personale qualificato prima di ricorrere all'esame medico olistico per l'accertamento. Si dovrebbe, ad esempio, cercare di ottenere del materiale documentale (spesso non disponibile) che possa accertare l'età anagrafica del o della MSNA. Tuttavia, secondo le testimonianze raccolte, l'accertamento dell'età attraverso il dispositivo medico olistico non sarebbe stato disposto come estrema ratio, ma piuttosto come una modalità strutturale di accertamento laddove veniva sottolineata una discrepanza nelle date dichiarate dal o dalla MSNA. Il personale sanitario indica altresì che in alcuni casi, i MSNA di cui si era disposto l'accertamento dell'età attraverso il dispositivo medico olistico abbandonassero la comunità, rendendosi irreperibili quando venivano a conoscenza delle procedure a cui sarebbero stati sottoposti. Si tratta, secondo i testimoni incontrati, di pochi casi, inferiori ai dieci. Tuttavia, l'esiguo numero di richieste di accertamento inoltrate dal TM sembra smussare l'opinione degli operatori sanitari che ritengono che si sia fatto sistematicamente ricorso all'accertamento. Non è stato possibile ottenere dati specifici sul numero di accertamenti dell'età da parte degli operatori sanitari malgrado numerose sollecitazioni in questo senso. Non è stato perciò possibile triangolare i dati forniti dal TM con eventuali dati a disposizione degli operatori sanitari iscritti all'interno del dispositivo olistico di accertamento dell'età.

³¹⁸ Si veda: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/nave-rubattino-trasferiti-i-migranti-dopo-quarantena>.

Il colloquio di accertamento:

Al colloquio di accertamento viene richiesta la firma del consenso informato al MSNA e al tutore. Quanto a quest'ultimo, si trattava in alcuni casi del tutore volontario, in altri del responsabile della comunità, che accompagnava il presunto MSNA alla visita.

Secondo il personale medico, solo pochi MSNA hanno rifiutato di sottoporsi all'esame e di firmare il consenso informato. Si tratterebbe di casi in cui il dubbio non sussisteva nella misura in cui i presunti MSNA erano visibilmente molto piccoli o comunque ben al disotto della soglia critica dei 16-18 anni.

La procedura di accertamento dell'età:

La L. 47/2017 non dà indicazioni specifiche sulle modalità di espletamento del dispositivo olistico di accertamento dell'età. Non è chiaro, ad esempio, se bisogna somministrare l'esame alla presenza di tutti gli organi del dispositivo (pediatri, psicologi, mediatori, etc.) oppure se sia possibile suddividere l'esame in diverse fasi successive e indipendenti le une dalle altre.

Nel caso di Palermo, si ricorre a diversi esami successivi, seguendo il "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati" approvato dalla Conferenza delle Regioni nel 2016. Soltanto in seguito alla visita presso il pediatra, se persiste il dubbio, gli MSNA vengono riferiti al dispositivo etno-clinico per l'accertamento dell'età. La sintesi viene stilata dal pediatra responsabile del dispositivo sulla base dei pareri raccolti.

Il procedimento di accertamento dell'età viene coadiuvato dal dipartimento pediatrico dell'ospedale Policlinico di Palermo che mette a disposizione due pediatri (una donna e un uomo). La pediatra è responsabile dell'intero dispositivo di accertamento dell'età.

In primo luogo, viene effettuato l'accertamento a mezzo colloquio alla presenza del/dei pediatra/i e di un mediatore culturale, a cui fa eventualmente seguito l'accertamento dell'età attraverso l'esame auxologico e puberale. La mediazione è spesso assicurata via telefono oppure dai mediatori culturali presso le comunità d'accoglienza del minore sottoposto all'esame. Soltanto in un secondo momento, e quando persistono dei dubbi, si passa al colloquio etno-psicologico. Nella maggior parte dei casi, non si è arrivati al colloquio etno-psicologico.

La relazione finale viene stilata dal pediatra responsabile del dispositivo sulla base dei pareri raccolti. Il protocollo elaborato prima della L. 47/2017 è rimasto operativo dal momento che la legge non ha predisposto delle disposizioni specifiche. Come specificato, il Policlinico, attraverso il dipartimento di pediatria, è l'ente che coadiuva l'esame, e sono sempre presenti due pediatri, un uomo e una donna. In tale setting un medico fa delle domande al ragazzo/a e l'altro prende nota. Per svolgere il colloquio viene utilizzata una scheda che è stata elaborata durante la stesura del protocollo. La suddetta scheda contiene informazioni relative al viaggio, le relazioni tessute con diversi attori durante il viaggio, il profilo migratorio, il profilo familiare. Il colloquio si suddivide dunque in due fasi, la prima prevede la ricostruzione del viaggio e delle principali fasi di vita del presunto MSNA attraverso il colloquio; la seconda la visita medica. Durante la visita medica si cerca inoltre di raccogliere le informazioni circa le abitudini alimentari e il benessere fisico del ragazzo/a. Durante la visita medica viene utilizzata una scheda tecnica per accertare lo sviluppo auxologico, puberale etc. Rispetto agli esami auxologico e puberale viene sistematicamente riportato un margine di errore secondo gli standard previsti dall'OMS. Una volta terminato l'esame medico, solo nei casi in cui l'età resta ancora dubbia si procede con l'incontro e la valutazione degli etno-psicologi (centro Penc). Secondo il personale medico, nei casi in cui si riscontrava solo di un'incongruenza nelle date dichiarate dal presunto MSNA si confermava la sua età e non si proseguiva con la valutazione etno-clinica.

Non si segnalano casi di impugnazioni avverso provvedimenti di accertamento dell'età.

Criticità

- 1) Il Policlinico non dispone, nel proprio organico, di mediatori. Esiste solo un servizio di mediazione telefonica. Durante le prime procedure di accertamento svolte attraverso il dispositivo olistico istituito, i mediatori venivano perciò chiamati al telefono. In seguito, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha messo

a disposizione del dispositivo dei mediatori culturali attivi sul territorio, ad esempio per la mediazione con presunti MSNA eritrei.

Focus impatto COVID-19 sui MSNA

Durante la fase di emergenza sanitaria non sono stati disposti accertamenti dell'età.

2) Per via dell'assenza di mediatori culturali in organico presso il Policlinico, molto spesso si fa ricorso al mediatore culturale della comunità di accoglienza del presunto MSNA. Questo costituisce un grave limite all'autonomia della mediazione e alla privacy del ragazzo/a. Prima di svolgere l'esame i due pediatri del Policlinico chiedono sistematicamente al/la ragazzo/a i

il suo accordo rispetto alla presenza del personale (ivi compreso il mediatore di turno). Non si registrano casi in cui il presunto MSNA si sarebbe rifiutato di svolgere il colloquio alla presenza del mediatore della comunità. Sebbene la presenza del mediatore sia stata sempre assicurata dunque, il problema principale resta l'indipendenza dell'interpretariato e della mediazione in seno al dispositivo olistico dell'accertamento dell'età nella misura in cui il mediatore culturale della comunità non dovrebbe essere presente all'esame, e non dovrebbe partecipare al dispositivo di accertamento.

3) Sebbene la sintesi venga effettuata dal pediatra sulla base di tutti i pareri raccolti, è auspicabile una redazione più collegiale del parere definitivo.

5.6.8 Indagini famigliari

Indicatore non evaso per mancanza di informazioni

5.6.9 Affidi famigliari

Allo stato della rilevazione gli affidamenti famigliari sono 53.

Non esistono campagne specifiche di sensibilizzazione volte a favorire affidamenti famigliari. Si rileva però la presenza di due associazioni di famiglie affidatarie che cercano di creare una piattaforma di sostegno e di coordinazione al fine di rispondere ai bisogni dei loro associati.

5.6.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19

Indicatore non evaso per mancanza di informazioni

5.6.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui

Nel Comune di Palermo, si è fatto un blando ricorso alla richiesta di permessi per minore età, che possono contrarsi sulle dita di una mano a partire dall'entrata in vigore della L.47. La prassi che è stata seguita dai diversi attori dell'accoglienza e dell'accompagnamento burocratico dei MSNA è stata quella di richiedere protezione internazionale come procedura standard, con l'obiettivo – *ad minima* – di ottenere la protezione umanitaria. Alcuni tutori che hanno invece tentato la strada del permesso di soggiorno per minore età, raccontano di essere stati fortemente scoraggiati dagli avvocati delle comunità, dagli avvocati delle diverse realtà del terzo settore attive nel sostegno e accompagnamento dei migranti, e dalla U.O.L.. Il D.L. 113/2018 che ha cancellato la protezione umanitaria ha perciò avuto un effetto significativo sulle prassi istituite nella Città di Palermo che sono in fase di ricostituzione allo stato della rilevazione.

La protezione umanitaria è convertita in diverse tipologie di permesso di soggiorno (attesa occupazione, lavoro, prosieguo amministrativo ex art. 13 c.2 L.47/17), di cui non si è potuto reperire un dato disaggregato preciso.

Prosiegui amministrativi (ex art. 13 c. 2 L. 47/17):

Focus impatto COVID-19 sui MSNA

I prosiegui amministrativi hanno continuato ad essere assicurati durante la fase di emergenza.

Le istanze di prosieguo amministrativo vengono di norma presentate dai servizi sociali e/o dalle comunità. In alcuni casi le istanze di prosieguo amministrativo sono presentate dai tutori volontari.

Si riscontra una non omogeneità nei dati forniti dai servizi sociali del Comune di Palermo, e i dati forniti dal TM per quanto riguarda i prosiegui amministrativi at-

tivati nel Comune di Palermo.

Secondo i dati forniti dai servizi sociali, il numero di prosiegui amministrativi attivati presso il Comune di Palermo è di:

- a. 76 nel 2019
- b. 60 nel 2018
- c. 48 nel 2017.

Secondo i dati forniti dal TM, il numero di prosiegui amministrativi attivati presso il Comune di Palermo è di:

- a. 96 nel 2019
- b. 17 nel 2018
- c. 0 nel 2017.

Le richieste di prosieguo amministrativo vengono presentate dai servizi sociali e/o dalle comunità di accoglienza nella stragrande maggioranza dei casi e, a volte, dai tutori volontari. Non si conosce il numero preciso di istanze presentate dagli uni o dagli altri.

5.7 Rapid Assessment - Città di Bologna

5.7.1 Sostenibilità

All'interno della città metropolitana di Bologna, al 31/12/2019, risultavano risiedere 1.017.806 abitanti, mentre all'interno del territorio comunale del capoluogo gli abitanti toccano quota 391.984, (+0,3% in un anno), proseguendo un trend di crescita lieve ma costante che dura dal 2007 (+ 20.000 abitanti circa sono 392.696 secondo il Comune di Bologna, Ufficio Statistica³¹⁹). Il reddito pro-capite in città è quantificato pari a 27.294 euro (dati Istat 2018).

La presenza di MSNA è quantificata dall'Ufficio Protezione Internazionale di ASP città di Bologna in 222 nella città metropolitana ed in 185 all'interno del Comune di Bologna.

Le risorse poste in bilancio dal Comune risultano pari a 5 milioni di euro stanziati attraverso fondi del Ministero dell'Interno e a 19 milioni di euro stanziati attraverso fondi comunali. I fondi comunali sono destinati alla presa in carico dell'accoglienza di MSNA e di neomaggiorenni con prosieguo amministrativo (ex. Art. 13 c.2 L.47/17) all'interno della Pronta accoglienza e del sistema SIPROIMI, mentre quelli del Ministero sono indirizzati al sistema FAMI-Samb (Seconda accoglienza minori Bologna, PROG. 1410 Fondo FAMI 2014-2020 - obiettivo specifico 1. Asilo, obiettivo nazionale 1 Accoglienza/Asilo - lett.e).

³¹⁹ Si veda: <http://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/le-tendenze-demografiche-bologna-nel-2019>

**Tavola 36 - Posti d'accoglienza nei comuni della Città metropolitana e nel comune di Bologna
(Fonte: Elaborazione Comune di Bologna, 2020)**

POSTI D'ACCOGLIENZA NEI COMUNI DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA

(divisione per Distretto socio-sanitario, Comune, progetto) - al 31/05/2020
Fonte dati: Comune di Bologna; Prefettura di Bologna (valori assoluti)

Comune	Popolazione al 31.12.2018	CAS	SPRAR/SIPROIMI Adulti	SPRAR/SIPROIMI Adulti Vulnerabili - DM	SPRAR/SIPROIMI MSNA/FAMI SAMB	Totale
<i>Accoglienza in famiglia</i>						
			5		10	15
1 Bologna		284	594	46	222	1146
tot. Bologna	390.636	284	599	46	232	1161
2 Argelato	9.834	30				30
3 Baricella	7.115					0
4 Bentivoglio	5.629		4			4
5 Budrio	18.460	3		2		5
6 Castel Maggiore	18.430	15				15
7 Castello D'Argile	6.546		18			18
8 Castenaso	15.559		44			44
9 Galliera	5.507		12			12
10 Granarolo dell'Emilia	12.130	30	12	6		48
11 Malalbergo	9.117	16				16
12 Minerbio	8.871		18			18
13 Molinella	15.608		16			16
14 Pieve di Cento	7.128		5			5
15 San Giorgio di Piano	8.819	18	7			25
16 San Pietro in Casale	12.435	7	8			15
tot. Pianura Est	161.188	119	144	8	0	271
17 Casalecchio di Reno	36.584		26			26
18 Monte San Pietro	10.875	14				14
19 Sasso Marconi	14.909			6		6
20 Zola Predosa	19.015	14	12			26
21 Valsamoggia	31.209	6	35		8	49
tot. Reno, Lavino e Samoggia	112.592	34	73	6	8	121

22 Anzola dell'Emilia	12.323		7	25		32
23 Calderara di Reno	13.296			6	2	8
24 Crevalcore	13.692					0
25 Sala Bolognese	8.465					0
26 San Giovanni in Persiceto	28.292		32			32
27 Sant'Agata Bolognese	7.404					0
tot. Pianura Ovest	83.472		39	31	0	72
28 Loiano	4.298			20		20
29 Monghidoro	3.698				25	25
30 Monzese	6.160			20		20
31 Orzano dell'Emilia	13.817			10		10
32 Pianoro	17.608		18	23		41
33 San Lazzaro di Savena	32.518		14	40		54
tot. San Lazzaro di Savena	78.099		32	113	0	170
34 Alto Reno Terme	6.904			0		0
35 Carnignano	1.825					0
36 Castel d'Aiano	1.872					0
37 Castel di Casio	3.410					0
38 Castiglione dei Pepoli	5.498					0
39 Gaggio Montano	4.840					0
40 Grizzana Morandi	3.894					0
41 Lizzano in Belvedere	2.181		45	6		51
42 Marzabotto	6.834					0
43 Monzuno	6.361					0
44 San Benedetto Val di Sambro	4.175		14			14
45 Vergato	7.709			17		17
tot. Appennino Bolognese	55.503		59	23	0	82
46 Borgo Tossignano	3.273					0
47 Casalfumane	3.458		14			14
48 Castel del Rio	1.224					0
49 Castel Guelfo di Bologna	4.538					0
50 Castel San Pietro Terme	20.984		0	9		9
51 Dozza	6.587					0
52 Fontanelice	1.948					0
53 Imola	69.798		104	33		137
54 Medicina	16.782					0
55 Mordano	4.684					0
tot. Imola	133.276		118	42	0	160
Totale complessivo	1.014.766		685	1.025	60	267

POSTI D'ACCOGLIENZA NEI QUARTIERI DELLA CITTÀ DI BOLOGNA

(divisione per progetto) - al 31/05/2020
Fonte dati: Comune di Bologna; Prefettura di Bologna (valori assoluti)

Quartiere	N. strutture	CAS	SPRAR/SIPROIMI Adulti	SPRAR/SIPROIMI Adulti Vulnerabili - DM	SPRAR/SIPROIMI MSNA/FAMI SAMB	Totale
<i>Accoglienza in famiglia</i>						
			5		10	15
1 Borgo Panigale-Reno	14	28	64	6	11	109
2 Porto-Saragozza	12	6	37	7	38	88
3 Navile	18	13	155	6	18	192
4 Santo Stefano	15	29	108	0	49	186
5 San Donato-San Vitale	48	208	206	27	105	546
6 Savena	5	0	24	0	1	25
tot. Bologna	112	284	599	46	232	1.161

Il Comune di Bologna - Area Welfare e Promozione del benessere ha ottenuto un altro finanziamento FAMI dal Ministero dell'Interno di € 1.029.112,01 grazie all'approvazione della proposta progettuale "Roots - Azioni di potenziamento dell'integrazione per MSNA Bologna" - con decreto prot. 0009548 del 19/07/2018 e validità fino al 31/12/2020 - in collaborazione con ASP Città di Bologna, e 3 partner: CIDAS - Cooperativa Inserimento Disabili Assistenza Solidarietà - soc. coop. a r.l. - R.T.I. CEIS A.R.T.E. (mandatario) CSAPSA Cooperativa Sociale Officina Impresa Sociale srl (mandanti) - Cooperativa Sociale Società Dolce.

Presso i servizi del comune lavorano 4 assistenti sociali dedicati ai minori ed un coordinatore progetti. Nella struttura di coordinamento del Servizio Protezioni Internazionali-ASP Città di Bologna, ci sono, oltre al responsabile, due funzionarie e alcune figure legali, che seguono e coordinano i rapporti con le questure, i Tribunali e, nel caso, con le strutture detentive. Non vi sono attualmente mediatori interculturali tra il personale stabile e strutturato dei servizi sociali; è invece possibile fare ricorso a consulenti esterni remunerati a prestazione ("a chiamata"). Vi sono poi serie di altre figure trasversali che entrano a vario titolo nella presa in carico dei MSNA: da una parte il

personale ASP membro di altre equipe come quella socio-educativa, di formazione-lavoro, e delle vulnerabilità, a cui va aggiunta l'equipe di prossimità, una sorta di antenna operativa incaricata di monitorare i bisogni e orientare all'accesso ai servizi e alla presa in carico socio-sanitaria sul territorio; dall'altra, gli operatori professionali in capo ai singoli enti gestori che, sotto la regia ed il coordinamento di ASP, prestano servizio all'interno della singola struttura e, ove richiesto, all'interno del circuito.

L'Equipe Territoriale Integrata (ETI), attiva nell'ambito del progetto SPRAR MSNA del Comune di Bologna dal 2014, prevede un modello di presa in carico multidisciplinare dei beneficiari maggiormente vulnerabili da un punto di vista psico-emotivo. Nella sua equipe vi sono due neuropsichiatri ed 1 psicoterapeuta. Il servizio può inoltre beneficiare della consulenza del personale del Progetto regionale Starter, indirizzato a maggiorenti, in cui operano 1 psichiatra ed 1 psicoterapeuta.

Il numero di tutori volontari formati e attivi sul territorio del Comune di Bologna è pari a 87. A questi ne vanno sommati altri 17 formati ed ancora in attesa di assegnazione a causa del blocco del tribunale conseguente all'emergenza Covid-19.

Il numero di minorenni stranieri non accompagnati richiedenti p.i., pari a 46 ed il numero delle protezioni internazionali e nazionali concesse sono 10. Se ne contano altre 10 tra protezioni umanitarie e casi speciali (al momento non esiste il dato disaggregato).

Il Progetto Vesta (<http://www.progettovesta.com/>), promosso dalla Cooperativa sociale Camelot (ormai incorporata in CIDAS) in coordinamento con il Comune di Bologna ed integrato con il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) del Ministero dell'Interno, si propone di facilitare percorsi di accoglienza di richiedenti asilo soprattutto neo-maggiorenti che abbiano già svolto una parte del percorso in una struttura. I percorsi proposti sono:

- l'affiancamento familiare (alcune ore dedicate al supporto dei percorsi di integrazione organizzando attività culturali, ludiche o ricreative);
- l'accoglienza in famiglia (che prevede l'ospitalità di un giovane rifugiato in casa propria in cambio di un contributo economico (350 euro mensili), l'assistenza costante di operatori esperti e la partecipazione alla community online con le altre famiglie accoglienti);
- il supporto familiare;
- attività di volontariato più generiche.

Vi sono due percorsi specifici offerti dal Progetto che invece riguardano i MSNA: il tutore volontario e l'affido familiare.

5.7.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza

Le diverse strutture di accoglienza sono in grande prevalenza all'interno del territorio comunale di Bologna. Rispetto al sistema SIPROIMI 20 strutture si trovano nel territorio cittadino e altre 3 nell'area metropolitana. Per il Fami seconda accoglienza, 9 si trovano in città, 1 nell'area metropolitana. Le comunità educative, invece, si trovano tutte all'interno dell'area comunale.

A Bologna il sistema dell'accoglienza è organizzato su due livelli comunicanti e complementari. La Pronta accoglienza assicura la ricezione 24h su 24, l'espletamento delle procedure volte alla identificazione e all'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato, la richiesta di regolarizzazione e asilo, l'assistenza psicologica e sanitaria di base e l'alfabetizzazione per tutti i ragazzi, con una permanenza di massimo 60 giorni. La seconda accoglienza, articolata in strutture di diverso tipo, provvede all'iscrizione scolastica, all'avviamento di percorsi di integrazione e di percorsi formativi.

Durante gli anni passati di arrivi massicci di minori stranieri non accompagnati, la prima accoglienza contava su un HUB MSNA di gestione Fami con 50 posti, chiuso il 27 marzo 2019 ed una seconda struttura di 30 posti (80 posti in totale), anch'essa in chiusura. Attualmente esiste un'unica struttura, facente capo al SIPROIMI, con 25 posti per maschi, più 1 struttura con 1 posto, nel caso di minori più piccoli, ed una struttura di pronta accoglienza per bambine di 0-10 anni, gestita in convenzione con l'associazione comunità Papa Giovanni XXIII.

Gli interventi di emergenza e di pronta accoglienza vengono garantiti dal Pronto Intervento Sociale (ex 403) che ha il compito di occuparsi del collocamento nelle strutture adeguate.

La seconda accoglienza a Bologna è gestita dal Comune di Bologna attraverso ASP (Agenzia servizi della persona), ed in particolare l'Unità operativa SPRAR minori del Servizio Protezione Internazionale, in interfaccia con il Servizio Centrale. L'ASP, in relazione diretta con gli enti gestori, coordina sia i centri SIPROIMI che i Fami-SAMB. Il sistema appare piuttosto coeso e coordinato e garantisce un insieme di diritti e di servizi trasversalmente alle diverse strutture, sia in termini di figure qualificate (assistenti sociali, avvocato ed esperto legale, psicologi/psichiatri/psicoterapeuti) che di complessiva gestione condivisa di iniziative ed accordi con enti terzi per assicurare un'ampia proposta di attività: tirocini formativi, iscrizioni scolastiche (in gran parte nei CPIA), attività sociali, culturali, civiche e progetti con enti del terzo settore. Sulla base di un'attività di profilazione dei minori svolta da ASP, si cerca di attivare percorsi formativi corrispondenti.

Il sistema di accoglienza non presenta un modello misto e la compresenza di minori stranieri e minori italiani sembra unicamente un elemento congiunturale che può verificarsi in alcune comunità educative.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

Nel 2020 (allo stato della rilevazione), casi di allontanamenti vengono segnalati all'interno della prima accoglienza. Diversi ragazzi marocchini e tunisini rintracciati sul territorio e fatti entrare nelle strutture, si sono successivamente resi nuovamente irreperibili. Un secondo caso riguarda una delle evacuazioni organizzate dall'UNHCR in Libia e Niger, che ha visto l'arrivo di 30 minori, di cui i 2/3 si sono successivamente allontanati. Nella seconda accoglienza, invece, non si segnalano allontanamenti. Secondo il personale di ASP, non vi sono legami diretti tra le motivazioni di questi allontanamenti e l'emergenza Covid-19.

Nella seconda accoglienza, nonostante alcuni timori derivanti dalle regole coercitive introdotte dalle disposizioni per l'emergenza Coronavirus, durante gli ultimi mesi non vi sono stati minori fuoriusciti, né dalle strutture SPRAR/SIPROIMI, né da quelle Fami-SAMB e le comunità educative. Anzi, si segnala invece una maggiore adesione alla situazione e alle regole del sistema di accoglienza.

Secondo quanto rilevato nelle interviste, il sistema di accoglienza nel suo complesso ha avuto una buona tenuta e la regia ed il coordinamento da parte di ASP si sono mantenuti anche durante la fase più acuta dell'emergenza. Di fronte alla chiusura o stasi delle Commissioni per l'asilo e delle questure, si sono attivati servizi di consulenza legale da remoto per i ragazzi che hanno informato sul funzionamento delle procedure, spiegato i vari DPCM ed i rischi connessi alle violazioni degli stessi. Le strutture di accoglienza hanno rimodulato l'organizzazione ed alcuni servizi interni ed hanno adottato le disposizioni di sicurezza richieste (chiusura a chiave dei centri, divieto delle uscite, esclusione della possibilità di ricevere visite dall'esterno, creazione materiale legale utile alla comprensione delle nuove norme in materia di prevenzione del contagio, messa in atto dei diversi dispositivi di prevenzione in merito a distanziamento e protezione). Anche i servizi di supporto psicologico sembrano essere stati garantiti all'interno delle strutture.

Alla generale interruzione dei percorsi di istruzione, causata dalla chiusura dei CPIA, molti centri hanno risposto cercando di potenziare l'offerta sia di dispositivi digitali sia di attività ed iniziative "compensatorie" ed adeguate al periodo: il "Diario della quarantena", attività di realizzazione video e laboratori di narrazione, corsi e attività interne di cucina e realizzazione di un ricettario, progetti di sport da remoto e opere di ristrutturazione interna dei locali. Da quanto segnalato, se nel complesso il clima di fiducia tra ragazzi e sistema/struttura di accoglienza è risultato positivo, costruttivo e anche generativo di nuovi interessi, il contraccolpo dell'interruzione della attività di formazione lavoro e tirocinio esterno si è fatto sentire. Gli operatori sottolineano che le conseguenze sono ancora da valutare, nutrendo il timore che saranno numerosi i ragazzi costretti a rinunciare agli impegni avviati in precedenza con aziende che difficilmente saranno in grado di riattivare a breve tali percorsi, o addirittura di riaprire la propria attività.

5.7.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio

Allo stato della rilevazione i tutori iscritti in elenco sono 87, di cui 69 provenienti dalla formazione del 2018 e 18 dalla formazione svolta nel corso del 2019. Vi sono ulteriori 17 tutori formati nel 2019 che sono ancora in attesa dell'iscrizione in elenco.

Dall'entrata in vigore della Legge 47/2017, risultano attivati nel complesso 48 percorsi di tutela volontaria, la grande maggioranza ormai arrivata a deferimento. Il numero delle tutele attive al 01/07/2020 è infatti di 11.

Il tempo che intercorre tra la conclusione della formazione e la nomina effettiva del tutore può essere molto variabile, ed in genere piuttosto lungo, a causa di una deliberata volontà del TM. Secondo quest'ultimo, adottare un modello più rapido avrebbe rischiato di replicare le logiche "adempimentali" che con la Legge Zampa si sono volute superare, favorendo l'immediatezza di assegnazione delle tutele volontarie senza la necessaria attenzione all'abbinamento tra tutore e tutelato, contravvenendo pertanto allo spirito di questa riforma normativa e sacrificando lo stesso ascolto del minore.

A tutti i minori inizialmente viene data una tutela pubblica. Successivamente, il TM promuove udienze volte a valutare la nomina di un tutore volontario, che vengono svolte direttamente dal Presidente. Anche in seguito al lavoro dei servizi sociali che presentano una descrizione del minore, sentito il minore, la figura individuata come possibile tutore e gli operatori di Comunità, si procede con una proposta di abbinamento fra tutore e minore, che viene verificata sia sulla base delle caratteristiche di ciascun minore e le compatibilità di genere, età, conoscenze linguistico/culturali e le disposizioni del tutore richiedente, sia attraverso brevi colloqui fra tutore e minore. Il tempo che prende questa procedura è di almeno 6 mesi. L'assegnazione dei minori nel comune di Bologna, pertanto, non è "cieca" o casuale ma risponde ad alcuni criteri di *matching* tra ragazzo/a e tutore/tutrice.

Formazioni per tutori volontari

Nella città di Bologna, il progetto di formazione per tutori volontari rientra nel progetto SPRAR minori promosso dal Comune di Bologna. Esso prevede, fra l'altro, l'individuazione di tutori volontari fra quelli selezionati e formati dal corso di formazione e la loro nomina da parte del Giudice Tutelare competente sui due territori di Bologna e Ferrara. Tale progetto si colloca in continuità con l'iniziativa promossa dall'ufficio del Garante per l'Infanzia e Adolescenza della Regione Emilia-Romagna, che ha realizzato un'esperienza di formazione per tutori volontari già nel periodo febbraio-maggio 2013. Al momento le formazioni per tutori organizzate dopo l'attuazione della Legge "Zampa" sono state 2, un corso nella primavera del 2018 e un altro nell'estate del 2019. Nel 2020 non risultano ancora attivati corsi.

I corsi sono presi in carico dal Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, insieme al Comune di Bologna, a Asp Città di Bologna (Servizio Protezioni Internazionali e Servizio Risorse Minori) all'Equipe di Vicinanza Solidale e alla Cooperativa CIDAS, all'Ufficio Tutela del Comune di Bologna e al Tribunale per i Minorenni. Da quanto riferito nelle interviste, la durata dei corsi è stata di 30 ore in totale, alternando momenti di lezioni frontali con momenti più interattivi di scambio e confronto. Terminato il corso, i tutori beneficiano di un monitoraggio ed una supervisione costante da parte del personale ASP – che ha una figura espressamente impiegata per 38h alla settimana a tenere i rapporti con i tutori – e dell'equipe Vicinanza Solidale del Progetto Vesta. Sono invitati a partecipare ad attività organizzate periodicamente dai servizi comunali insieme ai ragazzi ed agli operatori; vengono coinvolti nelle Giornate del tutore, realizzate insieme alla Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Emilia Romagna (seminari, incontri pubblici). Periodicamente vengono pianificati diversi eventi di sensibilizzazione e vicinanza sui temi dell'accoglienza e della prossimità solidale. Il 14 dicembre del 2019, ad esempio, l'UOL della Regione Emilia-Romagna in collaborazione con la Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Emilia Romagna, ha organizzato il Seminario locale "Le giornate dei tutori" dal titolo "La migrazione ed il benessere", primo incontro di confronto e approfondimento per i tutori già operativi e/o iscritti nell'Elenco regionale. Inoltre, i tutori volontari possono essere parte dell'Associazione famiglie accoglienti, che riunisce sia tutori volontari che famiglie che ospitano minori stranieri non accompagnati.

Principali profili dei tutori

Rispetto alle caratteristiche dei tutori iscritti in elenco, il 72% sono donne ed il 28% uomini. L'età media è di 51 anni (nel dettaglio: 16% tra 30 e 39 anni; 31% tra 40 e 49 anni; 50% tra 50 e 69 anni; 4% più di 70). Anche se ASP dichiara di non avere dati aggiornati e sufficientemente dettagliati relativi al titolo di studio e all'occupazione dei tutori – notando comunque una certa presenza di cittadini che lavorano a vario titolo in ambito sociale, insegnanti/professori, avvocati – dall'analisi delle domande presentate nel 2018 si conferma che oltre il 60% dei candidati è in possesso di laurea. Inoltre, in quasi il 55,0% delle domande è stato indicato il possesso di particolari capacità personali e professionali utili allo svolgimento della funzione di tutore volontario di minore straniero non accompagnato conseguite attraverso formazioni specifiche. In particolare, è da considerare di assoluto rilievo che la quasi totalità degli aspiranti tutori ha inteso dichiarare di aver svolto esperienze concrete di assistenza e di accompagnamento dei minori stranieri (compresi MSNA) all'interno di associazioni di volontariato o culturali, ovvero agenzie educative (scuole e centri di aggregazione giovanile), ambiti professionali qualificati (professioni forensi, socio-sanitarie, psicologiche), ove già sia stata svolta formazione e diffusa la conoscenza delle questioni giuridiche e umane riguardanti la cura degli stranieri di minore età.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

Durante il periodo di emergenza, i rapporti fra tutori volontari e tutelati sono avvenuti a mezzo video-chiamata. La prima riapertura del 3 maggio 2020, che consentiva ai familiari e congiunti di incontrarsi, non è stata estesa ai tutori che hanno dovuto attendere la riapertura del 18 maggio, che permetteva gli incontri con terzi, per incontrare i propri tutelati di persona.

Se in condizioni normali il tempo che intercorre tra la conclusione della formazione e la nomina effettiva del tutore può essere molto variabile (sulla base delle segnalazioni di MSNA) e non molto rapido, l'emergenza Covid-19 ha notevolmente dilazionato i tempi delle assegnazioni per l'ultimo contingente di aspiranti tutori che aveva seguito il corso. 17 tutori formati nel 2019 sono ancora in attesa di attivazione a causa dei ritardi dovuti alla chiusura dei Tribunali susseguenti all'emergenza Covid-19. Da quanto riferito, la loro attivazione sarebbe imminente.

Durante la fase emergenziale non vi sono stati deferimenti di tutela, e sono notevolmente diminuite le segnalazioni di MSNA per la tutela volontaria.

Si sono bloccati tutti i percorsi di conoscenza di persona, i percorsi di abbinamento si sono svolti per quanto possibile in modalità da remoto. Le conoscenze di persona tra aspiranti tutori e minori stanno progressivamente ricominciando, nel rispetto delle regole di distanziamento sociale.

5.7.4 Presa in carico istituzionale

Indicatore non evaso per mancanza di informazioni

5.7.5 Prassi formalizzate di ascolto del minorenne

Tra le novità introdotte dal Tribunale per i Minorenni di Bologna, vi è la scelta di ascoltare sempre il minore prima di assegnare la tutela volontaria, in linea con un'esigenza già presente da anni nell'impianto normativo ma non da tutti adottata. Mentre infatti nella prima nomina, deferita all'Ente Pubblico da cui il minorenne in quel momento viene assistito, l'esigenza di garantire tempi brevi non consente una tale audizione, nel passaggio da una nomina pubblica ad una volontaria la posizione del minorenne assume primario rilievo, dando un senso nuovo ad un atto che rischierebbe altrimenti di essere adempimentale ed anche irrispettoso delle intervenute modifiche di Legge in materia. Sono svolti quindi vari incontri pre-nomina per il tutore e minore dai servizi sociali.

Nel Tribunale per i Minorenni vengono chiamati interpreti per le udienze che ne richiedono la necessità. Sempre più spesso però i ragazzi parlano e comprendono molto bene la lingua italiana, tanto che il Giudice può ammettere la presenza dei mediatori dei Servizi Sociali per comprendere meglio alcuni elementi rispetto al contesto sociale e culturale di provenienza del minorenne interessato.

Da quanto si è evinto dalle interviste, il Comune ed il TM dispongono di ampia documentazione facente capo al minore, ma questo non è ancora organizzato sotto forma di vera e propria cartella sociale, così come disposto dalla Legge 47/2017.

5.7.6 Colloquio di identificazione

In genere dopo il rintraccio del minore, la questura ed i servizi del Pronto Intervento Sociale realizzano un primo colloquio col ragazzo, per poi passare il caso al servizio Protezione internazionale che si occuperà dell'identificazione e dell'invio presso una adeguata struttura di accoglienza.

A tali colloqui partecipano, oltre al Servizio Sociale, il responsabile e il consulente legale della struttura di accoglienza e il mediatore interculturale. In alcuni casi, per i ragazzi che devono entrare in prima accoglienza, è anche prevista la presenza di un *case manager*. Durante la prima informativa non è invece presente il tutore, perché il colloquio viene fatto prima dell'apertura della tutela pubblica.

5.7.7 Accertamento dell'età

In genere i servizi del Comune di Bologna privilegiano e riescono a compiere l'accertamento dell'età in via anagrafica, contattando gli uffici pubblici del paese di provenienza del minore (nel caso degli albanesi, la nazionalità più numerosa anche a Bologna, ben al di sopra della media nazionale, pari al 27,7% del totale dei MSNA censiti)³²⁰.

Quando si rende necessario un esame medico, l'accertamento dell'età avviene in convenzione con una struttura pubblica del comune, l'ospedale Sant'Orsola.

In data 9 luglio la conferenza unificata stato-regioni ha approvato un "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori" che Governo, Regioni, Province autonome e enti locali si impegnano ad adottare³²¹.

Di solito, sono i Servizi Pubblici che hanno in carico il soggetto in questione a chiedere al tribunale, a mezzo di segnalazione rivolta alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, un tale provvedimento. Tuttavia, in alcuni casi la richiesta proviene anche dalle stesse Autorità di Pubblica Sicurezza, le quali al momento dell'identificazione possono dubitare dell'età dichiarata dalla persona. La questione di una dichiarazione mendace di minore età assume rilievo per le situazioni in cui l'età presunta sia effettivamente superiore ai 18 anni, comportando non solo una risposta sociale impropria per il singolo ma anche un rischio per gli altri ospiti presenti in struttura. L'esame viene istruito con un'équipe multidisciplinare come richiesto dalla legislazione vigente, prevedendo sia la valutazione degli elementi fisici evidenti che un colloquio sociale e psicologico con il minore, la decisione sull'età della persona comprende anche il margine di errore previsto. La notifica del provvedimento che decide sull'età delle persone viene effettuata con allegato il certificato medico riportante il margine di errore secondo le disposizioni normative, la notifica proviene dall'Autorità di Pubblica Sicurezza³²².

Le strutture di accoglienza riferiscono di ricorrere molto di rado alla procedura. Da quanto si è potuto evincere, durante la fase di emergenza sanitaria non sono stati disposti accertamenti dell'età.

³²⁰ Save the Children, *Superando le barriere. Percorsi di accoglienza e inclusione dei giovani migranti*, giugno 2020, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/superando-le-barriere>

³²¹ Si veda: <http://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>

³²² Sul punto si veda anche Save the Children 2020, op.cit., p. 16.

5.7.8 Indagini familiari

Le indagini familiari sul territorio di Bologna vengono compiute unicamente dal personale dell'OIM, che si reca nei centri di Pronto accoglienza per fare informativa legale. L'OIM chiede i contatti dei genitori ed il consenso informato al minore per procedere.

Al fine di conoscere nel modo migliore possibile la storia del minore e potere meglio assumere le decisioni a sua protezione, il TM di Bologna ricorda sempre ai servizi pubblici che hanno in carico il minore dell'importanza di mantenere i contatti con la famiglia di origine. Si raccomanda ugualmente che i ragazzi stessi ne siano informati. Secondo il Presidente del TM, allo stesso tempo, valorizzare, disponendone una ricognizione sociale, rispetto alla famiglia di origine permette al ragazzo di comprendere meglio che il Tutore italiano che il Giudice gli assegna non sostituisce la sua famiglia di origine ma lo supporta nel suo percorso migratorio. Nessuna sostituzione/rimozione pertanto, ma solo un punto di riferimento in più.

Le indagini familiari, da quanto sostenuto da fonti del Comune, non risultano molto tempestive. Tuttavia, secondo il Report del Ministero del Lavoro del dicembre 2019³²³ rispetto alla distribuzione territoriale, l'Emilia Romagna conta il maggior numero di richieste di indagini familiari avviate nel secondo semestre del 2018 (31% del totale). Da quanto risulta sulla base delle richieste pervenute alla Direzione Generale da parte dei Servizi Sociali degli Enti Locali coinvolti nel sistema di protezione e nell'accoglienza di MSNA, durante l'intero 2019 è stato richiesto all'OIM di svolgere 87 indagini familiari (in totale su tutto il territorio nazionale).

Da quanto si evince, poi, le indagini familiari e la raccolta di informazioni non sono finalizzate alla partecipazione della famiglia ai percorsi di inserimento del minore. Pur riguardando prevalentemente i familiari nel paese di origine, possono estendersi alla ricerca ed al contatto con eventuali parenti nei luoghi di destinazione, solitamente per definire strategie in caso di fallimento del progetto del minore, di pericolo o emergenza.

5.7.9 Affidi familiari

Secondo i dati relativi agli affidi realizzati nell'ambito del Progetto Vesta, allo stato della rilevazione, gli affidamenti familiari di MSNA risultano essere solo 3. Le famiglie che hanno accolto MSNA nell'ambito del Progetto Vesta erano nella totalità dei casi coppie sposate, lavoratori con una età media di 40-55 anni. Anche se risorse diverse dalla coppia italiana canonica, come singoli o famiglie omo-culturali, sono presenti tra le persone disponibili ad accoglienze, tanto di minorenni quanto di neo-maggiorenni, al momento non sono state attivate accoglienze omo-culturali nell'ambito del Progetto Vesta. Periodicamente vengono pianificati diversi eventi di sensibilizzazione e vicinanza sui temi dell'accoglienza e della prossimità solidale.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

A differenza dei tutori volontari, che solitamente non ospitano i minori assegnati, nel caso degli affidi, la quarantena ha imposto a famiglie e accolti di condividere il proprio spazio e il proprio tempo in modo serrato e continuativamente. Questo ha permesso loro di conoscersi meglio e di passare del tempo insieme che, diversamente, non avrebbero potuto condividere.

5.7.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19

Il sistema di accoglienza a Bologna prevede l'iscrizione automatica dei minori al CPIA, anche di coloro che hanno terminato l'alfabetizzazione di base realizzata nella prima accoglienza. Anche in questo contesto la stragrande maggioranza dei percorsi di istruzione avviene all'interno dei CPIA di Bologna. Il CPIA metropolitano di Bologna ha diverse sedi sia all'interno del comune che nel territorio metropolitano. Secondo alcuni intervistati, grazie alla

³²³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Report di monitoraggio, *I minori stranieri non accompagnati in Italia*, 31 dicembre 2019, p. 40

riorganizzazione messa in atto nel corso degli ultimi anni in relazione all'aumento delle presenze di minori, il sistema sembrerebbe rispondere in modo molto adeguato alle esigenze del nuovo target.

Da quanto riferito dal Comune, le iscrizioni scolastiche effettuate nell'ultimo anno sono "molto poche" ed il numero esatto non è stato ottenuto.

Oltre ai corsi del CPIA, i ragazzi possono seguire anche i corsi offerti gratuitamente dalle associazioni presenti sul territorio.

Se l'età lo consente, il ragazzo viene iscritto a un percorso di formazione professionale, parallelo al percorso per la licenza di terza media.

Diversamente, l'equipe del sistema SPRAR/SIPROIMI preposta alla formazione e all'inserimento lavorativo (CI-DAS) propone percorsi professionalizzanti di breve durata, paralleli all'alfabetizzazione.

Per i minori particolarmente fragili dal punto di vista socio-psichico e a rischio di marginalità sociale sono inoltre previsti i cd. percorsi "FIS" (Formazione in Situazione), che uniscono alla formazione professionale un periodo di stage presso aziende capaci di prendersi carico dei ragazzi che presentano vulnerabilità.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

L'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19 ha avuto un impatto non trascurabile sui percorsi di istruzione e formazione. Alcuni ragazzi hanno infatti avuto particolari difficoltà nell'accesso alla didattica online, sia per la mancanza di adeguati dispositivi digitali individuali che per la disorganizzazione da parte delle scuole nella rimodulazione delle attività.

Il coronavirus ha inoltre determinato l'interruzione dei percorsi di formazione professionale precedentemente avviati e si teme che possa ulteriormente pregiudicare le già scarse opportunità di esperienze di tirocinio. Allo stato della rilevazione, alcuni ragazzi hanno potuto riprendere i propri tirocini formativi.

5.7.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui

Il Comune di Bologna appoggia la concessione del prosieguo amministrativo, che in effetti viene richiesto abbastanza frequentemente, anche in virtù del fatto che nel 2019 si sono verificati tanti arrivi di quasi maggiorenni. Al 31/05/2020 si registravano 24 concessioni di prosieguo a cui va aggiunto qualcuno che, in seguito allo sblocco delle pratiche nel periodo post-emergenza Covid-19, lo otterrà in contemporanea al periodo della rilevazione.

Il prosieguo viene garantito dal Tribunale per i minorenni di Bologna sussistendone le condizioni, in particolare avendo ricevuto dai Servizi Sociali un'adesione al percorso sociale intrapreso.

Secondo il TM, si sono pertanto esclusi automatismi per evitare che questo istituto potesse essere visto quale *escamotage* per regolarizzarsi alla maggiore età anche per chi, purtroppo, non coglie le opportunità dell'accoglienza.

L'istanza viene rivolta, dal Servizio Sociale, dal minore o dal suo Tutore, al Tribunale per i Minorenni o più correttamente alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, e può essere istruita e definita anche dopo il compimento della minore età.

Nella conversione del permesso di soggiorno per minore età al compimento dei 18 anni, il T.A.R. di Bologna ha ricevuto in varie occasioni ricorsi dovuti a rigetti della conversione del permesso da parte della Questura. In particolare, in alcuni casi la Questura ha rifiutato la conversione solamente per l'assenza del parere della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ex art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione. Il T.A.R. Bologna (sent. 136/2019) si è espressa sul punto sottolineando sul carattere endoprocedimentale del parere di cui deve farsi carico l'Amministrazione in quanto non è un requisito posto a carico dell'istante. Il medesimo T.A.R. (sent. 329/2019) ha ribadito in varie occasioni che l'ingresso a poca distanza dalla maggiore età sia in alcuni casi un

periodo troppo breve per potere esprimere una valutazione circa inserimento e integrazione del minore straniero nel tessuto sociale italiano (v. sent. 6/2018). Il collegio, inoltre, ha evidenziato che consentire la conversione del permesso di soggiorno in difetto dei requisiti ex art. 32 l. 286/98 comporterebbe una “scelta interpretativa che avrebbe l'effetto di incoraggiare l'immigrazione clandestina di minori in procinto di raggiungere la maggiore età” (v. sent. 582/2018).

5.8 Rapid Assessment – Città di Roma

5.8.1 Sostenibilità

Al primo gennaio 2018 la popolazione residente nella Città Metropolitana di Roma Capitale risultava pari a 4.355.725 abitanti (dati Istat). L'ente, il cui territorio coincide con quello della preesistente provincia, rappresenta la prima Città metropolitana del Paese per numero di abitanti. Sempre nel 2018, il Comune di Roma risultava ospitare 2.873.494 abitanti. Nel 2016 il reddito imponibile medio per contribuente nella Città metropolitana di Roma si attestava sui 22.861 euro (dati MEF, Agenzia delle entrate). Nel 2018 il reddito imponibile medio individuale dichiarato dai contribuenti residenti nel Comune di Roma era pari a 25.833,83 euro (dati U.O. Statistica, Comune di Roma), su un reddito imponibile totale dichiarato di 48.837.470.755,85 euro.

Al primo trimestre del 2020 nella Città metropolitana di Roma risultavano presenti circa 300 minori stranieri non accompagnati. Al 31/03/2020, su un totale di 386 presenze censite sul territorio della Regione Lazio, il numero di MSNA presenti nella Città metropolitana di Roma si attestava a 341, con un calo del 5,5% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nel confronto con i dati rilevati al dicembre 2018, si registra una diminuzione superiore al 40%. Dal dicembre 2017 al dicembre 2019 le presenze di MSNA nel Lazio hanno infatti subito un decremento di circa il 60%, in linea con la diminuzione delle presenze registrato a livello nazionale nello stesso periodo di riferimento (-66,9%).

La protezione e l'accoglienza dei minori sul territorio del Roma Capitale è gestita dalla U.O. Protezione Minori istituita presso il Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute. In particolare, l'Ufficio per l'esercizio della tutela e del coordinamento interventi per le persone minore età stranieri non accompagnati, si occupa di assicurare ai minori un'accoglienza in centri idonei e parallelamente promuove l'inclusione sociale e l'autonomia dei minori accolti nelle comunità residenziali e nei centri di semi-autonomia.

Al momento della rilevazione, sul territorio del Comune di Roma insistono 7 strutture di prima accoglienza e un numero più elevato di strutture di accoglienza di secondo livello. Attualmente non risulterebbero presenti minori nel sistema SIPROIMI.

La Funzione Tutelare Pubblica è attribuita dal Tribunale Ordinario al Sindaco di Roma, che a sua volta delega l'esercizio di tale funzione al Dipartimento Politiche Sociali. Relativamente ai tutori volontari, il numero di tutori formati e attivi risulta essere pari a 355.

Presso il Poliambulatorio dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti (INMP) è presente un ambulatorio appositamente riservato all'accoglienza di minori e adolescenti migranti e di minori in percorsi di affido e/o adozione internazionale, tra cui MSNA. L'“Ambulatorio per il minore migrante” si avvale di professionalità quali infettivologi, pediatri, biologi nutrizionisti, assistenti sociali, psicologi dell'età evolutiva, secondo un approccio integrato e transdisciplinare. Alle attività di accoglienza e facilitazione collaborano anche mediatori transculturali e antropologi.

Nel maggio 2020 è stato attivato da Sanità di Frontiera Onlus, in collaborazione con il centro a bassa soglia CivicoZero, un “Polo psichiatrico-psicologico per giovani stranieri a rischio dipendenze” appositamente rivolto a minori e neomaggiorenni stranieri intercettati attraverso l'attività di unità di strada. Figura centrale del progetto è quella del mediatore linguistico-culturale. Sul territorio di Roma sono inoltre presenti alcune strutture specificamente dedicate alla presa in carico psico-socio-sanitaria dei migranti vulnerabili, tra cui spesso MSNA, che si avvalgono di un approccio di tipo transculturale. Tra questi figurano, ad esempio, il Centro per la salute dei migranti forzati (SaMiFo) presso la Asl Roma 1 in collaborazione con il Centro Astalli; il Centro di cure primarie e accoglienza Intersos A24; il Centro ascolto dell'Associazione Progetto casa verde; il Centro di riabilitazione per i sopravvissuti

alla tortura, abusi e maltrattamenti di Medici senza Frontiere; il Centro per vittime di tortura di Medici contro la Tortura.

Dalle interviste effettuate emerge la necessità di rafforzare la presa in carico psichiatrica dei casi più gravi.

5.8.2 Numero di posti qualificati per l'accoglienza

Il territorio di Roma accoglie minori non accompagnati fin dai primi anni '90, soprattutto albanesi, marocchini, moldavi, bangladesi, afgani, tunisini ed egiziani. Questo ha reso possibile la strutturazione di un sistema di accoglienza e intervento di qualità, in rete già dagli anni 2000 e finanziato attraverso bandi e risorse comunali e regionali. Il sistema ha potuto beneficiare della pregressa esperienza di molti attori del settore nell'accoglienza dei minori. La rete di accoglienza nel suo complesso e, in particolar modo quella di seconda accoglienza, ha tenuto nonostante lo scandalo di Mafia Capitale, in concomitanza del quale è entrata in vigore la legge Zampa.

Al 31 dicembre 2018 le strutture di accoglienza dedicate ai MSNA sul territorio della Città metropolitana di Roma Capitale erano 175, pari al 5,1% del totale delle 3.436 strutture di accoglienza disponibili a livello nazionale.

Tavola 37 - Città Metropolitana di Roma Capitale, Strutture di accoglienza per MSNA per tipologia (2018)
(Fonte: ANPAL Servizi, Elaborazione Direzione Fasce Vulnerabili su dati MLPS, 2018³²⁴)

Strutture di accoglienza per minori stranieri non accompagnati	Roma		Italia		Incidenza % Roma su Italia v.%	
	v.a.	v.%.	v.a.	v.%.		
Prima accoglienza	Struttura Governativa di prima accoglienza (D_Lgs 142/2015 Art_19 comma 1)	0	0,0%	76	2,2%	0,0%
	Struttura ricettiva temporanea (D_Lgs 142/2015 Art_19 comma 3 bis)	0	0,0%	80	2,3%	0,0%
	Struttura emergenziale di prima accoglienza	9	5,1%	83	2,4%	10,8%
	Altra collocazione emergenziale di prima accoglienza	9	5,1%	147	4,3%	6,1%
Seconda accoglienza	Alloggio ad alta autonomia	50	28,6%	456	13,3%	11,0%
	Comunità educativo psicologica	0	0,0%	44	1,3%	0,0%
	Comunità familiare	27	15,4%	965	28,1%	2,8%
	Comunità multiutenza	0	0,0%	52	1,5%	0,0%
	Comunità socio-educativa	41	23,4%	1.025	29,8%	4,0%
	Seconda accoglienza (altro)	38	21,7%	353	10,3%	10,8%
Totale	175	100,0%	3.436	100,0%	5,1%	

Le 175 strutture esistenti erano così ripartite:

- 18 strutture di prima accoglienza, di cui 9 strutture emergenziali di prima accoglienza e 9 altre collocazioni emergenziali di prima accoglienza;
- 157 strutture di seconda accoglienza, di cui 50 alloggi ad alta autonomia, 27 comunità familiari, 41 comunità socio-educative, 38 seconde accoglienze di altra tipologia, 1 SPRAR (dati MLPS).

Al 31 dicembre 2019 le strutture di accoglienza censite nel SIM che ospitavano MSNA risultavano essere 89 in tutto il Lazio (dati Ministero dell'Interno).

Non è stato possibile ricostruire con esattezza il numero delle strutture di accoglienza qualificata dedicate ai MSNA attualmente presenti sul territorio della Città Metropolitana di Roma Capitale. Allo stato di rilevazione, i posti qualificati per la prima accoglienza nel Comune di Roma risulterebbero essere circa 80, ripartiti in 7 strutture. Nello specifico:

- 24 presso i centri di pronta accoglienza minori "Colombi 1" e "Colombi 2" della Associazione Virtus Italia Onlus;

³²⁴ MLPS, *La presenza dei migranti nella Città Metropolitana di Roma Capitale*, Roma 2018.

- 35 presso i centri di pronta accoglienza minori Cpim Porta Ardeatina “Tata Giovanni”, Cpim “Torre Spaccata” e Cpim “Via Venafro” della Cooperativa Roma Solidarietà - C.R.S.(Caritas);
- 12 presso il centro di pronta accoglienza minori “Sacra Famiglia Via Vinovo” dell’Istituto Sacra Famiglia;
- 12 presso il centro di pronta accoglienza minori “Jerry” del Centro Italiano di Solidarietà - CEIS Don Mario Picchi.

A queste strutture si affianca il centro di cure primarie e accoglienza per MSNA “INTERSOS24”, aperto nel 2018 da Intersos Onlus. Situato nel quartiere di Torre Spaccata, il centro ha a disposizione 20 posti, per metà destinati a un’accoglienza di breve termine e per l’altra metà a un’accoglienza di medio termine. Il cambiamento dello scenario migratorio ha comportato un adeguamento del centro rispetto alle categorie di beneficiari precedentemente accolti. Nell’ultimo periodo il centro ha infatti assistito a un aumento delle presenze di neomaggiorenni fuoriusciti dal circuito dell’accoglienza ufficiale e di nuclei donne-bambino costretti a vivere in strada o in insediamenti informali sparsi sul territorio romano. Dal 2011 al 2017 è stato operativo anche il centro notturno A28, che offriva prevalentemente accoglienza a minori in transito. Il centro era gestito dalla stessa ONG in collaborazione con la cooperativa CivicoZero. Quest’ultima gestisce dal 2009 un centro diurno a bassa soglia per minori che scelgono o sono costretti a rimanere fuori dai circuiti ufficiali di accoglienza nel quale vengono erogati anche servizi di prima accoglienza.

Le attività di ricerca non hanno permesso di avere esatta contezza su quante siano esattamente le strutture di accoglienza di secondo livello attualmente attive nel Comune di Roma. Tuttavia, dalle informazioni raccolte, alcune strutture operative negli scorsi anni sono state chiuse in conseguenza del decremento delle presenze di minori sul territorio in esame. Inoltre, è stato rilevato che non è stata prorogata la sperimentazione dei progetti di semi-autonomia per minori e/o nuclei con bambino istituiti secondo Deliberazione di Giunta Capitolina n. 149 del 29/12/2010. Da valutarsi invece positivamente la presenza di alcune strutture di tipo misto.

In data 25/10/2016 la U.O. Protezione Minori aveva inoltrato richiesta di prosecuzione dei progetti SPRAR per il triennio 2017/2019, per un totale di 62 posti. Roma Capitale era infatti inserita nel progetto SPRAR 2014-2016 per 25 posti e in quello 2015-2016 per 37 posti. In particolare, le risorse stanziare per i posti messi a bando nel 2016 sono state pari a 4.816.656,00 euro. Il progetto è stato finanziato prevalentemente con il Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell’Asilo del Ministero dell’Interno (FNPSA) e, in misura minore, attraverso risorse messe a disposizione da Roma Capitale. Per il servizio era prevista una retta di 74,00 euro pro die / pro capite.

Rispetto alla qualificazione delle strutture di accoglienza per MSNA, ai sensi della L. R. Lazio n.41/2003 e s.m.i., recante “Norme in materia di autorizzazione all’apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali”, le strutture autorizzate al funzionamento sono tenute a rispettare determinati requisiti strutturali e organizzativi. Ad esempio, è previsto che i locali dei centri di accoglienza vengano arredati e attrezzati in considerazione dell’età dei minori. Inoltre il Comune di Roma ha impegnato su Fondi Liberi 357.975,00 euro, di cui 84.753,00 sul Bilancio 2018 e 273.222,00 sul Bilancio 2019, per procedere all’adeguamento tariffario della retta di accoglienza, prendendo atto che la Regione Lazio ha stabilito di quantificare in 100,00 euro il costo minimo standard giornaliero sotto il quale non è garantito il rispetto degli standard minimi. La retta prevista per i MSNA nel SIPROIMI è invece di appena 45 euro, ragione per cui le strutture di accoglienza preferiscono non entrare nel sistema.

Recentemente è stato inoltre istituito il *Registro Cittadino di Accreditamento delle Strutture Residenziali e Semiresidenziali di Roma Capitale per le Persone di Minore Età* ubicate nel territorio di Roma Capitale. In particolare, il nuovo registro ha lo scopo di uniformare i criteri di qualità rispetto al servizio di accoglienza sia di strutture residenziali quali case famiglia, comunità educative di pronta accoglienza e gruppi appartamento, sia di strutture semiresidenziali, ovvero i centri diurni per minori. L’accreditamento è sottoposto all’esame del modello organizzativo-gestionale della struttura; inoltre sono previsti alcuni dispositivi di controllo degli interventi.

Fino ad oggi le procedure di accreditamento sono state molto lunghe e farraginose e hanno riguardato quasi esclusivamente l’idoneità strutturale degli ambienti, con qualche accenno al sistema organizzativo. Le nuove procedure sembrerebbero invece andare in direzione di maggiori standard di qualità.

Rispetto alla localizzazione delle strutture, da bando SPRAR era data esplicita indicazione che i centri fossero facilmente raggiungibili con i mezzi del trasporto pubblico. In base all’attuale monitoraggio, le strutture rilevate si trovano sparse su tutto il territorio romano, sia in zone centrali che in zone periferiche.

Molte di esse sono ubicate nel quadrante Est della città, in particolare nei municipi V e VI, dove si concentrano il reddito medio più basso sul territorio capitolino, e il più alto numero di dichiarazioni dei redditi presentate da stranieri³²⁵.

Riguardo al personale impiegato, non tutte le figure necessarie per una presa in carica efficace dei minori sono nelle strutture in pianta stabile. Nel caso dei mediatori interculturali, i responsabili di struttura si avvalgono del personale messo a disposizione dal Dipartimento Politiche Sociali o dalla rete di enti del Terzo Settore che operano sul territorio, come il Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo (CIES) o CivicoZero.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

L'emergenza coronavirus ha avuto un impatto significativo e diversificato sulle strutture d'accoglienza. I responsabili di struttura sono stati colti impreparati, in quanto prima della pandemia non esisteva alcun protocollo che prevedesse misure volte a proteggere i minori accolti e al tempo stesso mettere i professionisti nelle condizioni di poter gestire le accoglienze. Non tutte le strutture avevano spazi idonei per far fronte adeguatamente alla situazione. Alcuni enti gestori hanno potuto attuare le necessarie misure di distanziamento sociale solo per il fatto di poter contare su spazi all'aperto o altre strutture temporaneamente libere. Nonostante le difficoltà incontrate, le soluzioni messe in campo sono risultate efficaci nel controllo del Covid-19.

Alcune strutture hanno riferito di aver predisposto aree di isolamento per i minori in ingresso e di aver messo in atto dispositivi di prevenzione quali il distanziamento sociale, sanificazioni più frequenti ed estensive e la misurazione della temperatura. Alcuni operatori intervistati hanno dichiarato di aver provveduto a fornire dispositivi di protezione individuale in gran parte a proprie spese, o tramite donazione, e di essersi appoggiati a strutture caritative per sottoporre i minori al tampone naso-faringeo. In alcuni casi sono stati anche apportati cambiamenti nella vita comunitaria, ad esempio nell'ambito del servizio mensa. In generale i minori sono stati informati sui rischi e sulle misure di prevenzione da osservare.

Nelle prime fasi dell'emergenza ci sono state alcune frizioni tra operatori e minori per le reciproche preoccupazioni di un possibile contagio. Alcuni operatori hanno dichiarato di aver avuto inizialmente problemi a far accettare le nuove disposizioni, ma generalmente i minori si sono mostrati comprensivi e responsabili. Nella Fase 2, il clima di maggior apertura rilassatezza ha invece reso più difficile il rispetto delle misure di prevenzione.

Nel complesso l'emergenza si è tuttavia rivelata un'esperienza positiva per le dinamiche della comunità, in quanto ha offerto in molti casi occasioni di dialogo e maggiori opportunità di condivisione tra operatori e ragazzi.

5.8.3 Numero di tutori formati e attivi per territorio

Nel territorio di competenza del Tribunale per i Minorenni di Roma il numero di tutori volontari formati e con una tutela nei confronti di un minore non accompagnato attualmente in corso è di 355, allo stato della rilevazione. Il numero di tutori volontari che risultano iscritti nell'Elenco costituito presso il Tribunale per i minorenni di Roma è leggermente più elevato stante a 376. La differenza non è spiegata dal minore numero di MSNA presenti rispetto ai tutori ma da due fattori, il primo relativo all'emergenza COVID-19 di cui si specificherà in seguito, il secondo è la non disponibilità di alcuni dei tutori volontari al momento dell'assegnazione.

La Presidenza del Tribunale per i Minorenni di Roma provvede, con una prassi instaurata a partire dal deferimento delle competenze al Tribunale per i Minorenni, a contattare telefonicamente il Centro dove si trova il minore chiedendo se si preventivi o meno uno spostamento probabile del minore in altro territorio. Se la risposta è affermativa, la nomina del tutore volontario avviene successivamente allo spostamento, per evitare rinunce da parte del tutore volontario, dovute alla distanza geografica dal Centro. Pertanto, viene temporaneamente assegnata una

³²⁵ Rapporto statistico sull'area metropolitana romana 2018, anno 2016.

tutela pubblica. Ove non sia previsto un trasferimento, la Presidenza seleziona il tutore anche tenendo conto della sua collocazione/residenza rispetto al minore, effettuando una chiamata preventiva per vagliare la disponibilità e, solo in caso di conferma, convoca ufficialmente per il giuramento che si svolge nelle stanze della Presidenza di fronte alla Presidente stessa.

Secondo alcuni degli intervistati, il numero di tutele volontarie sul territorio del distretto del Tribunale per i Minorenni di Roma iscritte nell'Elenco non è sufficiente rispetto al bacino dei minori presenti e dovrebbe pertanto essere ampliato con nuovi iscritti.

Il primo corso con il gruppo di aspiranti tutori volontari è stato organizzato nel mese di marzo 2018 ed ha visto la partecipazione di 230 persone. Già a settembre 2019, l'Istituto di studi giuridici Jemolo dichiarava che almeno 700 tutori erano stati formati.³²⁶ Nella città di Roma dal 2017 al 2020 (l'ultimo corso è di febbraio) sono stati organizzati sedici corsi per "Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati", aventi durata di 28 ore. Il Garante Regionale ha avviato allo scopo una collaborazione con l'Istituto regionale di studi giuridici Jemolo, che si occupa di formazione giuridica per lo svolgimento dei corsi di formazione agli aspiranti tutori volontari. L'Istituto, avente storicamente un'indole giuridica, ha avviato collaborazioni con professionisti di aree differenti per permettere la preparazione completa degli aspiranti.

I corsi sono promossi telematicamente con l'utilizzo di siti web e social network da parte dell'Istituto Jemolo, del Comune di Roma, del Garante regionale e di alcuni Ordini Professionali. Il Garante ha inoltre avviato una collaborazione con le Università di Roma La Sapienza e Tor Vergata per attività di diffusione e promozione dei diritti del fanciullo, in particolare con il CREG, Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche dell'Università di Roma "Tor Vergata" che provvede ad organizzare dei corsi gratuiti e dei seminari/convegni sul tema dei minori non accompagnati.

A supporto dell'azione dei tutori è attivo uno sportello presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma che fornisce gratuitamente consulenza ai tutori in tema di procedure e questioni legali. Avvocati dell'Ordine svolgono a turno tale supporto comunicando alla Presidenza del Tribunale i nominativi per evitare qualsivoglia riscontro professionale. Il supporto di tali Avvocati svolge inoltre un ruolo di accompagnamento informale nei casi di tutori volontari inesperti in collaborazione con la Presidente del Tribunale per i Minorenni di Roma. Tuttavia, tutori singoli ed associati lamentano la mancanza di un reale monitoraggio ed accompagnamento dei loro incarichi, con incontri periodici di *follow up* successivi ai corsi.

Tuttavia, alcuni operatori dell'accoglienza riferiscono che, accanto ai minori ai quali è stato assegnato un tutore volontario e quelli in Tutela Pubblica, ancora esistono minori che non possiedono nessuna forma di tutela. Ciò implica, oltre ad un vacuum tutelare grave, una serie di problematiche concrete riguardanti l'impossibilità di accedere a servizi fondamentali, come l'iscrizione a scuola o l'ottenimento della tessera sanitaria e del permesso di soggiorno.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

Proprio poco prima della decisione dell'Esecutivo italiano di confinamento a livello nazionale, nel marzo 2020, si era concluso l'ultimo corso di preparazione e formazione rivolto ad aspiranti tutori volontari, anche su impulso della Presidenza del Tribunale per i Minorenni di Roma in collaborazione con il Garante Regionale, responsabile dell'organizzazione dei corsi. Tuttavia, a seguito del confinamento si è sospesa la procedura di conclusione stante nel giuramento presso l'Ufficio della Presidente del Tribunale ed iscrizione ufficiale nell'Elenco ex art. 11 l.47/2017.

Durante il periodo di *lockdown*, l'arrivo di minori non accompagnati, con la necessaria accoglienza di questi in una situazione emergenziale e straordinaria, ha portato il Tribunale per i Minorenni ad adottare la decisione di assegnare tutele pubbliche ai minori citati, per un totale di 44 tutele aperte. Sulla decisione del Tribunale si instaura la necessaria promozione di nuove iscrizioni e la questione degli aspiranti tutori che non hanno potuto iscriversi all'Elenco per via della decisione emergenziale di confinamento.

³²⁶ <http://www.jemolo.it/jemolo/iniziato-questo-pomeriggio-di-venerdi-27-settembre-2019-il-xv-corso-di-formazione-tutori-volontari-per-minori-stranieri-non-accompagnati/>

Rispetto ai due sistemi di tutela, gli operatori riconoscono come entrambi presentino al tempo stesso vantaggi e svantaggi. Dalle interviste effettuate emerge un rapporto non sempre semplice tra gli operatori dell'accoglienza e i tutori volontari. Questo, da un lato, per i diffusi preconcetti nei confronti delle stesse strutture, dall'altro, per la mancanza di una chiara definizione del ruolo e delle prerogative della nuova figura istituita dalla Legge Zampa. Alcuni comportamenti, come ad esempio la scelta di ospitare a casa il minore o fargli regali, finiscono col creare senza volere disegualianze tra i minori con tutore volontario e quelli in Tutela Pubblica e dunque rischiano di rompere gli equilibri interni alla comunità. A questo riguardo, gli operatori ritengono che possa rivelarsi utile la loro partecipazione ai corsi di formazione per tutori.

Al tempo stesso, la figura del tutore volontario garantisce un maggior soddisfacimento dei diritti del minore, in quanto permette di velocizzare molte pratiche burocratiche. Per determinati servizi, come ad esempio l'ottenimento di un abbonamento agevolato per il trasporto pubblico locale, si rivela più vantaggiosa la Tutela Pubblica, che invece impedisce al minore di aprire un conto corrente.

5.8.4 Presa in carico istituzionale

Indicatore non evaso per mancanza di informazioni

5.8.5 Prassi formalizzate di ascolto del minorenne

Dalle interviste svolte sembra emergere l'assenza di una prassi formalizzata in tema di ascolto del minore. Quest'ultimo, in caso di criticità e su richiesta del tutore può espressamente richiedere di essere ascoltato dalle autorità giudiziarie. Le periodiche notizie riguardanti il minore non accompagnato vengono trasmesse tramite relazioni scritte, invece, nel caso di richiesta di prosieguo amministrativo ex art. 13, quando il minore viene ascoltato dal giudice tutelare che si occupa del fascicolo.

Alcuni intervistati hanno espresso considerazioni relative all'assenza di una procedura unitaria - all'interno degli organi giudiziari, non prevedendosi un ascolto del minore in prima udienza, prima dell'approvazione del piano di integrazione e/o prima dell'assegnazione del tutore. Secondo la loro opinione, il minore potrebbe vivere il rapporto con il Tribunale per i Minorenni, e con le autorità giudiziarie in generale, più in termini persecutori che collaborativi. Tale sensazione potrebbe anche essere ingenerata in maniera incauta dal tutore con frasi di spirito educativo su possibili conseguenze per il minore in caso di comportamenti non consoni. Tale atteggiamento non facilita il ruolo delle autorità giudiziarie nel comprendere a pieno le esigenze del minore. In altri casi, invece, viene segnalato il rischio opposto: il minore ripone molte speranze ed eccessive aspettative sul ruolo del Tribunale, considerato capace di "risolvere tutti i suoi problemi" e, pertanto, ne rimane deluso. Ad esempio, tale meccanismo si è verificato in alcuni casi di richieste per avvicinamento a parenti o amici in altre zone di Italia o all'estero.

Le autorità giudiziarie svolgono il loro lavoro e gli eventuali colloqui all'interno dei luoghi del Tribunale mentre nei casi di intervento esterno, ci si avvale dell'azione del Servizio Sociale in collaborazione con le autorità giudiziarie.

Alcuni intervistati evidenziano come l'assenza di prassi di ascolto, anche per le poche richieste da parte delle strutture di accoglienza stesse, rendono difficile garantire l'ascolto ed in ultimo il supremo interesse del minore stesso. Alcune strutture di accoglienza hanno richiesto incontri con il Dipartimento, per coinvolgere i Servizi Sociali, ed in caso specifico è stata avanzata l'istanza di ottenere una prassi standardizzata per i colloqui tra Dipartimento e Servizi Sociali ed il minore con il suo tutore. Tuttavia, al momento, considerate le difficoltà legate alle risorse umane ed economiche per il Dipartimento, appare complesso realizzare tale tipo di interventi.

Anche le difficoltà nel reperimento dei mediatori interculturali nelle strutture di accoglienza costituiscono un fattore critico in tema di diritto all'ascolto del minore non accompagnato. A volte le strutture, per sopperire a tale mancanza, si avvalgono dei mediatori del Dipartimento Politiche Sociali previo appuntamento, mentre in altre circostanze si appoggiano ai mediatori della cooperativa CivicoZero per attivare progetti di sostegno a favore dei ragazzi.

Le criticità in tema di ascolto nel percorso dei minori si riflettono nel momento della ratifica del programma di integrazione. Molto spesso, nell'esperienza degli intervistati, il programma era deficitario, non trovando corrispondenza con l'inclinazione del ragazzo o ragazza. Alle volte ciò era dovuto alla carenza di servizi che il Centro specifico di accoglienza poteva mettere a disposizione.

5.8.6 Colloquio di identificazione

Dalle interviste svolte, al momento dell'accoglienza del minore nella struttura viene notificata la sua presenza da parte dei gestori al Commissariato, all'Ufficio Minori del Comune di Roma e alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Roma. Il primo colloquio con il minore avviene nella struttura con gli assistenti sociali ed il mediatore interno. Viene quindi stilata la cartella sociale che viene inviata al Dipartimento Politiche sociali, alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni e al Tribunale stesso. Se non viene richiesta la protezione internazionale da parte del minore, la cartella viene notificata anche alle Ambasciate mentre, se il minore non ha il passaporto, ci si attiva anche per la richiesta di questo stante l'importanza di tale documento al momento della conversione del permesso.

Dopo il giuramento del tutore volontario al Tribunale per i Minorenni, i centri in genere inviano la richiesta al tutore per un colloquio conoscitivo che è in molti casi successivo al momento del primo colloquio.

5.8.7 Accertamento dell'età

Nell'ottobre del 2018, la Giunta Regionale emana la Delibera n.590, comprendente differenti tipologie di interventi anche diretti a tipologie particolarmente vulnerabili come i minori vittime di tratta. Fra questi, l'atto regionale approva il protocollo olistico per l'accertamento dell'età per la Regione Lazio. L'atto impone ad ogni ASL laziale di dotarsi di una équipe che adempia alla valutazione dell'accertamento dell'età secondo criteri olistici e a tutela della salute psico-fisica del minore. Nella fase di transizione per l'applicazione della Delibera vi sono stati dei fattori importanti di cambiamento nel contesto romano: la collaborazione non conclusa per un protocollo fra ASL locale e Comune di Roma; il concomitante crollo degli sbarchi a livello nazionale (e quindi il conseguente calo nell'arrivo dei minori, particolarmente importante sul territorio di Roma); l'apertura dell'inchiesta giudiziaria relativa ad un importante centro di primissima accoglienza. In tale contesto, le ASL romane hanno avuto modo di organizzare con personale interno un'équipe multidisciplinare secondo i canoni legislativi richiesti, quindi composta da: un pediatra-auxologo, un assistente sociale, un neuropsichiatra e/o psicologo, coadiuvati in ogni fase da un mediatore interculturale. Le figure del neuropsichiatra e dello psicologo sono alternative e determinabili in base all'effettiva disponibilità del servizio sanitario locale. La legge regionale, così come la legge 47/2017, non comportano maggiori oneri per le finanze pubbliche, pertanto non è possibile avvalersi di personale esterno di supporto.

Dalle interviste sono emerse un totale di 16 procedure di accertamento dell'età attivate dall'entrata in vigore della legge. Il criterio del "fondato dubbio" dell'età risulta vitale nei casi di discrepanza fra le date dichiarate dai ragazzi e una prima visione della persona, specie nel caso di minorenni che si dichiaravano adulti (casi di ragazze con rischio tratta). Proprio nel caso di persone dichiaratesi maggiorenti inizialmente, a cui successivamente viene aperta una procedura di accertamento dell'età per fondati dubbi, la prassi del CPR di Ponte Galeria, rivolto a sole donne, porta all'uscita della persona dal Centro per la collocazione, secondo disposizioni di legge, in un centro per minori nelle more dell'accertamento. Lo stesso CPR fra il 2016 ed il 2017 ha promosso, con segnalazione espressa agli organi di competenza, all'istituzione di una équipe per l'accertamento dell'età stante la casistica presente, specie nei casi di ragazze minorenni a rischio di sfruttamento sessuale.

In generale, a Roma l'accertamento dell'età si sviluppa come procedura precedentemente alla legge Zampa, con una convenzione apposita fra il Policlinico militare Celio e la Città Metropolitana, a seguito di numerosi casi di persone dichiaratesi minori senza documenti su cui le autorità avevano forti dubbi in merito all'età. Ad oggi, conclusasi la Convenzione con il Celio, che pur prevedeva l'esame radiografico del polso, attualmente un buon numero di minori stranieri possiede il documento che attesta l'età, come nel caso dei minori egiziani ed albanesi provvisti di passaporto. Pertanto, tale fattore, unito al calo negli arrivi registrati, porta il numero delle procedure di accertamento, come già evidenziato, a soli 16 casi.

L'équipe dell'ASL Roma 1, a cui si fa riferimento per tutti i casi romani al di fuori del CPR di Ponte Galeria, è composta da personale interno: per l'assistente sociale ci si rivolge al servizio sociale, per il neuropsichiatra viene

coinvolto il TSMREE³²⁷ e per il pediatra viene richiesto l'intervento del distretto. In aggiunta a queste 3 figure si aggiunge la professionalità del mediatore. Non avendo una figura interna all'ASL, la Città di Roma Capitale provvede a mettere a disposizione una figura. La figura del mediatore è fondamentale per il corretto svolgimento della procedura che si svolge presso il Distretto 3. L'équipe non è fissa nella composizione ma è funzionale alle valutazioni da effettuare, essendo convocata al momento dell'avvio di una procedura. L'ASL Roma 1 ha approvato con Determinazione Dirigenziale del 3 aprile 2020 la costituzione dell'équipe così come descritta, specificando la trasmissione della relazione socio-sanitaria con la valutazione dell'età anagrafica del minore alla U.O. Protezione persone minore età del Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale. L'intervento del pediatra segue solitamente quello dell'assistente sociale e del neuropsichiatra, provvedendo ad una valutazione nei casi di contrasto di opinione fra le due figure professionali, cercando di evitare situazioni di invasività e di disagio per il minore.

L'équipe dell'ASL Roma 3 di riferimento per il CPR di Ponte Galeria è composta da un assistente sociale, un pediatra per le valutazioni antropometriche, uno psicologo o neuropsichiatra, mentre la figura del mediatore viene messa a disposizione del CPR stesso, dove anche l'associazione BeFree svolge un intenso lavoro. La valutazione si svolge presso il Consultorio dell'ASL Roma 3 e dalla legge 47/2017 sono stati 3 i casi di accertamento effettuati. Nell'ASL Roma 3 la figura del pediatra, nella consapevolezza della visione legislativa più orientata ad un colloquio socio-psicologico, rimane comunque importante per la considerazione specifica della conoscenza dell'infanzia e dei minori dal punto di vista medico.

Rispetto alla metodologia, nelle ASL romane, specie per l'ASL Roma 1, il ruolo del INMP - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà - è stato importante, avvalendosi anche del confronto con la sperimentazione pregressa di INMP di un protocollo sull'accertamento dell'età a Palermo. La delibera regionale lasciava spazio all'interpretazione delle ASL e l'apporto di INMP è stato ritenuto utile, anche per il corso di aggiornamento che la delibera richiedeva all'équipe. I casi seguiti sono stati ritenuti tutti minori e, in caso di dubbio, è sempre prevalso il favor minoris. La definizione dell'età nella valutazione riporta sempre il range di errore che viene stimato a 2 anni.

5.8.8 Indagini familiari

Le indagini familiari sul territorio di Roma vengono compiute dal personale dell'OIM, a seguito della collaborazione dell'OIM Italia con la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La Direzione Generale, che finanzia in parte il progetto di Family Tracing dell'OIM, non è l'unico partner dell'organizzazione, infatti l'OIM collabora anche con i Servizi Sociali comunali, gli enti preposti per la richiesta di indagini. Rintracciare le famiglie di origine risulta importante per il processo di decisione volto a valutare la soluzione migliore per garantire il supremo interesse del minore. Tuttavia, uno dei centri intervistati ha affermato che i contatti con la famiglia di origine sono sempre emersi successivamente alla definizione delle procedure iniziali, inizialmente negati o occultati dal minore, rendendo quindi difficile ricostruire il suo vissuto familiare. Secondo il rapporto di Monitoraggio del Ministero con riferimento alla distribuzione territoriale³²⁸, il Lazio è la seconda regione per numero di richieste di indagini familiari avviate dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019 con il 17,2% delle richieste totali, seconda solo all'Emilia Romagna (31,0% del totale), mentre nel 2018 si attestava al 20%. Dagli intervistati è emerso, ad ogni modo, che in tema di ricongiungimenti familiari è necessaria l'attivazione del tutore e del minore per iniziare l'iter procedimentale.

³²⁷ TSMREE - Tutela Salute Mentale e Riabilitazione dell' Età Evolutiva in <https://www.aslroma1.it/servizi-tsmree-tutela-salute-mentale-e-riabilitazione-dell-eta-evolutiva>

³²⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Report semestrale di Monitoraggio, dicembre 2019, p. 40

5.8.9 Affidi familiari

L'affidamento familiare non sembra essere una pratica molto diffusa nel Comune di Roma, sebbene la legge 47/2017 la indichi come la forma principale e prioritaria di accoglienza rispetto a quella tradizionale dei centri. A livello regionale, la D.G.R. n. 90 del 2019 ha approvato il Regolamento per l'affido familiare, Regolamento regionale 4 marzo 2019 n. 2, che ricomprende fra i soggetti destinatari anche i MSNA e richiede la costituzione di Protocolli fra il Servizio Distrettuale e TM Roma. Specifica in tal senso che la Regione Lazio ha competenza per il monitoraggio dell'attuazione della Deliberazione mentre la Città di Roma Capitale ha competenza per le attività di sensibilizzazione rivolte a promuovere l'affido familiare. Secondo gli intervistati tuttavia, non ci sono casi di affidamento familiare, in quanto poco si è fatto come azione di sistema per sponsorizzare l'affidamento, sia presso i minori stranieri che quelli italiani.

Si evidenzia come da un lato siano stati attivati percorsi istituzionali per la creazione di un Regolamento per l'affido al Comune di Roma ma dall'altro non sono state poste in essere iniziative che potessero incentivare tale pratica.

5.8.10 Istruzione e salute, attenzioni COVID-19

Generalmente il percorso di istruzione viene svolto all'interno dei CPIA. I minori in accoglienza seguono in particolare corsi di alfabetizzazione, integrazione linguistica e sociale e percorsi finalizzati all'ottenimento dell'ex licenza media.

Per molti ragazzi l'apprendimento della lingua italiana non rappresenta una priorità, bensì un ostacolo sulla strada verso l'autonomia lavorativa. Questo non solo a causa delle pressioni familiari, ma anche per il fatto di sentirsi convintamente già adulti. Tali ragioni, unite alle difficoltà linguistiche e agli eventuali insuccessi scolastici finiscono col demotivare i ragazzi, che in alcuni casi scelgono di abbandonare i corsi. A questo proposito, ci si chiede se il rafforzamento della figura del mediatore interculturale all'interno delle strutture d'accoglienza e dei CPIA quale agevolatore linguistico-culturale non possa essere d'aiuto nel percorso di istruzione dei minori.

Accanto ai corsi dei CPIA, alcuni minori seguono anche quelli offerti dalle associazioni del privato sociale presenti sul territorio che aderiscono alla Rete per l'integrazione linguistica e sociale Scuolemigranti.

Diversamente dai neomaggiorenni, i minori non hanno spesso accesso a tirocini extracurricolari, ma solo a percorsi di inclusione sociale. Per i minori inseriti in un percorso di studio sono previste brevi esperienze della durata di uno o due mesi. Ciò danneggia in particolar modo i ragazzi 17enni, che non possono inserirsi in percorsi formativi di lunga durata, e che hanno un solo anno per poter chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno. Dalle interviste effettuate emerge dunque la necessità di trattare i minori stranieri alla stregua di quelli italiani dal punto di vista delle opportunità di esperienze professionali.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

L'emergenza sanitaria ha provocato una brusca interruzione dei percorsi di istruzione e formazione professionale. Sebbene i CPIA e altre scuole di italiano del Terzo Settore abbiano rimodulato le loro attività attraverso la didattica a distanza, i minori non hanno avuto sempre la possibilità di seguire le lezioni a causa della mancanza di dispositivi adeguati.

Anche i tirocini già avviati e i contratti di lavoro hanno generalmente subito una battuta d'arresto, provocando grande frustrazione tra i minori. Gli operatori delle strutture d'accoglienza e le associazioni che offrono orientamento e accompagnamento lavorativo si sono attivati fin dalla Fase 2 per riavviare i percorsi formativi e professionalizzanti che sono stati interrotti.

5.8.11 Misure di accompagnamento verso la maggiore età conversioni e prosiegui

Nel Comune di Roma sono state aperte 118 procedure di prosieguito amministrativo dal marzo 2018 presso il Tribunale per i Minorenni di Roma. La richiesta di prosieguito amministrativo proviene principalmente dai minori non accompagnati con il supporto dei tutori. Questi ultimi sono molto attivi nel favorire al momento della maggiore età la richiesta di prosieguito ex art. 13 l. 47/2017, concependo il prosieguito amministrativo come una opportunità per la prosecuzione del percorso di integrazione del ragazzo o della ragazza. In considerazione del forte numero di minori giunti con una età compresa fra i 16 e i 17 anni, il prosieguito amministrativo risulta essere per i tutori volontari assegnati un punto importante nel percorso del minore verso la maggiore età. Alcuni operatori intervistati hanno inoltre espresso preoccupazione rispetto alla possibile sottovalutazione dell'importanza del prosieguito amministrativo da parte dei tutori volontari, rilevando che l'art. 13 della legge Zampa considera il prosieguito dell'affidamento ai Servizi Sociali e non il prosieguito dell'accoglienza in quanto tale. In tal senso, ritengono che si dovrebbe valutare individualmente e sulla base delle specifiche vulnerabilità del ragazzo/a, se sia il caso o meno di continuare un lavoro con il Servizio Sociale. Dovrebbe essere proprio quest'ente ad essere preposto alla valutazione della necessità o meno di richiedere il prosieguito amministrativo, non potendo essere un'iniziativa del solo minore o tutore. Nell'opinione di alcuni, al momento della maggiore età, il Servizio Sociale nel caso di richiesta ex art. 13 dovrebbe valutare non tanto l'effettiva presenza di condizioni di lavoro stabili o percorsi di studio avviati, bensì valutare la possibilità del minore di proseguire l'inserimento nella società senza che possibili pericoli e disagi legati alla crescita e al contesto socio-familiare possano mettere a rischio l'equilibrio del minore. E' necessario perciò valutare le capacità del minore come giovane individuo di far fronte alle possibili criticità economiche e sociali senza perdere il percorso positivo costruito fino a quel momento.

In tema di richiesta di prosieguito amministrativo e contestuale, o pregressa, richiesta di protezione internazionale alcuni intervistati hanno evidenziato la prassi della Questura di Roma nel richiedere che solo una delle due domande sia portata avanti e che all'altra venga fatta rinuncia.

In tema di conversione del permesso di soggiorno ex art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione, si rilevano le prassi della Questura di Roma di sospendere la procedura di conversione del permesso di soggiorno nei casi di assenza del parere della Direzione Generale Immigrazione nei tempi richiesti dalle disposizioni normative e nei casi di necessaria integrazione documentale, per via dell'assenza di un passaporto o di documenti simili.

Durante il periodo di emergenza dovuto al COVID-19, il TM Roma non ha ricevuto numerose richieste di prosieguito amministrativo, sebbene vi sia stata l'interruzione di molti dei percorsi di formazione e tirocinio attivati per i minori non accompagnati.

CAPITOLO 6

Focus sulla Città di Palermo

A cura di Michele Scala e Sofia Agosta

6.1 Introduzione

Il presente rapporto si inserisce nel quadro dei lavori dell'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati costituito in seno al Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) nel 2019.³²⁹

L'Osservatorio intende monitorare l'attuazione della Legge 47/2017 con un'attenzione alle diverse applicazioni territoriali. Gli studi proposti intendono iscriversi all'interno di un approccio di sistema che valorizzi il contributo dei diversi stakeholder coinvolti nella presa in carico di minori stranieri non accompagnati (MSNA), e favorendo un'interazione interdisciplinare e interistituzionale.

L'iniziativa ha come obiettivi specifici:

- fornire un quadro di riferimento nazionale sullo stato dell'accoglienza e dell'integrazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati presenti sul territorio italiano in tutte le sue diverse fasi
- fornire una mappatura ragionata dei progetti di accoglienza ed inclusione
- sostenere e rafforzare un'azione di sistema, attraverso il coinvolgimento e l'integrazione di tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo
- raccogliere e diffondere buone pratiche di accoglienza e di inclusione presenti sul territorio italiano, contribuendo a definire standard condivisi nelle procedure e nelle modalità di attuazione della Legge 47/2017.

Lo studio qualitativo qui presentato mira più specificatamente a:

³²⁹ Il sito dell'Osservatorio è consultabile qui: <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati>.

- a. riportare e analizzare le modalità di presa in carico di MSNA nella città di Palermo allo stato della rilevazione, ovvero nei primi mesi del 2020;
- b. ricostruire la storia dell'istituzione di un sistema di tutela volontaria che a Palermo ha preceduto la promulgazione della L. 47/2017;
- c. comprendere tale sistema a partire dalle testimonianze degli attori coinvolti sul campo.

Proponendo un focus territoriale, esso intende far emergere buone pratiche e criticità, fornendo un'analisi che prende in considerazione le prospettive di attori istituzionali, operatori sociali, associazioni del cosiddetto terzo settore, tutori volontari e neomaggiorenni con prosieguo amministrativo (ex-MSNA). A tal fine, e senza pretendere all'eshaustività, verranno presentati, descritti e analizzati due ambiti specifici del sistema di accompagnamento dei MSNA: l'accoglienza e la tutela volontaria, intesi come perni fondamentali attraverso, e attorno ai quali si dipana la presa in carico di questa particolare "categoria" istituzionalizzata di migranti ad un tempo minori e stranieri. La ricerca è stata svolta fra febbraio e luglio 2020, a cavallo della crisi sanitaria, da COVID-19 iniziata a marzo dello stesso anno. Questa, ha avuto degli effetti concreti e significativi sulla situazione e i dispositivi di accoglienza e di presa in carico dei MSNA, limitando la loro capacità di prosecuzione dei percorsi di integrazione iniziati, l'accesso ai servizi, la limitazione quando non l'interruzione dell'offerta formativa (scolastica e lavorativa), così come le loro socialità. Un focus specifico attorno agli effetti della crisi da COVID-19 sulla presa in carico di MSNA è fornito in conclusione del rapporto in una scheda dedicata.

6.2 Metodologia

L'emergenza COVID-19 ha inevitabilmente avuto degli effetti anche sull'iniziale impostazione della ricerca. In principio, erano stati predisposti metodi di indagine di natura etnografica, quali l'osservazione diretta, la conduzione di focus group discussion (FGD) con MSNA attorno ad attività ludiche e formative, e la compartecipazione alle attività di lavoro quotidiano di alcune strutture di accoglienza per MSNA e neomaggiorenni stranieri.

La chiusura generalizzata degli uffici preposti alla presa in carico dei MSNA e delle scuole, l'impossibilità di accesso alle strutture di accoglienza, così come le norme di distanziamento sociale hanno, in un primo momento, reso difficoltoso l'accesso alla parola dei principali attori della presa in carico e dei minori stessi, portando alla sospensione temporanea delle attività di ricerca nel mese di marzo. L'adattamento progressivo dei diversi attori – e degli stessi ricercatori – alle modalità telematiche di "incontro" ha permesso la ripresa delle ricerche nel mese di aprile, principalmente a mezzo di videoconferenza. Si è imposto un ripensamento degli strumenti etnografici inizialmente elaborati per la conduzione dell'indagine di campo. È stato perciò possibile effettuare una sola FGD con 6 neomaggiorenni ospitati presso un Centro di accoglienza straordinaria (CAS) di Palermo.

6.2.1 La ricerca e gli attori coinvolti

Malgrado queste oggettive difficoltà, l'indagine si è comunque fondata su un approccio qualitativo. Essa ha privilegiato l'intervista semi-strutturata e la raccolta di testimonianze dirette presso attori istituzionali, assistenti e operatori sociali, operatori sanitari, tutori volontari e MSNA. La metodologia utilizzata si è basata principalmente su interviste telematiche, utilizzando diverse piattaforme, su chiamate e video chiamate con alcuni neomaggiorenni e su un confronto diretto e continuo con numerosi operatori e volontari impegnati nel settore dell'accoglienza e della presa in carico di MSNA. I dati così raccolti sono stati sistematicamente triangolati fra loro e con altri dati quantitativi, reperiti dai ricercatori o forniti da diverse amministrazioni locali e nazionali. L'elaborazione di canovacci d'intervista, adattati ai singoli interlocutori, si è sua volta appoggiata su indicatori SMART³³⁰ disegnati nell'ambito del progetto di monitoraggio della L. 47/2017 portato avanti dall'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non-Accompagnati del CeSPI, e da Defense for Children International (DCI) nell'ambito del progetto

³³⁰ Specifici, misurabili, accessibili, rilevanti, temporalmente circoscritti. Gli ambiti del monitoraggio sono rappresentati graficamente qui: https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/indicatori_crhd_cespi_dci.pdf.

Child Rights Helpdesk³³¹ In questo rapporto vengono delineati soltanto alcuni ambiti dell'indagine (accoglienza, tutela volontaria e effetto della crisi sanitaria sui dispositivi di presa in carico dei MSNA). Altri ambiti, quali ad esempio i dispositivi di accertamento dell'età sono discussi nel rapporto di monitoraggio dell'applicazione della L. 47 precedentemente citato.

In totale, sono state incontrate 38 persone: 6 attori istituzionali; 2 assistenti sociali; 4 operatori sanitari; 4 operatori di comunità; 4 operatori sociali implicati nel campo dell'accoglienza di MSNA; 11 tutori volontari; 6 neomaggiorenni arrivati in Italia come MSNA. Si riporta qui di seguito una tabella riassuntiva degli attori incontrati attivi nella presa in carico di MSNA.

Tavola 38 – Interviste condotte	
Assessorato alle politiche sociali e alla cittadinanza attiva	n.2
Garante per l'infanzia e l'adolescenza metropolitano (Palermo)	n.2
Unità Operativa Locale (UOL)	n.1
Tribunale per i Minorenni (TM)	n.1
Assistenti sociali presso il comune di Palermo	n.2
Operatori sanitari	n.2
Operatori Comunità di accoglienza	n.4
Tutori volontari	n.11
APS Tutori e tutrici volontari	n.1
Neomaggiorenni (ex-MSNA)	n.6
Centro di etno-psicologia Pènych	n.2
Clinica Legale per i Diritti Umani	n.1
CIAI	n.1
ARCI Porco Rosso	n.1
Borderline Sicilia	n.1
TOTALE	n.38

6.2.2 Risultati

I risultati di questo rapporto non posseggono la pretesa dell'esaustività. Attraverso un focus territoriale sulla città di Palermo, questo rapporto è perciò inteso come un contributo alla maggiore comprensione di temi complessi

³³¹ <https://childrightshelpdesk.org/>.

ed articolati come quello dell'accoglienza e della tutela volontaria, che meritano un monitoraggio costante, soprattutto in virtù della continua evoluzione delle politiche e dei dispositivi di presa in carico di MSNA.

- 1) **Si registra un fortissimo ridimensionamento delle presenze di MSNA in Sicilia e a Palermo più in particolare a partire dal 2017.** Questo trend discendente, che va di pari passo con la diminuzione dei numeri assoluti di MSNA in Italia, può essere spiegato a partire da fattori di ordine strutturale, nazionali ed internazionali, e da fattori più specificatamente locali. In particolare:
 - a. gli sbarchi a Palermo sono drasticamente diminuiti a partire dal 2018. Inoltre, eventuali sbarchi vengono oggi immediatamente smistati verso altre province o regioni, contribuendo alla diminuzione dei numeri assoluti di MSNA sul territorio;
 - b. l'effettivo stanziamento delle risorse per la presa in carico di MSNA appare a Palermo poco puntuale, ed ha contribuito alla chiusura di un numero molto alto di comunità d'accoglienza, in particolare delle più piccole.
- 2) **Il Comune di Palermo ha adottato una politica di accoglienza che favorisce l'integrazione di MSNA in comunità miste**, considerando la separazione dei percorsi di accoglienza di MSNA e di minori italiani ospitati in comunità discriminatoria anche in virtù di un diverso trattamento economico: 45€ pro die pro capite sono stanziati per la presa in carico di MSNA in comunità di accoglienza qualificate alla loro presa in carico (SIPROIMI, comunità di secondo livello), mentre per i minori italiani, la retta pro die pro capite ammonta a 75€. Ciò è da considerarsi in contraddizione con i principi più innovativi della L. 47 che, al suo articolo uno, stabilisce che: "I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea". Tuttavia, tale approccio porta con sé una serie di criticità, come ad esempio la scarsa attenzione portata ai dispositivi di mediazione culturale per i MSNA ospitati in comunità miste.
- 3) **Il cosiddetto "modello Palermo" si è distinto in campo nazionale grazie ad un approccio innovativo rispetto al sistema di tutela volontaria.** La principale innovazione consiste nel tentativo di includere i tutori volontari all'interno di un'azione istituzionale di sistema per la presa in carico di MSNA. Le testimonianze dei tutori mostrano però un'effettiva difficoltà di applicazione del Protocollo del 2016 che mira a dare efficacia all'azione dei tutori nel complesso panorama dell'accoglienza e dell'accesso ai servizi. I tutori sono spesso oggetto di scarsa considerazione, soprattutto di fronte alle amministrazioni pubbliche, ciò che rende il loro operato macchinoso e non sempre efficace.
- 4) **I sistemi della tutela volontaria e dell'accoglienza appaiono poco coordinati.** Ciò si evince in particolare da un rapporto reciprocamente diffidente fra operatori dei centri di accoglienza e tutori volontari, denotando l'assenza di un intervento coordinato e di un dialogo fra queste due sfere della presa in carico di MSNA.

6.3 Focus statistico: la presenza di MSNA in Sicilia e Palermo: un trend discendente

Il territorio siciliano, e palermitano in particolare, rappresenta, ed ha rappresentato nell'ultimo decennio, un esempio particolarmente significativo nel panorama della presa in carico di MSNA da un punto di vista quantitativo e, come vedremo in seguito, qualitativo.

Secondo i dati ufficiali, al 31 dicembre 2013 sul territorio nazionale risultavano presenti 6.319 MSNA accolti in accoglienza.³³² Le presenze di MSNA in Italia crescono molto rapidamente a partire dal 2014, in concomitanza con la cosiddetta "emergenza sbarchi". Il picco di presenze di MSNA sul territorio italiano viene registrato nel dicembre del 2017. Nel canonico rapporto semestrale di monitoraggio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rileva

³³² Guida all'utilizzo del Sistema Informativo Minori Stranieri, 1/10/2018, p. 6. Il Sistema Informativo Minori Stranieri (SIM) è stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2014.

a questa data la presenza di 18.303 MSNA sul territorio nazionale.³³³ Di questi, 7.988 si trovavano in Sicilia, rappresentando il 43,6% dei MNSA censiti.

L'apporto della Regione Sicilia alla presa in carico di MSNA appare particolarmente rilevante, non soltanto in termini assoluti, ma anche relativi alla presenza di MSNA in altre regioni. In effetti alla stessa data, la Calabria, seconda regione in termini di presenze, ospita appena il 7,9% del numero totale di MSNA (si veda grafico *infra*).

Tavola 39 - Distribuzione di MSNA al 31/12/2017 secondo le regioni di accoglienza. Confronto con le rilevazioni al 31/12/2016 e al 31/12/2015³³⁴

REGIONE	DATI AL 31.12.2017		DATI AL 31.12.2016		DATI AL 31.12.2015	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sicilia	7.988	43,6	7.097	40,9	4.109	34,5
Calabria	1.443	7,9	1.418	8,2	1.126	9,4
Lombardia	1.216	6,6	1.065	6,1	931	7,8
Lazio	1.049	5,7	919	5,3	934	7,8
Emilia Romagna	1.017	5,6	1.081	6,2	783	6,6
Puglia	909	5,0	879	5,1	1.102	9,2
Campania	724	4,0	876	5,0	510	4,3
Sardegna	706	3,9	752	4,3	220	1,8
Toscana	671	3,7	656	3,8	521	4,4
Friuli Venezia Giulia	619	3,4	637	3,7	463	3,9
Piemonte	457	2,5	539	3,1	345	2,9
Veneto	375	2,0	304	1,7	322	2,7
Liguria	257	1,4	259	1,5	174	1,5

Trend nazionale: 2017-2020

Nel triennio 2017-2020, si evidenzia una generale e significativa diminuzione dei numeri assoluti di MSNA censiti a livello nazionale. A seguito del picco di presenze registrato nel 2017, il numero di MSNA censiti nel 2018 sul territorio nazionale è di circa la metà (10.787). La diminuzione dei numeri assoluti viene confermata nel 2019, quando si registrano 6.054 MSNA e sembra confermarsi nel 2020. Ad aprile di quest'anno il SIM censisce infatti 4.870 MSNA sul territorio nazionale.³³⁵

Le ragioni di questa diminuzione sono molteplici, concomitanti e, spesso, correlate. Fra queste, possono essere registrate le politiche nazionali e internazionali volte al contenimento dei flussi migratori attraverso la progressiva "esternalizzazione delle frontiere".³³⁶ A livello nazionale, un esempio di queste politiche è costituito dalla chiusura delle operazioni di salvataggio in mare coordinate dalla Marina Militare e dall'Aeronautica Militare italiane all'interno dell'"Operazione Mare Nostrum", e dalla successiva stesura di accordi bilaterali come il memorandum Italia-

³³³ Report di monitoraggio 31/12/2017. *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, p. 5.

³³⁴ Fonte: Report di monitoraggio 31/12/2017. *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, p. 10.

³³⁵ Fonti: Report mensili SIM, 30/4/2020; 31/12/2019; 31/12/2018.

³³⁶ Sulla nozione e i processi di esternalizzazione delle frontiere vedere ad esempio: Audebert, Cédric et Robin, Nelly, 2009 « L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds ». L'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne », *Cultures et Conflits*, n° 73, pp. 35-51; et Bensaâd, Ali, 2009, *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes. Immigration sur émigration*, Éditions Karthala, Parigi.

Libia (2017),³³⁷ che stabilisce una stretta collaborazione con la Guardia Costiera Libica al fine di “regolare” i flussi³³⁸. Questa “chiusura dei porti” s’iscrive all’interno di un processo di miglioramento dei controlli alle frontiere in Libia avvenuto anche grazie agli “aiuti allo sviluppo” del Fondo Fiduciario d’Emergenza per l’Africa (EU Emergency Trust Fund – EUTF). Attraverso il suddetto fondo infatti sono state finanziate delle attività di capacity building a supporto delle fragili istituzioni libiche per arginare i flussi irregolari³³⁹

Più recentemente, i cosiddetti “Decreti Sicurezza”, e in particolare il Decreto Sicurezza bis (D.L. 53/2019), hanno ulteriormente ridotto il margine di manovra degli attori umanitari che operano sulla rotta migratoria del Mediterraneo centrale, scoraggiando, bloccando e rendendo più difficoltosa l’attività di salvataggio in mare da parte di enti no-profit. Come evidenziato dal Rapporto globale sulla tratta di esseri umani delle Nazioni Unite,³⁴⁰ lo spostamento, di fatto, del controllo delle migrazioni nei paesi di origine o di transito dei migranti che tentano di approdare in Europa ha reso le rotte migratorie più difficili, tortuose e pericolose, contribuendo alla riduzione dei numeri assoluti degli arrivi.

Trend regionale: 2017-2020

In questo contesto, si evidenzia nell’ultimo triennio una generale tendenza al ridimensionamento dei numeri, tanto assoluti che percentuali, della partecipazione della Regione Sicilia alla presa in carico di MSNA. Il SIM, in Sicilia, ha registrato la presenza di 4.097 MSNA nel 2018; di 1.164 nel 2019; e di 820 ad aprile 2020.³⁴¹ In effetti, oltre alla diminuzione dei numeri assoluti di MSNA, tanto a livello nazionale che regionale, si riscontra ugualmente un ridimensionamento del numero percentuale di MSNA accolti rispetto agli anni precedenti. Se nel triennio 2015-2018 la Sicilia ospitava intorno al 40% dei MSNA censiti a livello nazionale, nel 2019 ne ospitava il 19,2%,³⁴² per poi passare al 16% rilevato ad aprile di quest’anno.³⁴³

Tavola 40 - distribuzione dei MSNA presenti al 31.12.2019 secondo le Regioni di accoglienza. Confronto con la situazione al 31.12.2018 e al 31.12.2017³⁴⁴

REGIONE	DATI AL 31.12.2019		DATI AL 31.12.2018		DATI AL 31.12.2017	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sicilia	1.164	19,2	4.097	38,0	7.988	43,6
Lombardia	823	13,6	875	8,1	1.216	6,6
Friuli-Venezia Giulia	666	11,0	785	7,3	619	3,4
Emilia-Romagna	607	10,0	792	7,3	1.017	5,6
Toscana	461	7,6	474	4,4	671	3,7
Lazio	428	7,1	761	7,1	1.049	5,7
Veneto	298	4,9	322	3,0	375	2,0
Piemonte	262	4,3	307	2,8	457	2,5
Puglia	223	3,7	424	3,9	909	5,0

Malgrado ciò, la Sicilia resta la regione ove si registra il maggior numero di MSNA in Italia, con numeri ormai prossimi a quelli registrati in Lombardia. Come si evince dalla tabella 2, mentre in Sicilia, il numero di MSNA si è

³³⁷ Recentemente prolungato di altri tre anni: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/rinnovato-memorandum-italia-libia>.

³³⁸ UNHCR, *Desperate Journeys January – December 2018, Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, p.15

³³⁹ CINI e CONCORD, novembre 2017, “Partnership condizionalità dell’aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d’Emergenza per l’Africa e i Migration Compact dell’Unione Europea”.

³⁴⁰ Si veda: UNODC, 2018, “Global Study on Smuggling of Migrants”.

³⁴¹ Fonti: Report mensili SIM, 30/4/2020; 31/12/2019; 31/12/2018.

³⁴² *Report di monitoraggio 31/12/2019. I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione.

³⁴³ Report mensile SIM, 30/4/2020.

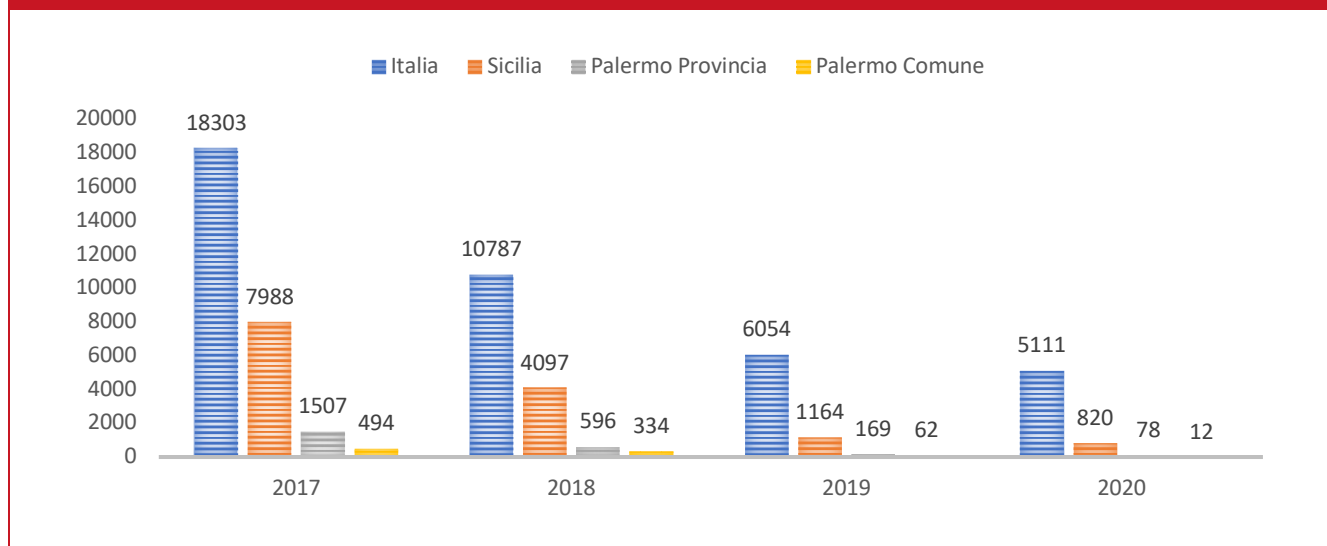
³⁴⁴ Fonte: *Report di monitoraggio 31/12/2019. I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, p. 5.

drasticamente ridotto nel biennio 2017-2019 diminuendo di quasi otto volte, in altre regioni, come il Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna o la Lombardia, questo trend è decisamente più sfumato. Resta tuttavia difficile fornire una spiegazione soddisfacente per elucidare tale disomogeneità nelle evoluzioni dei numeri a livello regionale. Un'analisi più ravvicinata del caso del Comune di Palermo può aiutare a comprendere alcuni processi che, localmente, hanno determinato la forte riduzione delle presenze di MSNA.

Trend provinciale e cittadino: evoluzione dei numeri di MSNA nel territorio di Palermo: 2017-2020

La drastica diminuzione dei numeri di MSNA riscontrata a livello regionale, si evince ugualmente a livello della Provincia e del Comune di Palermo. Qui, il numero delle presenze è, comparativamente al 2017, irrisorio. Al 31 dicembre 2017, la provincia di Palermo ospitava da sola 1.507 MSNA, ovvero il 18,8% delle presenze regionali. Secondo i dati che abbiamo potuto raccogliere presso l'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Palermo, ad agosto 2017, circa un terzo di questi era presente nella città di Palermo che ospitava 494 MSNA.³⁴⁵ Allo stato della rilevazione, il numero di MSNA a livello provinciale è di 78 presenze,³⁴⁶ mentre a livello comunale è di appena 11 MSNA³⁴⁷ integrati nel sistema di accoglienza (si veda il grafico *infra*). In proporzione, rispetto al 2017, la percentuale di MSNA presenti nella Provincia di Palermo si è dimezzata. Altrettanto significativo risulta il ridimensionamento della proporzione di MSNA censiti nel Comune di Palermo. Se nel 2017, la città ospitava il circa il 25% dei MSNA presenti in Provincia, oggi ne accoglie il 15% (si veda il grafico *infra*).

Tavola 41- Evoluzione presenze MSNA in Sicilia, focus provincia e città di Palermo - 2017-2020³⁴⁸



L'indagine qualitativa condotta evidenzia un certo numero di concause che hanno portato a tale diminuzione delle presenze nel Comune di Palermo.

- 1) In primo luogo, e come già menzionato, la pressione esercitata dai flussi migratori sul sistema d'accoglienza italiano si è significativamente ridotta nell'ultimo triennio, con una relativa riduzione dei numeri assoluti di MSNA in Sicilia. Ciò si evidenzia, in particolare, per gli arrivi via mare a bordo di imbarcazioni intercettate dalla

³⁴⁵ Secondo alcune fonti citate dai tutori volontari incontrati, è nel 2016 che Palermo conosce il picco di presenze di MSNA, con circa 1100 minori registrati nel territorio comunale.

³⁴⁶ Dato riferito ad aprile 2020. Fonte: Report mensile SIM (dati disaggregati per province), 30/4/2020.

³⁴⁷ Dato riferito al 8/6/2020. Fonte: Assessorato alle Politiche Sociali e alla Cittadinanza Attiva.

³⁴⁸ Tabella elaborata dall'autore triangolando i dati SIM a livello nazionale, regionale e provinciale, e i dati forniti dall'Assessorato alle Politiche Sociali e alla Cittadinanza Attiva del Comune di Palermo.

Guardia Costiera. Nel 2018 il Ministero dell'Interno ha censito 15.617 sbarchi, mentre nel 2019, 2.150.³⁴⁹ Nell'ultimo biennio, gli sbarchi nel porto di Palermo si sono quasi azzerati. Così, parallelamente alla riduzione del numero di nuovi arrivi, le strutture di prima accoglienza sono progressivamente state chiuse. L'assenza di queste ultime nella città di Palermo ha portato allo smistamento repentino di MSNA che sbarcano a Palermo in strutture di prima accoglienza presenti in altre regioni/province, come è recentemente avvenuto nel caso dello sbarco della nave "Raffaele Rubattino". Quest'ultima è sbarcata a Palermo l'8 maggio 2020 con a bordo 183 migranti, di cui 33 MSNA, prontamente trasferiti fuori regione a seguito di controlli di ordine sanitario volti a scongiurare il rischio di trasmissione di COVID-19.³⁵⁰

- 2) In secondo luogo, e in maniera concomitante alla diminuzione dei nuovi arrivi, molti MSNA hanno raggiunto la maggiore età, ed altri si sono allontanati volontariamente, proseguendo nel loro percorso migratorio.
- 3) In terzo luogo, diversi fattori hanno portato alla drastica riduzione del numero delle comunità di accoglienza qualificate alla presa in carico di MSNA. Fra il 2014 e il 2020 si è infatti passati dalla presenza di una cinquantina di comunità qualificate per l'accoglienza di MSNA a soltanto due allo stato della rilevazione. Quattro fattori sembrano avere principalmente contribuito alla chiusura della stragrande maggioranza delle comunità presenti nel Comune di Palermo:
 - a. la riduzione dei nuovi arrivi legata a processi e fenomeni complessi ha, come è evidente, contribuito al ridimensionamento del numero di comunità di accoglienza presenti nel territorio cittadino. Inoltre, nel 2018, il numero di minori vicini alla maggiore età, e perciò prossimi alla fuoriuscita dall'accoglienza, era di 6.492, ben il 60,2% di tutti i minori in accoglienza in Italia.³⁵¹
 - b. i cosiddetti Decreti Sicurezza (D.L. 113/2018; D.L. 53/2019) hanno istituito un nuovo capitolato di gara d'appalto che, secondo l'analisi di ActionAid e Openpolis,³⁵² ha favorito i grandi gestori di centri d'accoglienza a scapito dei più piccoli. Secondo il rapporto citato, molti piccoli enti gestori avrebbero rinunciato alla partecipazione alla gara, considerando le nuove condizioni insostenibili alle pratiche di accoglienza virtuosa, preferendo la chiusura.
 - c. secondo alcuni stakeholder incontrati, i ritardi sistematici e prolungati nei pagamenti delle rette da parte del Comune di Palermo avrebbero costretto le piccole realtà dell'accoglienza alla chiusura, per insolvenza, oppure a causa di ripetute ingiunzioni di pagamento avviate dagli operatori. Secondo i dati che abbiamo potuto raccogliere, allo stato della rilevazione i ritardi si protraggono fino agli 11 mesi, come nel caso dell'unico SIPROIMI³⁵³ cittadino "Al centro del mondo", i cui dipendenti non vengono pagati dalla primavera del 2018. Come sottolineato da fonti Comunali, nella stragrande maggioranza dei casi tali ritardi non sono adducibili a negligenze da parte dell'amministrazione. L'insolvenza è spesso dovuta a ritardi nello stanziamento effettivo dei fondi da parte del Ministero degli Interni (per quanto riguarda il sistema SIPROIMI (ex-SPRAR)), oppure a pendenze da parte delle comunità nel pagamento dei contributi dei propri dipendenti. Tali pendenze presso l'INPS provocano il blocco dei pagamenti da parte del Comune, creando un circolo vizioso che va principalmente a scapito delle piccole realtà dell'accoglienza. In effetti, mentre le comunità che possono appoggiarsi a fondi privati o provenienti da enti no-profit (come la Chiesa Valdese, Don Calabria, etc.) riescono ad assicurare i pagamenti dei propri dipendenti – seppure con lunghi ritardi – e le spese necessarie alla presa in carico di MSNA nell'attesa dello stanziamento dei fondi comunali, le piccole realtà sono spesso costrette alla chiusura.

La riduzione del numero di presenze di MSNA nel Comune di Palermo può perciò essere elucidata prendendo in considerazione fattori ad un tempo strutturali e contingenti, legati al contesto internazionale, nazionale e locale.

³⁴⁹ Al contrario, i cosiddetti "sbarchi autonomi", cioè non intercettati e segnalati dalla Guardia Costiera, sono aumentati a seguito dell'entrata in vigore dei cosiddetti "Decreti Sicurezza", passando dai 6.000 del 2018 ai 7.500 all'inizio del 2019 secondo dati citati dalla Ministra dell'Interno Lamorgese e riferiti all'inizio del 2019: <https://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/interventi-e-interviste/lamorgese-linvasione-migranti-non-e-i-rimpatri-aumentano>.

³⁵⁰ Si veda: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/nave-rubattino-trasferiti-i-migranti-dopo-quarantena>.

³⁵¹ Report di monitoraggio mensile SIM, 31/12/2018.

³⁵² Actionaid e Openpolis, febbraio 2020, "La sicurezza dell'esclusione. Centri d'Italia, parte terza".

³⁵³ Sebbene il SIPROIMI (ex-SPRAR) sia finanziato da fondi ministeriali, la solvenza avviene attraverso il Comune.

6.4 Accoglienza dei MSNA a Palermo

6.4.1 L'approccio del Comune nella presa in carico di MSNA nelle comunità di accoglienza: buone prassi, difficoltà e criticità

Il Comune di Palermo ha adottato una politica di accoglienza in controtendenza rispetto alle normative regionali. Il già citato Decreto del Presidente della Regione 503 del 2016 istituisce, come si è sottolineato, la separazione dei percorsi di accoglienza per minori italiani e stranieri, spingendo, di fatto alla chiusura delle comunità miste. Inoltre, lo stesso DP 503 istituisce un contributo differenziato per la presa in carico dei minori stranieri e italiani, riconoscendo il pagamento di una retta pro die pro capite di 45€ per minore per i centri di accoglienza che ospitano MSNA (DP 503, art. 3), contro i 75€ per quelli che ospitano minori italiani. Ciò appare in netto contrasto con i dettami della L. 47/2017 che, al suo primo articolo, istituisce il principio secondo cui:

“I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell’Unione europea”.

Così, l’Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Palermo considera l’ordinanza regionale discriminatoria, rifiutando di applicarla e continuando, informalmente, a incoraggiare l’inclusione di MSNA in percorsi di accoglienza misti. Il Comune continua perciò a favorire l’inserimento di MSNA in comunità alloggio per minori italiani, fornendo maggiori risorse di quelle stanziare dalla Regione per la presa in carico di MSNA in centri amministrativamente qualificati a tale scopo (SIPROIMI e centri di seconda accoglienza). Ne deriva che:

- Solo 4 degli 11 MSNA presenti nel Comune di Palermo sono ospitati in centri qualificati alla loro accoglienza (2 nel SIPROIMI “Al centro del Mondo”; 2 nella comunità di seconda accoglienza “Casa dei Mirti”).
- I restanti 7 MSNA sono ospitati in comunità miste, con integrazione della retta da parte del comune.

Secondo questo stesso approccio, all’inizio del 2020 l’Assessorato alle Politiche Sociali e alla Cittadinanza Attiva ha predisposto lo smantellamento dell’“Ufficio Nomadi e Immigrati” che, storicamente, era stato l’ufficio preposto alla presa in carico di MSNA (e di altre categorie di migranti, come i rom). Tale provvedimento mira ad unificare i dispositivi di presa in carico dei minori ospitati in comunità, tanto italiani che stranieri, ponendosi in netta discontinuità con quella che è considerata una discriminazione istituzionalizzata, attuata attraverso la separazione dei percorsi di accoglienza e il diverso trattamento economico istituito dalla Regione per la presa in carico dei minori italiani e stranieri.

Secondo l’Assessorato, l’applicazione del DP 503/2016 avrebbe avuto un impatto sui percorsi di accoglienza e di integrazione dei MSNA ospitati in comunità miste, ma anche sui processi di educazione ad una cittadinanza solidale per i minori italiani loro coetanei, ospitati nelle medesime comunità. L’esperienza della comunità mista è intesa come una vera e propria scuola di integrazione e di solidarietà che porta con sé degli effetti benefici per tutti i minori. Essa favorisce, ad esempio, l’apprendimento linguistico dei MSNA e l’interscambio culturale, contribuendo all’integrazione effettiva dei MSNA e alla conoscenza dell’Altro da parte dei minori italiani. Si riconosce così, di fatto, il minore – ad un tempo straniero, e non accompagnato –, prima di tutto come minore, in linea con la L. 47/2017 e i dettami internazionali in materia di salvaguardia dell’infanzia e dell’adolescenza.

L’approccio innovativo tentato dal Comune di Palermo attraverso l’Assessorato alle Politiche Sociali presenta però alcune criticità. In effetti, le esigenze dei MSNA e dei minori italiani non vanno sempre di pari passo. Gli obiettivi formativi e/o professionali, le difficoltà linguistiche, il diverso rapporto alle famiglie di origine per i minori italiani e stranieri necessitano in effetti di percorsi che prendano in considerazione la singolarità di ogni minore, ma anche l’obiettivo specificità delle esigenze dei MSNA, soprattutto da un punto di vista culturale. Fra le principali criticità, si riscontra, ad esempio, l’assenza di mediatori culturali all’interno di alcune comunità miste che ospitano MSNA, oppure la sovrapposizione del ruolo di mediatore a quello di operatore o di educatore. Secondo fonti comunali, l’assenza di mediatori culturali in alcune strutture non crea particolari problemi nella misura in cui i MSNA attualmente presenti sul territorio del Comune padroneggiano la lingua italiana, come a sottintendere che la figura del mediatore culturale risulti, allo stato presente, accessoria.

Gli stessi Servizi sociali non dispongono nel proprio organico strutturato o a chiamata di mediatori culturali. Così, essi si appoggiano, quando ritenuto necessario, ai mediatori presenti presso l'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP) di Palermo, mobilitati attraverso bandi pubblici dedicati, oppure attraverso consulenze occasionali.³⁵⁴

6.4.2 La comunicazione e il riconoscimento dell'Altro: un'esigenza di ordine culturale

Si evince un'interpretazione della figura del mediatore culturale come mero interprete/traduttore che appare parziale. La mediazione culturale e interculturale ha come scopo quello di fare da raccordo, prim'ancora che fra persone che parlano una lingua diversa, fra soggetti di origine diversa, che portano con loro dei diversi riferimenti culturali o, in senso demartiniano, diverse "concezioni del mondo".³⁵⁵

In effetti, la mediazione linguistico-culturale ha il compito e la capacità di fornire la chiave di lettura per la soluzione di problematiche complesse scaturite dall'incontro con i minori stranieri, e quindi di rappresentare un'attività centrale nel sistema di accoglienza. È importante segnalare che la presenza nell'équipe dei centri di persone provenienti da contesti socio-culturali differenti (sia regionali che nazionali) provoca nei ragazzi e nelle ragazze stranieri un senso di affidamento e familiarità e contemporaneamente li rassicura circa l'assenza di sentimenti discriminatori nei loro confronti.

Quando il mediatore è anche mediatore culturale, cioè appartenente alla stessa cultura del minore, la sua presenza facilita inoltre la lettura e la comprensione della realtà in cui si trova il minore. Il mediatore è in grado di cogliere lo spaesamento del suo connazionale di fronte ad alcune specificità culturali, colmando le distanze e rendendole intelligibili. Allo stesso modo, il mediatore svolge il medesimo ruolo nei confronti degli operatori ed educatori che potrebbero non capire o fraintendere alcune richieste o pratiche dei minori stranieri. Perciò, il lavoro del mediatore non consiste in una mera attività di traduzione ma implica una trasposizione nella nostra lingua, e quindi nel nostro immaginario concettuale, di un nuovo ed estraneo contenuto proveniente da lontano e quindi letteralmente intraducibile.

Le ragazze e i ragazzi intervistati hanno riportato diverse criticità a proposito dei centri in cui erano accolti. Oltre all'instabilità della durata della permanenza e la mancanza di documenti (molti di loro hanno atteso i risultati del colloquio con la Commissione territoriale per più di un anno), essi segnalano ad esempio la difficoltà di dialogo con alcuni operatori che, a loro dire, li avrebbero limitati nella loro progettualità, non tenendo conto dei loro reali desideri. Inoltre, alcune delle difficoltà riportate dai MSNA nei confronti dei centri sono di ordine organizzativo e appaiono facilmente sormontabili attraverso un lavoro di mediazione.

Ci è stato ad esempio riferito di diversi casi di conflitto emerso fra minorenni stranieri e operatori, o anche fra coetanei italiani e stranieri in seno a comunità miste che appaiono dovuti ad incomprensioni di ordine culturale. Un esempio pratico è costituito dal cibo servito o cucinato presso le suddette comunità. Molti neomaggiorenni stranieri (ex-MSNA) incontrati, precedentemente ospitati in comunità si lamentano, ad esempio, della dieta alimentare proposta – "imposta" a loro dire – nelle strutture. In particolare, essi si lamentano della pasta servita fino a due volte al giorno, oppure cucinata da loro stessi in assenza di altri alimenti principali quali il riso, di uso comune nella maggior parte dei paesi di provenienza dei MSNA.

Non si tratta soltanto di una preferenza alimentare di cui non si tiene conto. Alcuni operatori di comunità e neomaggiorenni incontrati ci hanno riferito di casi di ragazzi e ragazze stranieri che hanno, in alcuni casi, dovuto ricorrere a cure mediche specifiche in ragione di una dieta a loro totalmente nuova che ha influito sul loro stato di salute. Alcuni ci hanno invece fatto parte del fatto che la questione del cibo ha spesso creato conflitti in seno alle comunità, in ragione di preferenze diverse da parte dei minori italiani e stranieri, o ancora per via del fatto che, questi ultimi, preferissero cucinare da soli, a volte a tarda notte e a mezzo di fornelli da campeggio, pur di potere sentirsi liberi di badare al proprio nutrimento. Come è evidente, cucinare in camerata in piena notte può rivelarsi pericoloso ed è perciò vietato. Tale pratica ha spesso portato all'emergere di conflitti con gli operatori che non

³⁵⁴ Precedentemente (fra il 2012 e il 2018) il progetto Medina, aveva messo a disposizione dei servizi sociali del comune di Palermo 12 mediatori culturali. A partire dal 2018 i servizi sociali non dispongono di mediatori culturali.

³⁵⁵ De Martino, Ernesto, 2017 (1948), *Il mondo magico. Prolegomeni di una storia del magismo*, Bollati Boringhieri, Torino.

possono tollerarla, ma anche, e in maniera altrettanto importante, con i compagni di stanza infastiditi dai rumori e dagli odori prodotti durante la notte. Secondo alcuni operatori non sensibili all'ambito della mediazione culturale, si tratta di comportamenti insensati, che essi interpretano come derivanti dalla noia, dall'insoddisfazione, dalla mancanza di riconoscimento degli sforzi messi in campo dalle diverse comunità o, ancora, dalla maleducazione e dall'incapacità all'adattamento alla vita collettiva di comunità. Per i neomaggiorenni incontrati, si tratta invece di un'esigenza di riconoscimento delle proprie esigenze culinarie dei propri riferimenti culturali, nonché di autonomia nella cura di sé in un ambiente in cui "tutto: le attività, la sveglia, il sonno e i pasti sono organizzati da altri".³⁵⁶ Non va dimenticato che queste ragazze e ragazzi stranieri conoscevano spesso, in patria, una forte autonomia, partecipando in molti casi attivamente all'economia familiare attraverso il lavoro, imponendosi a volte come i "bread-winner" della famiglia. Inoltre, il lungo viaggio affrontato, può considerarsi come un "rito di passaggio" che segna, per loro, la conquista della maggiore età, nozione culturalmente situata. Come notato dalla letteratura socio-antropologica africanista ad esempio, il passaggio all'età adulta nelle società moderne e tradizionali, urbane e rurali, seguono delle logiche profondamente diverse da quelle che regolano la nostra concezione e percezione della maggiore età. Il distacco, seppur incompleto, dai legami familiari vincolanti segna per molti l'approdo ad una "anzianità sociale" riconosciuta dai membri della famiglia e della comunità. Come sottolinea, ad esempio, l'antropologo Roberto Cutolo a proposito della società Akan (Costa d'Avorio):

"l'anzianità sociale non coincide tanto, o non solo, con l'anzianità anagrafica [la maggiore età], ma con il riconoscimento e l'esercizio di un'autorità che può essere anche disgiunta dal criterio dell'età".³⁵⁷

Perciò, le pratiche descritte legate alla gestione della propria alimentazione, ad un primo sguardo poco rilevanti, meritano di essere quanto meno interrogate a partire da riferimenti culturali a noi molto distanti. Ciò, soprattutto nella misura in cui, come abbiamo visto, esse sono portatrici di incomprensioni e finanche di conflittualità dovuti all'assenza di un dialogo informato da personale qualificato in grado di leggere alcuni comportamenti e di comprendere il senso profondo di richieste che appaiono superficiali e poco significative. La presenza di un mediatore culturale, in grado di percepire le ragioni di tali incomprensioni si rivela dunque centrale non solo per permettere una corretta comunicazione linguistica, ma anche – e soprattutto – per avvicinare ciascuno al mondo dell'altro, che si tratti di semplici abitudini di ordine culturale, o di esigenze più profonde e più difficili da identificare.

Per quanto riguarda invece le comunità di accoglienza di secondo livello e il sistema SIPROIMI, dedicati alla presa in carico di MSNA (e di neo-maggiorenni con prosieguo amministrativo) come da disposizioni nazionali e regionali, si evidenzia altresì che i mediatori culturali presenti svolgono spesso il ruolo di operatori/educatori oltre a quello di mediatori, in particolare in ragione di esigenze amministrative e di "razionalizzazione" delle (limitate) risorse. Si tratta, in questo caso, di una sovrapposizione parossistica di ruoli profondamente diversi: la funzione educativa, di accompagnamento o di controllo assegnata agli educatori ed operatori di comunità viene assicurata da coloro che dovrebbero rendere possibili tali funzioni, accompagnando e facilitando i processi educativi e rendendo intelligibili ai MSNA i dispositivi di presa in carico. Ciò rende più difficile la comunicazione fra MSNA e mediatori culturali, percepiti dalle ragazze e dai ragazzi come un'emanazione della comunità di accoglienza e delle sue regole. L'indipendenza del mediatore e della mediazione costituisce una leva essenziale per permettere l'avvicinamento degli uni alle prospettive degli altri, per prevenire l'emergenza di conflitti e favorire un effettivo dialogo. A tal fine l'indipendenza del mediatore culturale da altre figure che svolgono un ruolo educativo o di controllo all'interno delle comunità si rivela essenziale. Il mediatore non è mai un soggetto del tutto neutro ed imparziale, e non solo per le dinamiche relazionali che lo coinvolgono, ma anche per il significato della sua stessa presenza e della sua attività. Il mediatore media tra lingue e culture diverse, fa da raccordo, da tramite. Investirlo di altri incarichi può dunque allontanarlo dalla sua funzione di mediazione tra culture diverse. Da questa prospettiva, è interessante iscrivere nella nostra riflessione il concetto di cultura così come proposto da Patrick Johnson nel suo articolo "Le figure della mediazione culturale nei contesti educativi" del 1996. Nel testo, l'autore parla di «cultura

³⁵⁶ Focus group con cinque neo-maggiorenni, febbraio 2020.

³⁵⁷ Cutolo, Armando, 2005, "Forme normali della dipendenza. Persona, anzianità e destino sociale nell'Anno (Costa d'Avorio)", in Solinas, Pier Giorgio (a cura di), *La dipendenza. Antropologia delle relazioni di dominio*, Argo editore, Lecce, pp. 99-140.

come di un processo dinamico in cui alcuni modi di vita possono scomparire, essere sostituiti o modificati, mentre altri possono essere accolti da culture diverse ed essere gradualmente riconosciuti o modificati». E poi aggiunge: «inserita in questo contesto la mediazione culturale diventa essa stessa agente di cambiamento dinamico che promuove lo scambio e/o il mutamento di valore e significati assegnati a parole, gesti, azioni, comportamenti considerati fino a quel momento tabù o, invece, insostituibili».³⁵⁸ In controtendenza rispetto alle pratiche fin qui menzionate, si registra la presenza di due centri sanitari, che assegnano alla figura del mediatore culturale un ruolo centrale. Presso la A.S.P. di Palermo è presente un ambulatorio per la presa in carico ed il trattamento dei Minori Stranieri Non Accompagnati vittime di abuso e violenza che fa sistematicamente ricorso alla consulenza di mediatori culturali specializzati. Nell'ambito associativo, si distingue invece un centro etno-psicologico indipendente che pone al centro del dispositivo etno-clinico la figura del mediatore culturale: il Centro Penc, la cui équipe è formata da psicologi, mediatori culturali e un antropologo. A partire dal 2017, il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza ha stretto una collaborazione sistematica, benché progetto-dipendente, con il Centro Penc che è attualmente ospitato presso un ufficio adiacente a quello del Garante. In virtù di questa collaborazione, nel corso degli anni il Centro Penc ha acquisito una particolare competenza nell'accompagnamento etno-psicologico di MSNA. Da qualche tempo a questa parte, è stato inoltre promosso un progetto pilota per l'ascolto e l'accompagnamento dei tutori volontari a cui viene fornito un supporto etno-clinico dedicato. Il progetto vede implicati il Garante, la UOL locale e Unicef. Sebbene il Centro Penc lavori in maniera strutturata con gli uffici pubblici competenti per la presa in carico di MSNA e, recentemente, a stretto contatto con alcuni tutori, è piuttosto singolare notare che gli operatori del Centro Penc non siano mai stati inclusi nelle formazioni dedicate ad aspiranti tutori volontari organizzate dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.³⁵⁹

6.5 Tutela volontaria

L'autonomia dei ruoli di alcune figure chiave per l'accompagnamento dei MSNA costituisce certamente un punto fondamentale per la presa in carico. All'interno dell'articolato ed intricato panorama dell'accoglienza e dell'accesso ai servizi, i minorenni stranieri comprendono con difficoltà il ruolo svolto dalle diverse figure di riferimento (operatori, educatori, assistenti sociali, psicologi...) e dalle amministrazioni. Così, le modalità di accesso ai servizi e ai diritti di cui sono portatori (e che spesso non conoscono neppure a pieno) sono per loro di difficile lettura. È in questo quadro complesso, che la L. 47 istituisce la figura del «tutore volontario» pensata per fornire ai MSNA un punto di riferimento in grado di accompagnarli e di orientarli nel loro percorso di inclusione e di accesso ai diritti.

La città di Palermo ha contribuito a dare forma alla concezione della tutela volontaria che esprime la normativa vigente, anticipando, per certi versi, insieme ad altre realtà italiane, l'introduzione di questo istituto. Prima di ricostruire brevemente il sistema di tutela volontaria che ha fatto conoscere a livello nazionale il cosiddetto «modello Palermo» è utile ripercorrere brevemente le tappe che hanno portato all'istituzione della figura innovativa di tutore volontario.

³⁵⁸ «Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali, Linee Guida per un'accoglienza integrata e attenta alle situazioni vulnerabili dei richiedenti e titolari di protezione internazionale», Progetto finanziato dall'Unione Europea, dal Ministro dell'Interno e la Provincia di Parma, 2011, p. 136.

³⁵⁹ L'ufficio del Garante regionale è vacante allo stato della rilevazione a seguito delle dimissioni del prof. Luigi Bordonaro, che ha lasciato il suo incarico nel dicembre 2019 lamentando la mancanza di fondi e di un ufficio attraverso cui espletare la propria funzione. Si veda: https://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/03/14/news/sicilia_lo_sfogo_del_garante_per_l_infanzia_lavoro_senza_sede_ne_fondi_-191282378/.

6.5.1 Il tutore: da figura accessoria a punto di Archimede per l'orientamento dei MSNA

“Cosa fa un tutore volontario che non fanno già – e meglio perché più competenti – i servizi sociali, gli educatori e operatori di comunità d'accoglienza, il Tribunale per i minorenni, gli avvocati o l'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP)?”³⁶⁰

L'idea che il tutore costituisca una figura accessoria nella presa in carico di MSNA è qui espressa da un educatore di una comunità di accoglienza di Palermo. Non si tratta però di un punto di vista isolato. Al contrario, le sue parole fanno eco all'approccio che ha dominato nella normazione italiana fino all'introduzione della L. 47/2017 recante disposizioni in materia di misure di protezione per MSNA.

Come lo nota l'attuale Presidente del Tribunale per i minorenni (TM) di Palermo, Francesco Micela, tale concezione del tutore volontario, come figura “apprezzabile ma non necessaria” ha prevalso in seno all'ordinamento italiano a partire dalla fine degli anni Novanta, trovando legittimazione nella normazione secondaria, e applicazione concreta nelle prassi istituite.³⁶¹

In particolare, per quanto concerne la normazione secondaria, il D.P.C.M. n° 535 del 9 dicembre 1999 concernente il regolamento dei compiti del Comitato per i minori stranieri (successivamente destituito nel 2012) stabilisce all'art. 3 c. 6 che “l'eventuale nomina di un tutore provvisorio” va predisposta “in caso di necessità” dal giudice tutelare, su comunicazione della situazione del minore da parte del suddetto Comitato.³⁶²

Per quanto riguarda le prassi invece, fino all'introduzione della L. 47/2017, si è proceduto in Italia all'assegnazione di un tutore istituzionale ai MSNA, coincidente, nella stragrande maggioranza dei casi, con il Sindaco, o un Assessore della Giunta comunale. Questi ultimi delegavano molto spesso a loro volta i compiti della tutela ai responsabili delle comunità d'accoglienza, ai servizi sociali o, in alcuni casi, a degli avvocati.

L'altissimo numero delle tutele assegnate a ciascuno dei cosiddetti “tutori istituzionali”, ha però reso inefficace il loro operato, impedendo l'espletamento della funzione primaria del tutore, ovvero quella di rappresentante sostitutivo e vicario delle figure genitoriali per i minori migranti approdati in Italia senza essere accompagnati da un adulto che possa svolgere la funzione di rappresentante legale di questi ultimi. Un esempio lampante dell'eccessivo numero di tutele assegnate a figure istituzionali è costituito dall'ex-Assessora alle Politiche sociali del Comune di Palermo che, durante il suo mandato (2014-2017), è stata tutrice di circa 900 MSNA,³⁶³ guadagnandosi l'appellativo de “La grande madre”.³⁶⁴ Malgrado l'implicazione personale di alcuni tutori istituzionali, come ad esempio l'ex-Assessora Ciulla, nell'espletamento del loro ruolo, si evince, in questo periodo, un'interpretazione principalmente – se non meramente – burocratica dell'istituto della tutela.

Sebbene sussistessero in Italia critiche ad un tale approccio della tutela,³⁶⁵ esso viene messo in discussione soltanto nell'estate del 2014 quando l'Unione Europea apre una procedura d'infrazione (procedura 2014/n°2171) contro l'Italia. La procedura della Corte Europea contesta al nostro paese, precisamente, l'assenza di fatto di un sistema

³⁶⁰ Intervista con un operatore di un centro di seconda accoglienza per MSNA, giugno 2020.

³⁶¹ Si veda: Micela, Francesco, 2018, “I tutori volontari: il senso di un ruolo”, *Minori giustizia*, n° 3, pp. 136-147.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ Ai quali si aggiungono le tutele per minori italiani.

³⁶⁴ Si veda l'omonimo libro: “La grande madre”, co-redatto dalla stessa ex-Assessora Agnese Ciulla e dalla giornalista Alessandra Turrisi presso le edizioni Sperling & Kupfer nel 2019. La Rai ne ha recentemente tratto un film: “Tutto il giorno davanti”.

³⁶⁵ Come notato da Micela, Francesco, 2018, “I tutori volontari: il senso di un ruolo”, *op. cit.* nel dibattito dell'epoca vi erano voci discordanti rispetto al ruolo del tutore. Se nella normazione si afferma, come si è visto, l'idea che le funzioni di cura ed assistenza fossero di competenza dei servizi sociali, degli operatori del sistema di accoglienza, etc. e che perciò la figura del tutore risultasse necessaria solo in circostanze particolari (es. procedimento giudiziario), alcuni osservatori sostengono invece che la figura del tutore sia imprescindibile nella presa in carico del MSNA poiché, il minore, ha bisogno di una rappresentanza legale per esercitare a pieno i suoi diritti. Si veda in particolare: Turri, Gian Cristoforo, 2005, “Un tutore per i minori stranieri non accompagnati”, *Minori giustizia*, n. 1, pp. 129-134.

di tutela effettivo e, perciò, la violazione delle direttive europee 2003/9/CE (art. 19) e 2005/85/CE (art. 17), dotate di efficacia vincolante in materia.³⁶⁶

Come è noto, la procedura d'infrazione contesta all'Italia, da un lato, le lunghe tempistiche nell'assegnazione di un tutore istituzionale ai MSNA rispetto all'identificazione del minore sul territorio, e dall'altro l'esiguo numero di individui disponibili al fine di assumere tale incarico.³⁶⁷

È in questo contesto che interviene la L. 47/2017 che introduce nell'ordinamento italiano la figura del tutore volontario, "adeguatamente formato" (art. 11), per l'accompagnamento del minore straniero in tutti i "procedimenti giurisdizionali e amministrativi" (art. 15 c.2-ter) che lo riguardano. Essa non si limita però a colmare le mancanze sottolineate dalla procedura 2014/2171, ma predispose un intervento organico relativo alla presa in carico dei MSNA, completando e riordinando i vari interventi fino ad allora predisposti in maniera disorganica e frammentaria con diversi provvedimenti.³⁶⁸ La procedura 2014/n°2171 è stata archiviata soltanto nel gennaio 2018 solo dopo che la CE ha preso atto della entrata in vigore della legge n.47 del 2017 e, soprattutto, dell'effettiva costituzione di un sistema di tutela reputato consono alle direttive contestate.

La L. 47 riconosce ad ogni minore straniero il diritto ad un rappresentante legale (ovvero un tutore) disponendo la realizzazione di un elenco di tutori volontari presso ogni tribunale per i minorenni (art. 11), concretizzando così il lavoro portato avanti da diverse realtà cittadine, tra cui vale la pena citare, in Sicilia, Siracusa e Palermo.³⁶⁹

Il tutore volontario, così come concepito dalla legge 47/2017, riveste un ruolo fondamentale nell'orientare e supportare il minore straniero non accompagnato all'interno del vasto e complicato panorama di servizi presenti sul territorio di riferimento. Il tutore, appunto, "accompagna" e orienta il minore straniero che è sul territorio italiano senza essere accompagnato da un adulto suo rappresentante. Ma qual è, in concreto, il ruolo e il compito del tutore? O meglio, e per riprendere le parole dell'educatore di una comunità di accoglienza che aprono questo paragrafo, in che modo si differenzia da altre figure professionali poste a tutela dei MSNA?

In effetti, il tutore non è – e non può essere – per il suo tutelato un genitore, un educatore, un assistente sociale, un avvocato, un medico... Il tutore non può, da solo, garantire al minore il riconoscimento dei suoi diritti, sostituendosi alle istituzioni. Il tutore può però essere il cardine che lega il minore alle istituzioni e alle numerose figure professionali iscritte nel dispositivo di presa in carico. Inteso in questi termini, il tutore si configura allora come il punto di Archimede fra le diverse istituzioni e servizi posti a sua tutela. Come lo riassume un'assistente sociale incontrata: "Il tutore ha il compito principale di prendere per mano il ragazzo e accompagnarlo all'età adulta, di spiegarli i suoi diritti e di orientarlo ai servizi".

Il tutore volontario si trova dunque a rivestire diversi incarichi: "svolge il compito di rappresentanza legale del minore; persegue il riconoscimento dei diritti della persona minore d'età senza alcuna discriminazione; promuove il suo benessere psico-fisico nell'ambito delle rispettive competenze delle istituzioni e dei soggetti a ciò preposti; vigila sui percorsi di educazione e di integrazione del minore straniero tenendo conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni; vigila sui percorsi di accoglienza, sicurezza e protezione e amministra l'eventuale patrimonio".³⁷⁰

³⁶⁶ Ovvero le direttive 2003/9/CE e 2005/85/CE. Altre direttive europee, che non sono però oggetto della suddetta contestazione, ritengono prioritaria la nomina di un tutore per i minori stranieri non accompagnati: Direttiva n. 2013/33 e la Direttiva n.32/2013. Successivamente, con il Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti 2017-2019, si afferma il principio secondo cui ogni Stato ha il compito di trovare un sistema di tutela effettivo (sezione "Fornire una protezione effettiva").

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ Si veda a tal proposito: Girone, Roberta, 2018, "Analisi testuale della L. 47 del 2017" in Marzetti, Jacopo (a cura di), *Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, p. 105-134.

³⁶⁹ Similmente, in altre regioni come l'Emilia-Romagna, la Puglia e il Veneto, si avviano dei progetti volti alla costituzione di un sistema di tutela volontaria negli anni immediatamente precedenti all'approvazione della L. 47 o, come nel caso del Veneto, già a partire dal 2001. Si veda: Lunardini, Marianna, 2019, "Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati. Una definizione innovativa", Osservatorio minori stranieri non accompagnati, CeSPI consultabile in rete: https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._2_-_tutori_volontari_per_minori_stranieri_non_accompagnati_def.pdf

³⁷⁰ Peris Cancio, Lluís F., 2018, *Tutela senza confini per i minori non accompagnati*, Maggioli Editori, Santarcangelo di Romagna, p. 216.

6.5.2 Il “modello Palermo”: dalla costituzione di un Protocollo di intervento alla sua applicazione concreta

Il cosiddetto “modello Palermo” costituisce, insieme ad altre esperienze nate sul territorio italiano,³⁷¹ un esempio virtuoso di implementazione di un sistema di tutela volontaria che anticipa, di circa un anno, la promulgazione della L. 47, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 21 aprile del 2017. Esso accompagna le discussioni parlamentari attorno alla L. 47 e si iscrive, allo stesso tempo, nel contesto di riattualizzato dibattito attorno all’istituto della tutela prodotto dalla procedura di infrazione 2014/n°2171 della CE.

Attraverso la costituzione di un tavolo istituzionale, promosso dal Garante metropolitano per l’infanzia e l’adolescenza, Dr. Pasquale D’Andrea, la città di Palermo risponde all’aumento vertiginoso degli sbarchi registrato a partire dal 2014 in Sicilia attraverso un approccio di sistema che mira ad assicurare ai MSNA un accompagnamento effettivo ed individualizzato. Fra il 2015 e il 2016 viene avviato un tavolo di concertazione istituzionale che si conclude dopo circa un anno e mezzo con l’elaborazione e la firma del “Protocollo relativo alla presa in carico di minori stranieri non accompagnati” del 2016. Questo, promosso da diverse istituzioni preposte alla presa in carico di MSNA,³⁷² istituisce un sistema di tutela volontaria e mira ad individuare, selezionare e formare aspiranti tutori. Come nota il Dr. Pasquale D’Andrea, “Questo processo ha fatto sì che nel mese di marzo 2017, la città di Palermo disponesse già un sistema di tutele volontarie attive mentre la legge 47/2017 è entrata in vigore ad aprile dello stesso anno”.³⁷³ Così come pensato, il Protocollo risponde, inoltre, ad una delle maggiori criticità emerse a seguito della promulgazione della L. 47. Quest’ultima, infatti, non predispone dei dispositivi vincolanti che permettano il dialogo fra il tutore e i servizi collegati all’accompagnamento giuridico, amministrativo e sociale (ad esempio con la Questura). Secondo quanto affermato da un’assistente sociale del Comune, l’istituzione della figura del tutore non ha realmente permesso un percorso agevolato o delle garanzie aggiuntive per il ragazzo. “Noi abbiamo tentato, attraverso il Protocollo sui minori stranieri non accompagnati di creare delle corsie privilegiate per favorire delle relazioni tra tutori e altri enti, ma le abbiamo pensate noi, non ci sono state delle prassi simili in altre città come Roma e Catania ad esempio”. Non avere predisposto in sede legislativa dei dispositivi di dialogo fra i tutori e i diversi enti ed amministrazioni pubbliche preposte alla presa in carico dei MSNA depotenzia la legge stessa.

6.5.3 La selezione degli aspiranti tutori

Va notata l’attenzione posta alla selezione degli aspiranti tutori, propedeutica all’accesso alla formazione, effettuata dall’Ufficio del Garante metropolitano per l’infanzia e l’adolescenza coadiuvato da esperti della ASP di Palermo, l’Università degli studi di Palermo, l’Ufficio scolastico regionale e il servizio socio-assistenziale del Comune. In un primo tempo viene istituito un bando, a cui rispondo 89 aspiranti tutori. In un secondo, viene effettuata una prima scrematura sulla base dell’invio di curriculum vitae e di una lettera motivazionale e di un colloquio orale svolto di fronte ad una commissione esaminatrice.³⁷⁴ Quest’ultimo mira ad accertarsi della corretta comprensione del ruolo del tutore da parte del candidato, della sua conoscenza dei servizi presenti sul territorio, e della sua capacità di esercitare e completare la limitata capacità legale del minore. Sono 71 i tutori ritenuti idonei alla partecipazione alla formazione durante la quale avviene, quasi naturalmente, un’ulteriore scrematura:

“dopo il corso di informazione/formazione i candidati tutori si sono ridotti ad un numero di 55. L’età indicativa dei tutori suddivisa in due fasce preminenti è così rappresentata: 32 tutori dai 25 ai 50 anni

³⁷¹ Si veda: Lunardini, Marianna, 2019, “Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati. Una definizione innovativa”, *op. cit.*

³⁷² Si veda infra la sezione: *L’iscrizione del tutore volontario all’interno di un’azione di sistema.*

³⁷³ Intervista a Pasquale D’Andrea, aprile 2020.

³⁷⁴ Composta dal Garante, da un esponente dell’ASP, un referente del servizio scolastico regionale, e del settore dei servizi sociali.

e 23 tutori da 50 ai 70 anni. I titoli di studio rilevati sono: Licenza media n. 2, Diploma di scuola superiore n. 11, Laurea n. 42”.³⁷⁵

Sebbene si possa notare come il numero di tutori fosse particolarmente esiguo rispetto alle presenze di MSNA a Palermo (494 MSNA registrati dai servizi sociali ad Agosto 2017), va sottolineato che si tratta di una primissima esperienza in questo senso. Il lancio del bando e l’implementazione di un processo di selezione costituiscono, inoltre, un approccio particolarmente innovativo nel panorama italiano pre ma anche post L. 47. Infatti, quest’ultima non stabilisce la necessità di procedere ad una selezione per gli aspiranti tutori, che possono iscriversi l’Elenco dei tutori istituito in seno al TM (art. 11 L. 47) a seguito di una formazione. Effettuare una selezione a monte permette, a differenza della sola formazione, di conoscere individualmente gli aspiranti tutori che vengono esaminati da una commissione competente in materia, contribuendo ad evitare spiacevoli esperienze da parte dei tutori e dei tutelati. Inoltre, la prima scrematura permette di razionalizzare le risorse investite nelle formazioni, rendendo più efficace il processo formativo.

Coadiuvato dall’Ufficio monitoraggio tutori volontari promosso dall’Unicef, il Garante metropolitano ha così potuto fornire un servizio di orientamento per i primi tutori volontari, indirizzandoli caso per caso verso le istituzioni pubbliche e le realtà associative che promuovono la presa in carico e l’accompagnamento socio-legale di MSNA e di migranti più in generale. In effetti, al tavolo di concertazione non partecipano molte delle realtà cittadine impegnate nell’accompagnamento e nella tutela dei migranti quali la Clinica legale per i diritti umani (CLEDU), l’Arci e molte altre. Sono altresì escluse dal tavolo le organizzazioni internazionali e non governative come le agenzie dell’ONU – all’epoca particolarmente presenti sul territorio siciliano e palermitano più in particolare – come UNHCR e OIM, oppure delle ONG come il CIAI. Si tratta in questo caso di una vera e propria scelta. L’ex assessora Agnese Ciulla afferma, ad esempio, che si considerava necessario che le istituzioni, in primis, assumessero il loro ruolo di presa in carico, indipendentemente dalle altre realtà presenti, al fine di dare sostenibilità al progetto innovativo promosso a Palermo.

La principale innovazione nell’approccio promosso dal tavolo istituzionale risiede proprio nel fatto che esso non si limita ad istituire la figura del tutore, ma si propone di fornirgli i mezzi adeguati per svolgere il suo compito.

6.5.4 L’iscrizione del tutore volontario all’interno di un’azione di sistema: dalla teoria alla pratica

Come afferma l’ex Assessora alle Politiche Sociali Agnese Ciulla: “ il Protocollo non si fermava ad istituire la figura del tutore, ma intendeva dargli senso, iscrivendola in un dispositivo più complesso”.³⁷⁶ Alle concertazioni che portano alla stesura del protocollo d’intesa partecipano infatti i principali organi istituzionali preposti alla presa in carico dei MSNA: Il Garante metropolitano per l’infanzia e l’adolescenza, il Comune di Palermo, il Tribunale Civile (TC), il Tribunale per i minorenni di Palermo (TM), la Questura di Palermo, l’Università degli studi di Palermo, l’Azienda Sanitaria Provinciale (ASP) di Palermo e l’Ufficio scolastico regionale per la Sicilia. Secondo il rapporto stilato dal Garante metropolitano per l’infanzia e l’adolescenza nel 2018, l’obiettivo era quello di:

*“[identificare] le responsabilità, le azioni e le modalità d’intervento che ogni soggetto Istituzionale si [impegna] a garantire ai ragazzi e alle ragazze stranieri non accompagnati nel rispetto dei loro Diritti”.*³⁷⁷

Dalle testimonianze raccolte presso gli attori istituzionali emerge in effetti la volontà di includere le istituzioni al fine di strutturare l’intervento identificando chiaramente i ruoli di ciascuno, ma anche – e soprattutto – affinché fosse (ri)conosciuta la figura del tutore da parte delle istituzioni con le quali quest’ultimo avrebbe poi dovuto confrontarsi per, e con, il proprio tutelato.

³⁷⁵ Garante per l’infanzia e l’adolescenza del Comune di Palermo, “Il mosaico Palermo. La presa in carico delle ragazze e dei ragazzi stranieri non accompagnati”, 10 luglio 2018, p. 21.

³⁷⁶ Intervista ad Agnese Ciulla, maggio 2020.

³⁷⁷ Garante per l’infanzia e l’adolescenza del Comune di Palermo, “Il mosaico Palermo. La presa in carico delle ragazze e dei ragazzi stranieri non accompagnati”, *op. cit.*, p.15.

Si tratta di un elemento centrale. La connotazione “volontaria” della funzione del tutore può, come osservano alcuni tutori incontrati, essere fraintesa e declassata ad una funzione accessoria, poco rilevante e poco rappresentativa, svuotata della sua efficacia sociale e finanche legale. In effetti, e malgrado l’attenzione portata all’inclusione della figura del tutore in un sistema istituzionale complesso, alla prova dei fatti, molti dei tutori incontrati lamentano la scarsa considerazione con cui sono ricevuti presso alcune amministrazioni pubbliche.

“Ho dovuto lottare in Questura per essere riconosciuta come la tutrice di C., per far riconoscere il mio ruolo di rappresentante legale del mio tutelato”, ci racconta ad esempio una tutrice intervistata. Altri tutori, invece, insistono sul fatto che presentarsi presso un ufficio pubblico come tutore è molto spesso insufficiente per essere presi sul serio, e che per vedere riconoscere alcuni diritti ai propri tutelati hanno dovuto far ricorso alle proprie reti sociali, arrivando ad ottenere alcuni documenti, come ad esempio una carta d’identità, facendo leva su relazioni personali. Secondo molti dei tutori intervistati (7 su 11), i loro rapporti personali o le competenze acquisite in ambito lavorativo sono risultati degli elementi chiave per riuscire ad espletare al meglio la loro funzione di tutore.

Secondo altri tutori, il Protocollo è restato “lettera morta: sta al tutore ritagliarsi gli spazi necessari di tutela per il proprio tutelato”.³⁷⁸ Alcuni tutori raccontano, a volte con un sorriso, di aver dovuto mettere in campo tutte le proprie risorse economiche e relazionali al fine di accompagnare i propri tutelati. Il rapporto con le amministrazioni pubbliche parte attiva del Protocollo è spesso descritto come conflittuale. L’ottenimento di un documento, di un appuntamento, di una visita sanitaria passano attraverso l’attivazione di conoscenze personali oppure, più spesso, attraverso un’insistente sollecitazione degli uffici per l’ottenimento di servizi teoricamente necessari e fruibili, ma il cui accesso è di fatto reso molto complesso. Alcuni tutori sottolineano il loro approccio “testardo”, “insistente” e finanche “maleducato” al fine di essere “ascoltati” oppure “presi sul serio”.³⁷⁹

Emerge ugualmente una diversa attitudine da parte dei tutori che dispongono, in virtù di una lunga esperienza nel campo del sociale, di un forte “capitale sociale”,³⁸⁰ e di coloro che invece muovono i loro primi passi nel campo dell’accoglienza di migranti. Mentre i primi riescono ad orientare, con una certa facilità, i loro tutelati all’interno del complesso apparato burocratico e nell’accesso ai servizi, i secondi si trovano a dover acquisire le proprie competenze di accompagnamento attraverso la pratica. Fra i tutori incontrati, coloro che hanno partecipato al primo corso di formazione avvenuto nel 2017, sottolineano che non esistevano esperienze precedenti di tutela sulle quali potersi basare per costruire le formazioni dei tutori volontari, fornendo consigli pratici. Le formazioni organizzate restavano perciò, a detta dei tutori incontrati, più “informative che formative”, o comunque “troppo teoriche” rispetto agli effettivi compiti che poi il tutore si sarebbe trovato a svolgere. Sebbene repute utili, le primissime formazioni sono perciò considerate come poco efficaci nel preparare al difficile ruolo dell’accompagnamento e dell’orientamento. Si riscontra invece un’opinione più positiva rispetto alle formazioni avvenute successivamente, nelle quali sono state incluse delle testimonianze dal campo di tutori volontari. Tuttavia, permane una critica mossa dall’insieme dei tutori e degli operatori incontrati (a da alcuni formatori) che lamentano la brevità delle formazioni e il loro carattere *una tantum*, insistendo sulla necessità di una formazione più lunga, e soprattutto continua, volta a preparare alle difficoltà pratiche incontrate sul campo dai tutori.

6.5.5 Accompagnamento e monitoraggio dei tutori volontari

Nel campo dell’accompagnamento dei tutori, l’Ufficio monitoraggio tutori dell’Unicef ha svolto un’importante funzione di orientamento fino al 2018, quando il progetto è stato chiuso in virtù dell’apertura della Unità Operativa Locale UOL³⁸¹ (progetto FAMI) che ne ha assunto ed ampliato i compiti. Tuttavia, il sostegno personalizzato di tutti

³⁷⁸ Intervista con un tutore volontario, giugno 2020.

³⁷⁹ Interviste con diversi tutori, febbraio-giugno 2020.

³⁸⁰ Bourdieu, Pierre, 1980, *Le sens pratique*, Les éditions de minuit, Parigi.

³⁸¹ Progetto di monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati che l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (Agia) è chiamata a svolgere dalla legge 47/2017, finanziato dalle risorse europee del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), PROG 2342.

i tutori è reso complesso dall'obiettivo diversità delle problematiche affrontate dai singoli tutori, in particolare in ragione della diversità delle esigenze dei singoli tutelati.

Per quanto riguarda i tutori, emergono testimonianze contrastanti rispetto al sostegno ricevuto. Alcuni insistono sull'efficacia dell'azione dell'Ufficio monitoraggio tutori promosso da Unicef fino al 2018, e della UOL a partire da questa data. Fra i tutori intervistati, alcuni hanno spesso affermato di essersi appoggiati e confrontati regolarmente con l'Ufficio del Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza che ha svolto un importante lavoro di segretariato sociale in favore dei tutori. Come afferma un'assistente sociale presso l'Ufficio del Garante:

“Il motivo per cui cercavano me era perché i tutori richiedevano dei consigli su come curare la relazione tra loro e i servizi o i centri di accoglienza e il fatto che io fossi un'assistente sociale mi avvantaggiava in questo processo”.

La mediazione effettuata dall'Ufficio del Garante e il suo riconoscimento a livello istituzionale hanno così permesso di fornire un efficace sostegno per i tutori che vi si sono rivolti, facilitando gli scambi con le amministrazioni pubbliche e, in particolare, con l'Ufficio anagrafe del Comune. Per molti tutori, l'intermediazione degli attori istituzionali è stato un passaggio fondamentale per espletare le procedure burocratiche. L'ottenimento dei documenti costituisce un elemento fondamentale nelle traiettorie delle ragazze e dei ragazzi stranieri. Come afferma ad esempio una tutrice: “ B. ha iniziato a fidarsi di me dopo 6 mesi, l'arrivo dei suoi documenti è stato il momento in cui ha iniziato a guardare alla nostra relazione con fiducia”.

Altri tutori invece, si dicono lasciati a sé stessi, lamentando di non aver ricevuto indicazioni quanto alla stesura del Progetto educativo individualizzato (PEI), e nell'accompagnamento socio-legale. Alcuni tutori hanno recentemente (inizio 2020) creato un'associazione di promozione sociale (APS) di tutrici e tutori volontari, che nascerebbe dall'esigenza di assicurare un sostegno ai propri colleghi proprio in virtù di quello che è considerato un accompagnamento inefficace da parte delle istituzioni che vi sono preposte. Tuttavia, l'Ufficio monitoraggio Unicef e la UOL hanno predisposto dei dispositivi di monitoraggio sistematico, oltre ad azioni specifiche avviate sulla base delle segnalazioni pervenute da parte dei tutori. In particolare, la UOL ha effettuato nel solo 2019, 209 interventi personalizzati sulla base di segnalazioni afferenti a quattro aree di intervento: giuridica, progettuale, pedagogica e relazionale. Inoltre, è stata predisposta una scheda di monitoraggio mensile che mira a sistematizzare l'intervento ed a tenere traccia dell'evoluzione delle singole esperienze di tutela.

Inoltre, i tutori volontari che dispongono già di un forte capitale sociale considerano l'accompagnamento ricevuto poco efficace, mentre i tutori “neofiti” nel campo dell'accoglienza esprimono, di norma, un'opinione più positiva dell'orientamento ricevuto, sebbene non manchino delle eccezioni. Il contrasto nelle testimonianze raccolte sembra corrispondere alla diversità dei profili di tutori incontrati, rispecchiando ad un tempo la diversa preparazione di ognuno e delle problematiche affrontate con i propri tutelati.

Per quanto riguarda il dispositivo di monitoraggio dei tutori volontari, va notato che l'Ufficio della UOL è sito in una stanza presso l'Ufficio del Garante metropolitano dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale situazione nasce da un coordinamento strutturato fra l'Ufficio del Garante e l'Ufficio monitoraggio tutori promosso da Unicef, il cui responsabile è passato alla direzione della UOL all'apertura del progetto FAMI. Sebbene si tratti di una soluzione ormai strutturata che permette inoltre la razionalizzazione di alcune risorse economiche, va sottolineato che la sovrapposizione dei due uffici potrebbe indurre a confusione i minorenni stranieri. L'Ufficio del Garante e la UOL svolgono funzioni indipendenti e potenzialmente conflittuali, quando ad esempio dovesse emergere un conflitto fra tutore e tutelato o dovessero riscontrarsi negligenze o comportamenti inadeguati. Agli occhi del tutelato, in particolare, la sovrapposizione dei due uffici potrebbe portare a confondere il ruolo del Garante con quello della UOL dove il minore accede insieme al tutore durante i diversi colloqui individualizzati. In effetti, per il MSNA che comprende con difficoltà la realtà articolata della presa in carico e le funzioni svolte dalle diverse figure di riferimento (soprattutto quando appena arrivato), tale sovrapposizione potrebbe portare a scoraggiare la presa di parola e la segnalazione all'Ufficio del Garante di eventuali negligenze o potenziali abusi da parte del tutore. A questo titolo, l'Ufficio del Garante e la UOL hanno stabilito orari diversificati per gli appuntamenti, ma ciò appare insufficiente a scongiurare ogni rischio di confusione e incomprensione da parte dei minori, mettendo a rischio i dispositivi di monitoraggio.

Per quanto riguarda l'Ufficio del Garante, esso svolge un'importante funzione di accompagnamento individualizzato dei MSNA, mettendo in campo dei dispositivi di ascolto informali. Si tratta di una metodologia che appare particolarmente opportuna ed efficace nella situazione attuale, nella quale si riscontra un numero particolarmente esiguo di MSNA nel Comune di Palermo che permette l'individualizzazione dell'intervento. Tuttavia, la mancanza

di un dispositivo formalizzato di ascolto sembra essere poco raccomandabile o comunque poco efficace in presenza di numeri più alti. Si ricordi a tale proposito che Palermo ha conosciuto negli anni precedenti dei numeri di presenze di MSNA molto significativi: 494 MSNA nel 2017, 334 nel 2018 e 62 nel 2019. Tuttavia, la stretta collaborazione dell'Ufficio del Garante con i Servizi sociali, di cui un'assistente sociale è esternalizzata presso l'Ufficio dello stesso Garante, sembra rendere la predisposizione di interventi sistematizzati possibili al momento del bisogno.

6.5.6 Rapporto fra tutori e comunità di accoglienza

Il rapporto fra tutori e comunità di accoglienza è parso molto sovente improntato ad una reciproca diffidenza.

Si noti, che tale diffidenza è spesso accompagnata da una certa confusione riguardante i ruoli e i compiti che dovrebbero svolgere gli operatori ed educatori delle comunità ed i tutori. Molti fra loro affermano di non comprendere esattamente a chi spetta effettuare alcune procedure come ad esempio l'ottenimento di documenti. Si evidenzia, in linea generale, la poca coordinazione fra il lavoro delle comunità e quello dei tutori.

La prospettiva degli operatori di comunità

È opinione comune fra gli operatori incontrati che i tutori vadano spesso al di là del loro ruolo o, comunque, al di là delle loro competenze, facendo prova di zelo e tendendo a sostituirsi ad altre figure di riferimento come gli educatori. Secondo questi testimoni, le richieste e le lamentele portate dai tutori rispetto all'accoglienza dei propri tutelati³⁸² è essa stessa indicativa della scarsa comprensione delle obiettive difficoltà in cui viene svolto il lavoro di accompagnamento e la funzione educativa all'interno delle comunità. I tutori sarebbero, a loro dire, inconsapevoli della scarsità delle risorse a cui le comunità hanno accesso e delle complessità dei dispositivi individualizzati e collettivi di accompagnamento al loro interno. In altri casi ancora, gli operatori incontrati si soffermano sui rapporti tessuti fra minori e tutori e affermano che questi ultimi farebbero troppo spesso convergere aspettative troppo gravose sui propri tutelati, senza tenere conto dei loro reali obiettivi, capacità e possibilità individuali. Un operatore di comunità riassume questa percezione con le parole seguenti: "ho sentito spesso dire ai tutori: "il mio tutelato", ma non mi pare di aver mai sentito dire ad un minorenni straniero "il mio tutore", eppure ne ho visti passare decine e decine di minorenni stranieri da questa comunità durante la mia carriera".³⁸³

In alcuni casi invece, gli operatori di comunità incontrati sottolineano casi di tutori del tutto negligenti, che si presentano in comunità soltanto quando incalzati da numerose richieste da parte degli operatori. Un avvocato che opera dal 2015 presso diverse comunità di accoglienza del palermitano sottolinea, ad esempio, di aver accompagnato alcuni minori stranieri a delle udienze in tribunale ove i tutori non si sono presentati, malgrado ripetute sollecitazioni.

Secondo tutti gli operatori incontrati, sono finalmente pochi i tutori che riescono a svolgere il loro ruolo in maniera consona ed efficace, ponendosi come un elemento, fra gli altri, della presa in carico, senza interferire con le funzioni assolate all'interno, e dalle comunità, e senza avere nei confronti delle comunità un approccio definito "poliziesco".³⁸⁴

Un'altra critica mossa dagli operatori riguarda gli effetti pratici che l'attuazione di un sistema di tutela volontaria ha avuto sul sistema di accoglienza palermitano. A seguito dell'introduzione della figura del tutore volontario a Palermo nella primavera del 2017, soltanto pochissimi minori stranieri avevano avuto la possibilità di avere assegnati dei tutori volontari in ragione del numero relativamente esiguo di questi ultimi (55 tutori per 494 MSNA). Questi avrebbero spesso elargito regali, talvolta anche costosi, come telefoni, tablet, vestiti o scarpe di marca ai loro tutelati, creando in seno alle comunità dei forti conflitti fra minori con, e senza tutore volontario. Abbiamo potuto riscontrare la testimonianza di una tutrice volontaria che, nel descrivere la sua azione oblativa nei confronti

³⁸² In particolare, rispetto al cibo servito, le condizioni di alloggio, le attività proposte, l'accompagnamento socio-legale, etc.

³⁸³ Intervista con un operatore di comunità, maggio 2020.

³⁸⁴ Intervista con un'operatrice di comunità giugno 2020.

del proprio tutelato e i regali dispensatigli afferma di averlo reso “un fichetto palermitano”.³⁸⁵ Tali conflitti si sono estesi ai rapporti fra i minori restati senza tutela volontaria e gli stessi operatori delle comunità, ai quali i minorenni stranieri restati con una tutela “istituzionale” portavano richieste che le comunità e gli operatori non erano in condizione di esaudire. Inoltre, l’accompagnamento individualizzato che i tutori volontari hanno fornito ai loro tutelati ha avuto l’effetto di favorire questi ultimi nell’accesso ai documenti e ai servizi, creando, a detta degli operatori, della frustrazione nei loro coetanei che si sono sentiti lasciati indietro. Come lo nota il Presidente del TM di Palermo: “il primo effetto dell’introduzione dei tutori volontari è stato quello di suscitare le rimostranze dei ragazzi rimasti con la tutela “istituzionale””.³⁸⁶ Ciò che delinea ad un tempo la centralità del ruolo del tutore volontario, e la differenziazione che viene a crearsi fra coloro che posseggono un tutore volontario e coloro che invece restano esclusi dal sistema della tutela volontaria. A tale titolo, l’autorità giudiziaria (TM di Palermo) ha predisposto, con decreto, delle misure volte a indurre l’amministrazione comunale al trasferimento dei minori stranieri rimasti senza tutela volontaria in altro comune dove fosse possibile assicurargli una tutela volontaria. A tal fine è stato nominato tutore, in via provvisoria, il Sindaco, prevedendo la collaborazione dei diversi organi istituzionali (quali la prefettura, le comunità di accoglienza e l’Autorità Garante) al fine di assicurare tale processo.³⁸⁷ Secondo fonti comunali, i trasferimenti non sono stati effettuati privilegiando i percorsi di inclusione comunque iniziati da questi minorenni stranieri nelle comunità di accoglienza alla necessità di assicurare un tutore volontario ad ognuno.

La prospettiva dei tutori

La percezione che i tutori hanno del lavoro svolto all’interno delle comunità è altrettanto negativa. Sebbene non tutti i tutori riportino di veri e propri conflitti nati con le comunità di accoglienza presso cui erano ospitati i propri tutelati, essi sottolineano spesso un comportamento che reputano negligente. In particolare, viene posto l’accento sulle modalità adottate per la presa in carico dei MSNA che, a loro dire, non terrebbero conto della diversità di ogni minorenne, delle sue aspirazioni, e della sua traiettoria. Ciò è riassunto come segue da un tutore incontrato che nel corso degli ultimi tre anni e mezzo ha avuto assegnati quattro minorenni stranieri:

“Fin da subito, a partire dai messaggi che ci scambiavamo su WhatsApp fra tutori emergeva una difficoltà. Ad ogni passo nel mondo della tutela ci si chiedeva: “ed ora che faccio?”. Ognuno di questi tutori si rivolgeva presso il Garante o presso l’Ufficio monitoraggio e questi ci dirottavano sui servizi sociali o sulla comunità. Questi ultimi attori ci fornivano una risposta di ordine squisitamente amministrativo. Per cui per ogni situazione singolare si proponeva un copia e incolla. A me personalmente questo non stava bene, non soddisfaceva, fin dall’inizio. Io non ho partecipato a questo modello di funzionamento, mi sono perciò documentato, da autodidatta. Porto ancora con me un manuale “Progetti di vita per minori stranieri non accompagnati. Manuale per gli operatori attivi sul territorio” utilizzato anche a livello europeo. Io ho utilizzato questo manuale per agire, confrontandomi con il minore, utilizzando il manuale per la costruzione del PEI ad esempio, sul quale non mi è stata fornita alcuna indicazione. Ma devo essere sincero, tutti gli altri 53 tutori [del primo gruppo di tutori volontari formati a Palermo] sono andati avanti con questo copia e incolla, tranne forse quelli con cui ho via via costruito una relazione e con cui abbiamo potuto confrontarci di più”.

La relazione, per molti versi, diffidente tessuta fra i tutori e le comunità di accoglienza sottolinea in effetti soprattutto la complementarietà dei ruoli svolti dalle singole figure di riferimento dei minori stranieri, e la necessità di un maggiore coordinamento fra il sistema di accoglienza e quello della tutela volontaria. L’apparente conflittualità che emerge dalle testimonianze degli operatori e dei tutori rivela in realtà proprio lo scarso coordinamento fra i sotto-campi dell’accoglienza e la necessità di un dialogo e della costruzione di dispositivi di intervento comuni, che assegnino ad ognuno un ruolo preciso nel difficile compito dell’inclusione, dell’accompagnamento e dell’orientamento dei minori stranieri non accompagnati.

³⁸⁵ Intervista con una tutrice volontaria, febbraio 2020.

³⁸⁶ Micela, Francesco, 2018, “I tutori volontari: il senso di un ruolo”, *op. cit.*, p. 144.

³⁸⁷ Ivi, in particolare, paragrafo 6.

6.6 Conclusioni

Il territorio palermitano costituisce un osservatorio privilegiato per il monitoraggio del sistema di accoglienza e di tutela volontaria dei MSNA. La politica comunale di inclusione dei MSNA in percorsi di accoglienza misti costituisce un interessante laboratorio nel contesto dell'accoglienza italiano. Tuttavia, i percorsi di inclusione non possono prescindere dalla presa in considerazione delle specificità di questa particolare popolazione migrante. Si evince in particolare la necessità di implementare effettivi dispositivi di mediazione culturale ad un tempo presso le comunità di accoglienza miste e presso i servizi sociali che non dispongono allo stato presente di mediatori in organico.

L'approccio innovativo alla presa in carico di MSNA, avviato con la stesura del protocollo del 2016 e l'introduzione della figura del tutore volontario, conosce delle difficoltà di applicazione legate ad un poco efficace coordinamento dei diversi ingranaggi del sistema di accoglienza: amministrazioni pubbliche, comunità e tutori volontari.

Inoltre, la carenza di coordinazione del sistema di accoglienza e di quello della tutela volontaria porta all'emergere di incomprensioni reciproche fra operatori delle comunità e tutori volontari che, rendendo la messa in pratica di un'azione di sistema difficile, vanno in primo luogo a scapito dell'accompagnamento delle ragazze e dei ragazzi stranieri.

Al fine di dare efficacia all'innovativo progetto di presa in carico dei MSNA avviato a Palermo agli albori della promulgazione della L. 47, la costituzione di dispositivi di coordinazione delle diverse realtà della presa in carico sembra necessaria al fine di favorire un effettivo intervento di sistema.

Per quanto riguarda più specificatamente il sistema di tutela volontaria, si rileva la stretta coordinazione dell'azione di monitoraggio portata avanti dalla UOL e dall'Ufficio del Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza che condividono fisicamente l'ufficio. Malgrado la differenziazione negli orari di ricevimento, va notato che la sovrapposizione fisica degli uffici potrebbe portare i MSNA a confondere i ruoli di ciascuno, scoraggiando loro eventuali segnalazioni a proposito della relazione con i propri tutori. Al fine di non sovrapporre, agli occhi dei ragazzi, l'azione della UOL e del Garante dell'infanzia, coordinata ma indipendente, è utile prendere in considerazione la costituzione di due diversi uffici affinché i MSNA possano riconoscere i diversi ruoli svolti dal Garante e dalla UOL. Non va infatti data per scontata la corretta comprensione da parte dei MSNA dei diversi dispositivi di segnalazione di eventuali negligenze o abusi. Il Garante, insieme agli altri organi competenti in materia, come l'Autorità giudiziaria e le forze dell'ordine può, a tal fine, svolgere un importante ruolo di ascolto, soprattutto in virtù del rapporto privilegiato che l'Ufficio del Garante ha saputo tessere con i MSNA attualmente ospitati nel territorio palermitano.

Focus impatto COVID-2019 sui MSNA

Accoglienza e percorsi formativi:

- Nel 2020 (allo stato della rilevazione), si rilevano n° 3 allontanamenti coatti di MSNA ospitati in accoglienza durante l'emergenza sanitaria da COVID-19. Allontanatisi momentaneamente per motivi non necessari o comunque non previsti dal D.P.C.M. n° 6 del 23/2/2020 in materia di restrizione della mobilità individuale, ai minori è stato impedito di rientrare, in virtù degli adempimenti disposti dalla Procura presso il TM di Palermo in data 12/3/2020, con protocollo 457/2020. Tali adempimenti "autorizzano, in via provvisoria ed urgente, e in attesa che l'autorità sanitaria regionale e le competenti Prefetture impartiscano le opportune direttive in materia, tutti i responsabili [delle strutture] a impedire questi allontanamenti arbitrari in ogni modo, anche chiudendo a chiave le strutture, impedendo di fatto la fuoriuscita di soggetti non autorizzati". Essi specificano inoltre che "un tale comportamento non integra la norma penale di cui all'art. 605 (sequestro di persona) in quanto giustificata dall'esigenza di salvaguardare la collettività e lo stesso autore del comportamento da un pericolo grave per la salute pubblica". I responsabili delle strutture sono stati altresì invitati ad impedire il rientro di soggetti allontanatisi arbitrariamente. Non è fatta menzione di un ulteriore collocamento. Allo stato della rilevazione, 3 minori risultano dunque allontanati dalle strutture, e non

ricollocati. Secondo le testimonianze raccolte, i 3 MSNA in questione si sono dunque trovati a dover violare e far violare le disposizioni in vigore a degli amici per trovare ospitalità. 1 di questi ha, per un periodo, dormito per strada.

- Altri MSNA allontanatisi in questo stesso periodo sono stati fatti rientrare grazie alla mediazione di alcuni organi istituzionali, come l'Assessorato alle Politiche Sociali e alla Cittadinanza Solidale, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza metropolitano, e i servizi sociali o, ancora, grazie all'azione individuale di alcuni operatori che hanno violato le disposizioni della Procura presso il TM, lasciando scientemente rientrare i MSNA allontanatisi per un breve periodo, ad esempio per una passeggiata.
- Si evince una generalizzata interruzione dei percorsi formativi dovuta all'assenza di dispositivi digitali adeguati alla formazione a distanza (tablet, computer). Ad esempio, nello SPRAR Al Centro del Mondo vi è un solo computer, ad uso degli operatori. I MSNA e neomaggiorenni ospitati hanno perciò dovuto fare ricorso ai propri cellulari, inadeguati alla formazione scolastica a distanza. L'Assessorato alle Politiche Sociali e alla Cittadinanza Solidale ha recentemente (inizio giugno 2020) fornito una decina di tablet alle diverse strutture che ospitano MSNA e neomaggiorenni con prosieguo amministrativo. L'ONG CIAI ha predisposto un progetto per fornire strumenti tecnologici adeguati a MSNA e neomaggiorenni durante il periodo di confinamento. Alcuni attori intervistati hanno riferito che non sono solamente i mezzi tecnologici il problema ma anche lo spazio e la privacy necessari a continuare un percorso etno-clinico.
- Le esperienze di formazione professionale e i tirocini sono stati interrotti. I neomaggiorenni incontrati presso diverse strutture di accoglienza indicano che la formazione a distanza per apprendisti (es. parrucchieri, ristoratori, etc.) è resa impossibile dall'assenza di mezzi digitali adeguati, ma anche di strumenti tecnici necessari alla formazione pratica (es. forbici professionali, parrucche, o ancora stoviglie, ingredienti, etc.)

Sicurezza sanitaria:

- Oltre alla chiusura coatta dei MSNA nei centri, avvenuta a volte a mezzo di catenaccio, non sono state approntate ulteriori misure di sicurezza. Ad esempio, i dispositivi di protezione individuale non sono stati distribuiti se non tardivamente presso le comunità. L'Assessorato alle Politiche Sociali adduce la responsabilità dell'assenza di dispositivi protettivi individuali alle comunità che devono avere un piano di sicurezza dedicato, nonché dei fondi specifici stanziati a questo scopo. L'Assessorato sottolinea altresì la scarsità di dispositivi di protezione individuale, soprattutto nella prima fase di restrizione della mobilità individuale.
- L'assessorato afferma inoltre di aver cercato di fornire, per quanto possibile, e attraverso vie informali, donazioni, etc., dei dispositivi protettivi alle comunità che ne facevano richiesta.
- 1 milione di mascherine è in arrivo allo stato della rilevazione secondo l'Assessorato alle Politiche Sociali e alla Cittadinanza Solidale.

Sostegno psicologico:

Il centro di etno-psicologia Penc, e l'Ambulatorio per la presa in carico di MSNA dell'A.S.P. di Palermo hanno assicurato, per quanto possibile, un accompagnamento psicologico a mezzo video-incontri o via telefono. Viene sottolineato dagli operatori sanitari dei dispositivi etno-psicologici che il mezzo digitale ha, di fatto, portato alla rottura o alla sospensione di rapporti terapeutici con alcuni utenti per tre ragioni principali:

1. i MSNA e neomaggiorenni non disponevano di una connessione internet adeguata presso la comunità per partecipare ad un video-incontro. Sebbene alcuni abbiano utilizzato i propri telefoni per proseguire il rapporto terapeutico, altri hanno preferito risparmiare i dati per la connessione a internet per utilizzarli a fini didattici o comunque ad altri fini di svago (chat, video in streaming, etc.);
2. i soggetti maggiormente vulnerabili hanno vissuto il distanziamento dai terapeuti come esperienza dolorosa, portandoli, a volte, alla chiusura su se stessi e all'interruzione dei contatti;
3. l'assenza di privacy presso le comunità ha, di fatto, reso molto difficile la prosecuzione di rapporti terapeutici individualizzati, dovendosi svolgere in contesti totalmente inadeguati a questo scopo. Ci è stato riferito di colloqui in video-chiamata dove i MSNA si isolavano nell'androne delle scale, o in bagno, pur di mantenere un contatto. In tale contesto, il mezzo digitale appare inadeguato al dispositivo terapeutico e alla presa in carico di eventuali

traumatologie derivanti dall'esperienza di confinamento e della sospensione dei legami sociali e didattico-educativi abituali.

Rapporti tutori volontari/MSNA:

Durante il periodo di emergenza, i rapporti fra tutori volontari e tutelati sono avvenuti a mezzo video-chiamata. La prima riapertura del 3 maggio 2020, che consentiva ai familiari e congiunti di incontrarsi, non è stata estesa ai tutori che hanno dovuto attendere la riapertura del 18 maggio, che permetteva gli incontri con terzi, per incontrare i propri tutelati di persona.

Prassi di ascolto del minore: criticità e nuove pratiche

- - Presso il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, e presso i servizi sociali, l'ascolto del minore ha continuato ad essere promosso attraverso un accompagnamento individuale per via principalmente telefonica, con le difficoltà che comporta tale modalità d'ascolto e di accompagnamento.
- - Presso il TM, si riscontrano nuove prassi di ascolto nate durante l'emergenza sanitaria. Oltre all'ascolto del minore effettuato al momento della ratifica dell'accoglienza, a partire da fine marzo 2020, i giudici onorari presso il TM hanno potuto organizzare degli incontri in videoconferenza con i MSNA, istituendo una nuova prassi che potrebbe essere mantenuta in futuro.

BIBLIOGRAFIA

Actionaid e Openpolis, febbraio 2020, "La sicurezza dell'esclusione. Centri d'Italia, parte terza".

Audebert, Cédric et Robin, Nelly, 2009 « L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds ». L'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne », *Cultures et Conflits*, n° 73, pp. 35-51.

Bensaâd, Ali, 2009, *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes. Immigration sur émigration*, Éditions Karthala, Parigi.

Bourdieu, Pierre, 1980, *Le sens pratique*, Les éditions de minuit, Parigi.

CINI e CONCORD, novembre 2017, "Partnership condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea".

Ciulla, Agnese e Turrise, Alessandra, 2019, "La grande madre", Sperling & Kupfer.

Cutolo, Armando, 2005, "Forme normali della dipendenza. Persona, anzianità e destino sociale nell'Anno (Costa d'Avorio)", in Solinas, Pier Giorgio (a cura di), *La dipendenza. Antropologia delle relazioni di dominio*, Argo editore, Lecce, pp. 99-140.

De Martino, Ernesto, 2017 (1948), *Il mondo magico. Prolegomeni di una storia del magismo*, Bollati Boringhieri, Torino.

Garante per l'infanzia e l'adolescenza del Comune di Palermo, "Il mosaico Palermo. La presa in carico delle ragazze e dei ragazzi stranieri non accompagnati", 10 luglio 2018.

Girone, Roberta, 2018, "Analisi testuale della L. 47 del 2017" in Marzetti, Jacopo (a cura di), *Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, p. 105-134.

Guida all'utilizzo del Sistema Informativo Minori Stranieri, 1/10/2018, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Lunardini, Marianna, 2019, “Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati. Una definizione innovativa”, Osservatorio minori stranieri non accompagnati, CeSPI, Roma.

Micela, Francesco, 2018, “I tutori volontari: il senso di un ruolo”, *Minori giustizia*, n° 3, pp. 136-147.

“Per un’accoglienza e una relazione d’aiuto transculturali, Linee Guida per un’accoglienza integrata e attenta alle situazioni vulnerabili dei richiedenti e titolari di protezione internazionale”, Progetto finanziato dall’Unione Europea, dal Ministro dell’Interno e la Provincia di Parma, 2011.

Peris Cancio, Lluís F., 2018, *Tutela senza confini per i minori non accompagnati*, Maggioli Editori, Santarcangelo di Romagna.

Report di monitoraggio 30/4/2020. I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione.

Report di monitoraggio 31/12/2019. I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione.

Report di monitoraggio 31/12/2018. I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione.

Report di monitoraggio 31/12/2017. I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione.

Turri, Gian Cristoforo, 2005, “Un tutore per i minori stranieri non accompagnati”, *Minori giustizia*, n. 1, pp. 129-134.

UNHCR, *Desperate Journeys January – December 2018, Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*.

CAPITOLO 7

Griot: ascolto e partecipazione al centro CivicoZero di Roma

A cura di Irene Carbone

7.1 Introduzione

Spesso si parla dei minori stranieri non accompagnati in termini di presenze numeriche, beneficiari di determinati servizi di accoglienza e integrazione, oggetti di protezione e tutela. Più raramente di bambini, adolescenti e giovani adulti con una propria soggettività e un proprio vissuto. In questa sezione vogliamo dare virtualmente la parola a loro. Per questo presentiamo una selezione di auto-narrazioni scritte dai minori e neomaggiorenni che sono stati ospiti del centro CivicoZero di Roma nell'arco di dieci anni. Alcuni di questi racconti, in cui i ricordi della famiglia e del paese d'origine si intrecciano all'esperienza del viaggio, alle condizioni di vita in Italia, a sogni e aspettative, sono stati recentemente raccolti nel volume *I racconti di Griot 2009-2019*, a cura di Yves Légal e Alessandro Triulzi. Dopo aver illustrato il lavoro più che decennale svolto dalla cooperativa e la pubblicazione "Griot", riporteremo alcuni estratti dei testi inseriti nel suddetto volume e di altri testi fuori stampa che gli operatori del Centro ci hanno gentilmente messo a disposizione. Per la compilazione di questa sezione, particolarmente preziosi si sono rivelati gli scambi con lo stesso Yves Légal e con Valentina Aquilino Bozzi, Rodolfo Mesaroli e Mahmoud Youghry, rispettivamente coordinatrice, psicologo e mediatore di lingua araba di CivicoZero che desideriamo ringraziare per gentilezza e disponibilità.

7.2 CivicoZero

CivicoZero è un centro diurno a “bassa soglia” per minori stranieri non accompagnati e neomaggiorenni ubicato a Roma, nel quartiere universitario di San Lorenzo. L’idea di istituire un centro per minori stranieri soli in situazione di marginalità, devianza e sfruttamento nasce nel 2009 da alcuni operatori di Save the Children Italia Onlus attivi in un progetto di educazione di strada nei dintorni della Stazione Termini³⁸⁸. L’obiettivo è quello di offrire a questa categoria particolarmente vulnerabile di minori un punto di ritrovo che sia facilmente accessibile e in grado di fornire una serie di servizi che vadano oltre la semplice risposta ai loro bisogni primari. Gli operatori immaginano un intervento circolare che porti i ragazzi dalla strada al Centro, inteso come un “punto zero” da cui ripartire, un luogo sicuro dove sentirsi protetti, ascoltati e liberi di scegliere senza imposizioni come sfruttare le opportunità che vengono loro offerte. Nel 2011 il gruppo di operatori si costituisce nella cooperativa CivicoZero.

Nel corso degli anni, nel Centro vengono attivati servizi destinati all’accoglienza, alla protezione e all’inclusione dei minori. In particolare, vengono offerti servizi di supporto psicologico, accompagnamento all’assistenza sanitaria, consulenza legale, orientamento alla formazione e al lavoro e mediazione linguistico-culturale. Inoltre, vengono organizzati corsi di alfabetizzazione e lingua italiana, attività sportive e culturali e una serie di laboratori artistico-espressivi, tra cui teatro, musica, fotografia, video, manualità e scrittura.

Anche durante l’emergenza sanitaria del Coronavirus CivicoZero ha continuato a realizzare le proprie attività, attraverso la rimodulazione a distanza dei propri interventi. Oltre al centro di Roma, sono stati aperti altri centri CivicoZero a Milano, Torino e Catania, rispettivamente negli anni 2014, 2015 e 2018.

7.3 Griot: i fogli auto-narranti

La storia di “Griot” inizia nel 2009, su idea dell’operatore Yves Légal, ex maestro di scuola nella periferia di Parigi ed educatore artistico in progetti rivolti a persone in situazioni di disagio psichico e marginalità sociale. Come lo definisce il suo ideatore, Griot è un semplice “foglio piegato in quattro”³⁸⁹. Ma, diversamente da quello che questa definizione tenderebbe ad evocare, si tratta di un prodotto molto curato, che trasmette immediatamente tutta la creatività e l’espressività con cui è stato realizzato. Creatività ed espressività che rappresentano alcuni degli obiettivi dell’intervento di CivicoZero, basato sullo sviluppo del diritto dei minori alla partecipazione e all’ascolto. È partecipazione perché ai ragazzi viene data la possibilità non solo di esprimersi attraverso la penna, ma di curare loro stessi la pubblicazione dal punto di vista grafico. Come ricorda Yves, la grafica dei primi numeri era stata inizialmente affidata a due ragazzi afghani, per poi passare nelle mani di un ragazzo ecuadoriano, Emerson, studente di un istituto d’arte e ideatore anche dello “o” (zero), il logo del Centro.

La cura della grafica, ci spiega Yves, è un “invito a guardare con attenzione i Griot”. Del resto, educare e abituare al bello è proprio uno degli obiettivi dell’azione pedagogica che permea l’intervento degli operatori di Civico. L’accattivante grafica è ricca di disegni colorati e di fotografie fatte dagli stessi ragazzi negli spazi del Centro, durante i laboratori artistico-espressivi, e all’esterno, durante attività all’aperto quali visite a musei, teatri e passeggiate nella città.

È ascolto perché nei fogli Griot sono raccolti, senza rimaneggiamenti o censure, storie, testimonianze, sfoghi, denunce e sogni di tanti ragazzi passati per CivicoZero. L’idea di Griot, racconta Yves, è nata in modo del tutto spontaneo, chiedendo ai ragazzi che fossero stati interessati, o ne avessero avuto il bisogno, di scrivere liberamente nella propria lingua madre ciò che si sentivano di raccontare. Ed è così che i molti ragazzi afghani in transito, che tra il 2008 e il 2011 dormivano alla Stazione Ostiense, quando passavano per il centro potevano ritrovare in quelle parole un angolo di casa propria ed erano spinti a loro volta a lasciare una testimonianza. Alcune volte i ragazzi hanno raccontato le proprie storie a Yves, che poi le ha trascritte, ma nella maggior parte dei casi sono stati i ragazzi stessi a scriverle di proprio pugno. Successivamente, grazie all’aiuto dei mediatori culturali e degli operatori del

³⁸⁸ Le informazioni presenti in questa sezione sono state riprese dal sito della cooperativa CivicoZero Cfr. <https://www.civicozero.eu/>

³⁸⁹ Y., Légal, A., Triulzi, *op. cit.*, 2020, p. 10.

Centro, i ragazzi hanno iniziato a tradurre le loro auto-narrazioni anche in italiano o a scriverle direttamente in un “italiano meticcio”. La scelta di non intervenire affatto, o il meno possibile, tanto sul contenuto quanto sulla forma dei testi, rappresenta una scelta voluta per mantenere l’autenticità e la spontaneità del messaggio. Questo ha riguardato la conservazione all’interno dei testi degli errori ortografici e grammaticali e la decisione di non togliere i tanti puntini di sospensione che intermezzano il racconto presa da Mohamed Keita, il ragazzo che a Civico ha scoperto la sua vocazione di fotografo. Mohamed, costretto a lasciare il proprio paese a soli 14 anni e giunto in Italia tre anni dopo. Grazie al laboratorio di fotografia condotto da Yves, ha scoperto e coltivato la sua passione per la fotografia. Dalle prime foto scattate con una macchina usa e getta sui marciapiedi della stazione Termini dove allora dormiva, dieci anni dopo espone i suoi scatti in Italia e all’estero e realizza corsi di fotografia per i bambini di strada delle periferie di Bamako (Mali) e Nairobi (Kenya). La scrittura frammentata del suo testo, con i suoi vuoti sottolineati dai puntini di sospensione, restituisce tutta fatica del viaggio che dalla Costa d’Avorio lo ha portato fino a Roma, attraverso l’esperienza del carcere in Libia e il transito per Malta³⁹⁰:

La traversata nel deserto

*Eravamo tredici persone nel camion, spesso
il camion si ferma e spingiamo... [...]
per risalire la montagna...
sono talmente stanco... [...]
Il primo del terzo mese del 2010
sono arrivato a Roma.
Puoi disturbare le persone che passano
perché tu dormi sulla strada ma sono loro che mi
disturbano perché fanno rumore... [...]
Non hai un fratello... sei solo
(Mohamed Keita, 2014)*

Alcuni ragazzi hanno trovato fin da subito nella scrittura un luogo in cui sentirsi a proprio agio; c’è stato chi ha scritto più di una volta e chi si è appassionato al punto da seguire un laboratorio di tecniche di scrittura creativa. Altri ragazzi, inizialmente dubbiosi, sono stati spinti a scrivere, disegnare o cantare le loro storie grazie all’esempio dei propri connazionali.

Ma – osserva Yves – non tutti i ragazzi hanno facilità a scrivere e ad aprirsi, soprattutto i minori albanesi. Per questo motivo, oltre a essere messi a disposizione degli utenti e dei visitatori del Centro, i testi vengono riletti in alcuni momenti di riflessione collettiva e utilizzati dagli insegnanti di lingua italiana, teatro e musica.

Alcuni testi sono composti da poche righe, altri da molte pagine. Alcuni di questi hanno intenti apertamente poetici e artistici, come nel caso dei tanti ragazzi che hanno voluto esprimersi attraverso i versi di una canzone rap.

Negli anni Griot è entrato anche nelle scuole, diventando un importante mezzo di dialogo e confronto tra i ragazzi e gli studenti italiani. Questo anche grazie alla collaborazione con Alessandro Triulzi, storico dell’Africa e presidente dell’Archivio Memorie Migranti (AMM), che raccoglie e diffonde auto-narrazioni e testimonianze scritte e orali sulle narrazioni. L’AMM è anche partner con CivicoZero del progetto “DiMMi di storie migranti”, finanziato dall’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), che ha l’obiettivo di costruire una nuova narrazione sulla migrazione al di là degli stereotipi e delle semplificazioni. Alcuni dei Griot sono risultati finalisti al concorso “DiMMi Diari Multimediali Migranti”, promosso nell’ambito dello stesso progetto. Riguardo agli autori di questi “fogli narranti” scrive lo stesso Triulzi nel commento al volume sopra citato: “come gli storici orali dei popoli Mande in Africa occidentale da cui hanno preso in prestito il nome Griot, i giovani cantastorie della mobilità transnazionale testimoniano [...] non solo la migrazione minorile in Italia, ma il crescere della loro soggettivazione,

³⁹⁰ Anche in questa sede i brani o gli estratti dei brani selezionati verranno riportati fedelmente senza interventi di correzione a livello ortografico o grammaticale.

la storia narrata ‘dal basso’ della loro minore età. E allo stesso tempo del degrado delle periferie del mondo di cui sono gli inattesi reporter”.

I fogli Griot riflettono l’evoluzione dei movimenti migratori di minori non accompagnati che si sono susseguiti nel corso degli ultimi dieci anni a livello nazionale ed evidenziano le principali nazionalità di provenienza dei minori transitati o accolti nel nostro paese.

Sebbene sia variata nel tempo, quella dei minori afgiani, in fuga da un conflitto che ha compiuto lo scorso anno quarant’anni, rappresenta una presenza costante fino ai giorni d’oggi. Nel 2010 le autorità italiane registravano circa 400 minori afgiani non accompagnati, arrivati sulle coste di Puglia, Calabria e Sicilia dalla rotta del Mediterraneo orientale. Gli sbarchi sono ulteriormente cresciuti tra il 2011 e il 2012, per riscendere nel 2015, con l’apertura della rotta balcanica. Le presenze sono riprese a salire nel 2016, dopo la chiusura della rotta dei Balcani, per calare nuovamente dal 2017 in poi.

Le pagine di Griot testimoniano anche l’impatto che le rivoluzioni arabe, all’indomani della rivoluzione tunisina dei gelsomini del 2010-2011, hanno avuto sul fenomeno migratorio in Italia. In particolare, a partire dal 2011 si assiste a un aumento di minori provenienti soprattutto da Tunisia e Egitto e negli anni successivi dalla Siria. Negli anni dell’“Emergenza Nord-Africa” il numero di presenze di giovani tunisini registra un picco di 1.067 presenze nel 2011, per poi calare sensibilmente già a partire dall’anno successivo, con appena 98 presenze. Dal 2011 aumentano anche gli arrivi di minori dall’Egitto, a seguito della rivoluzione che in quell’anno investe il paese. In particolare tra il 2011 e il 2013 il numero di minori egiziani passa da 560 a 1.144. Inoltre, a causa delle vicende legate alla guerra civile in Siria crescono le presenze di minori siriani, soprattutto nel 2013 e fino alla prima metà del 2015.

Ma le “primavere arabe” favoriscono l’arrivo sulle coste italiane anche di molti rifugiati e richiedenti asilo provenienti da paesi dell’Africa Sub-sahariana, presenti in Libia prima della crisi che ha investito il paese. Nella maggior parte dei casi si tratta di migranti provenienti da paesi dell’Africa occidentale e dal Corno d’Africa. Tra i principali paesi di provenienza degli oltre 60.000 minori stranieri non accompagnati arrivati in Italia tra il 2011 al 2016, figura al primo posto l’Eritrea, seguita da Egitto, Gambia, Somalia, Nigeria e Siria. A partire dal 2016 si assiste anche a un aumento dei minori provenienti da Guinea, Costa d’Avorio e Senegal³⁹¹.

Una presenza costante nel tempo è quella dei giovani albanesi e, in percentuali molto inferiori, di minori provenienti da altri paesi dell’Europa sud-orientale, tra cui Bosnia-Erzegovina, Serbia e Kosovo e dell’Europa orientale, soprattutto Ucraina e Moldavia.

Molti ragazzi raccontano le sofferenze fisiche e psicologiche che hanno dovuto affrontare lungo il viaggio. Viktor, un ragazzo moldavo, racconta la sua fuga tra muri da scavalcare, foreste fangose e inseguimenti di cani e poliziotti per superare la frontiera con l’Ucraina e la Slovacchia.

Per arrivare in Europa, i bambini che partono dall’Afghanistan devono invece passare la frontiera con il Pakistan e con l’Iran, o direttamente la frontiera iraniana per chi parte dalla zona occidentale del paese, per poter poi entrare in Turchia. Prima dell’accordo tra Unione Europea e Turchia, entrato in vigore nella primavera del 2016, e delle recinzioni e i muri eretti tra la Grecia e gli altri Paesi Balcanici, molti minori giunti in Grecia proseguivano il loro viaggio verso i paesi del Nord Europa passando per Bulgaria, Macedonia o Serbia. Altri prima transitavano in Italia, imbarcandosi dal porto di Patrasso, nascosti dentro o sotto i camion, come racconta R.:

I giorni tutti passavano

[...] Dopo alcune volte che sono stato ai camion e mi hanno controllato non avevo più speranza. Solo il mare era il mio amico e quindi tutti i giorni andavo a vederlo, lui mi abbracciava, lo ascoltavo e mi ha promesso un giorno che non sarei rimasto più a Patrasso. Finché una sera sono entrato in un camion pieno di angurie tanto che sopra la nostra testa c’erano tre piani di legno sui quali c’erano 600 kg di angurie, solo tre piani di distanza tra noi e la morte. [...]
(R, 2010)

³⁹¹ Save the Children Italia Onlus, *Atlante minori stranieri non accompagnati in Italia. Prima di tutto minori*, giugno 2017, p. 28.

Oltre alla “maledizione del viaggio”, molti ragazzi hanno conosciuto le violenze e il carcere, in Ucraina, così come in Algeria, in Turchia e in Grecia.

Un giovane ragazzo eritreo parla della sua infelice esperienza in Libia:

La terra in Libia è crudele

La terra in Libia quanto è crudele, fa favori a quelli ricchi invece mette in galera quelli poveri, mi fai soffrire la scabbia, mi hai fatto soffrire la mente, non ho trovato da mangiare [...] la terra della Libia è veramente crudele, sono rimasto da solo, separato dai miei amici non avevo nessuno a incoraggiarmi. Dio mi ha dato la pazienza. [...]
(Samson, 2016)

Alcuni ragazzi spiegano le motivazioni che li hanno spinti a partire. Ad esempio, i ragazzi eritrei fuggono principalmente per sottrarsi al servizio militare, obbligatorio sia per gli uomini che per le donne, a cui segue il reclutamento a vita³⁹². La maggior parte dei minori egiziani parte per aiutare la propria famiglia e cercare nuove opportunità. Si tratta prevalentemente di bambini e adolescenti provenienti da alcune zone agricole del paese che negli anni sono andate incontro a un processo di deruralizzazione, in particolare i governatorati di Gharbiyya, Sharqiyya, Kafr el-Sheikh, nella regione del delta del Nilo, e il governatorato di Asyut, in Alto Egitto³⁹³. Scrive Moustafa, un ragazzo di Asyut, sul suo viaggio in mare:

Caro Diario,

[...] Sono partito da Assiut il 2/06/2013 miei genitori non volevano che io partissi ma io volevo seguire il mio sogno. [...] da Alexandria sono ripartito con la barca per venire in Italia, il viaggio è stato molto brutto è durato una settimana, sulla barca oltre soffrire la fame e la sete, stavo molto male perché mi prendevano in giro perché ero il più piccolo [...]
(Moustafa, 2015)

Per molti ragazzi il “sogno europeo” si infrange ben presto dinanzi a vari problemi. Il racconto di un giovane afghano ci restituisce il ricordo degli insediamenti informali nati intorno alla stazione ferroviaria di Roma Ostiense già nel 2004, e che tra il 2009 e il 2010 diventeranno il principale luogo di incontro di tanti minori afghani in transito³⁹⁴:

Ostiense

[...] abbiamo visto che tante persone dormivano in mezzo alla strada, ero molto confuso vedendo quelle persone. Dopo mi sono trovato un posto anche io, un ragazzo mi ha dato una piccola coperta, ho avuto molto freddo in mezzo a quella strada. Il giorno dopo ho avuto molta sete [...] Una notte stavo dormendo e verso le 3 del mattino stavo piangendo per la mia vita. Ogni tanto le persone di Ostiense ci

³⁹² *Ibid.* p. 68.

³⁹³ *Ibid.* p. 84.

³⁹⁴ Cfr. Osservatorio Afghanistan: <https://www.osservatorioafghanistan.org/archivio-articoli/articoli-2017/403-minori-afghani-italia-paese-di-transito-preferito.html>

*disturbavano. Così sono stato a Ostiense per un mese. Un giorno ho chiamato mia mamma e gli ho detto: io sto bene qui, ho trovato casa e da mangiare. Ma dopo qualcuno gli aveva detto che dormivo in mezzo la strada e che non avevo da mangiare. Mi ha chiamato e si è messa a piangere.
(Anonimo, 2009)*

Anche dopo il superamento della fase emergenziale dell'accoglienza degli scorsi anni, i minori che arrivano nel nostro paese continuano a vivere spesso in una situazione di difficoltà. Da un lato, si scontrano con un sistema di accoglienza non sempre in grado di offrire percorsi educativi che permettano una reale integrazione e autonomia, soprattutto una volta divenuti maggiorenni. Dall'altro, devono fare i conti con una società poco accogliente in cui permangono atteggiamenti discriminatori e xenofobi. Nelle parole di un ragazzo mauritano emergono tutta la disillusione e il risentimento di fronte alle tante aspettative tradite, parole che suonano come un *j'accuse* a un'Europa che dopo secoli di sfruttamento del continente africano chiude le porte ai suoi abitanti:

Quando ero in Africa

[...] Essendo che l'Africa è il continente più povero al mondo, molti africani sono pronti a tutto per venire in Europa, [...] veramente io personalmente pensavo di trovare il paradiso. Ma una settimana dopo il mio arrivo ho realizzato che ci avevano fatto un lavaggio del cervello, tutto quello che ci avevano mostrato nei film, nei documentari era falso. E poi la cosa che mi fa più male è che qui in Europa le persone pensano che l'Africa è una foresta, le persone abitano sugli alberi, che non sono civilizzati... perché i giornali mostrano solamente i colpi di stato e le guerre civili, le parti cattive dell'Africa. Questo perché molti bianchi hanno paura di noi... gli europei hanno rovinato, destabilizzato, [...] "Dividere per meglio regnare".

E adesso noi veniamo per immigrare e ci chiudono le porte,

*[...] ma quando loro son venuti da noi non avevano il permesso di soggiorno, ci hanno rubato tutte le nostre ricchezze... rovinato la nostra cultura, il nostro modo di rivivere e ci hanno divisi.
(Lakhad Fall, 2012)*

Anche molti altri ragazzi non trovano il paradiso che speravano: una volta giunti in Italia alcuni minori diventano vittime di sfruttamento sessuale e lavorativo e sono esposti al rischio di devianza. Per molti giovani egiziani – come ci conferma Mahmoud, mediatore arabo di CivicoZero – se da un lato le reti informali di connazionali rappresentano un importante punto di riferimento, dall'altro finiscono per trascinarli in un circuito di sfruttamento dal quale è difficile uscire se non molti anni dopo il loro arrivo. Spesso, per saldare il debito contratto per il viaggio e in generale per aiutare la famiglia in Egitto, i minori lavorano su turni massacranti per pochi soldi nei mercati generali ortofrutticoli, nei negozi di frutta e verdura, nelle imprese edili, nelle pizzerie e negli autolavaggi gestiti da connazionali.

Sono un ragazzo egiziano

[...] un egiziano mi ha preso per imparare con lui non mi faceva imparare e mi metteva sempre nel lavandino e tutto gratis [...] alla fine si impara a lavare i piatti non la pizza e poi questo fatto della pizza ha fatto che io andassi a lavorare da un altro egiziano 'frutta e verdura' e ho scoperto che tutto è uguale e nessuno è educato alla fine un giorno qua un giorno là lavoravo 15 ore 16 ore non c'è domani non c'è niente non un giorno di riposo: ti dice sempre "se non ti va di lavorare c'è tanti che ti baciano le mani per lavorare" [...] quello che voglio sapere è perché ho lasciato il paradiso e sono arrivato all'inferno e vivere

solo [...]
(Gamal Eldraweyah, 2015)

I Griot riportano però anche storie di speranza e riscatto e ci parlano della straordinaria voglia di vivere e divertirsi di questi ragazzi, raccontano il loro entusiasmo nel portare avanti le passioni che da sempre coltivavano o che hanno scoperto in seguito al loro arrivo in Italia. Anche grazie all'incoraggiamento degli operatori di CivicoZero, in particolare di Yves, alcuni ragazzi hanno trovato la loro vocazione nel mondo dell'arte, e si sono scoperti, o riscoperti, fotografi, pittori, scultori, scrittori, musicisti e attori. In molti di loro l'educazione al bello favorisce l'introspezione e permette di riordinare i propri pensieri, stimola la ricerca di senso, fa sperimentare l'universalità ma anche riscoprire e valorizzare le proprie origini. Gift, un ragazzo nigeriano, canta:

Non cambierò mai

*[...] Ho fiducia nella musica, perché rimane quando tutti se ne vanno
Continuo a giocare le mie carte, ovunque io vada [...]
Voglio solo farcela nella vita, prometto che non cambierò [...]
(Gift, 2019)*

Scrivono due ragazzi dell'Afghanistan, l'uno ricordando quando al museo Maxxi di Roma aveva visto gli arazzi e le mappe ricamate dalle donne afgane su progetto dell'artista Alighiero Boetti, e l'altro ripensando alla visita al Museo Nazionale di Arte Orientale, in particolare alla vista dei reperti archeologici della sezione islamica provenienti da Ghazni, sua provincia d'origine:

La prima volta che ho visto il museo MAXXI

*[...] Le sue opere mi facevano ricordare la mia famiglia
che facendo tappeti guadagnava per vivere. [...] In queste due
opere ho visto tutta la mia infanzia e sono riuscito a ricordare mio padre
che l'avevo perso quando ero piccolo. [...] Dopo quella mostra non ero
solo curioso verso l'arte contemporanea ma vedevo l'arte come uno
strumento grazie al quale tutte le persone possano raccontarsi ed esprimere
i loro desideri e preoccupazioni. Posso dire che la visita del Maxxi mi ha
cambiato tantissimo e forse ha cambiato la direzione della mia vita.
(Morteza Khaleghi, 2017)*

In Nome di Dio, il Clemente, il Misericordioso

*[...] Mi sono sentito molto felice e l'unica ragione della mia felicità era
l'appartenenza di questi oggetti al mio paese. [...] Credo che chi visita
questo museo e vede questi oggetti, può pensare che oltre i rifugiati
afghani e le guerre civili, l'Afghanistan può essere conosciuto da questi
oggetti archeologici. [...]
(Ahmad Qorbani, 2011)*

L'educazione alla bellezza riguarda non solo l'arte, ma anche la natura. Racconta Moussa, un ragazzo sudanese, parlando della sua gita nella Valle dei Platani di Villa Borghese:

La valle dei platani

*[...] Ho visto un bel parco, una bella natura e nel mezzo
del parco ho visto nove vecchi alberi [...]. Questi alberi
ci dicono che la vita è importante e noi non dobbiamo*

arrenderci e odiare la vita. [...] Io ero così felice e rilassato, quegli alberi mi hanno restituito Moussa. [...]
(Moussa Abdu, 2019)

Anche in altri Griot emergono riferimenti alla bellezza della natura, che si carica di molteplici significati: viene associata al ricordo nostalgico del proprio paese d'origine, come il mare di Dakar o la vacca di nome "Pancir", esprime l'importanza del legame dell'uomo con la terra e la sacralità della vita. Scrive Yusif, un ragazzo del Ghana, ricordando il giorno in cui giocando spezzò il ramo di un albero che scoprì essere l'"albero del cioccolato":

L'albero di Cacao

[...] Fu così che ho perso il mio amore per il cioccolato perché avevo trattato quell'albero così male. Quindi ama ogni albero e pianta sul nostro pianeta terra perché non sai mai quali frutti può dare.
(Yusif, 2016)

Talvolta la natura diventa anche specchio della propria interiorità, pervasa da una sofferenza legata all'esperienza del viaggio; alla solitudine e allo smarrimento, per il fatto di ritrovarsi in un paese straniero lontano dai propri familiari e amici; all'impotenza di fronte a un futuro incerto. Un elemento trasversale a molti racconti è l'immagine dell'uccello:

Sono come un usignolo senza nido

in cerca della natura. Sono in ostaggio nelle terre degli altri in cerca della mia patria [...]
(Amin Ahmadi, 2013)

Salve sono Abdur Rahman

vengo dal Bangladesh io spiego una cosa che c'è nel mio cuore. Un uccello le cui ali sono rotte, un campo verde e un cielo vola sulla tua testa, però non può volare, perché le sue ali sono legate nonostante abbia un forte desiderio, non può volare, le sue ali vorrebbero un piccolo aiuto, quel uccello ha bisogno di un po' d'affetto, vedi ogni giorno molti uccelli senza ali, le loro ali sono rotte [...]
(Abdur Rahman, 2014)

Commentando un disegno in mostra al Maxxi, ispirato al poema *Il verbo degli uccelli* del celebre poeta e mistico persiano del XII secolo Farīdoddīn'Attār, un ragazzo afghano, Morteza, ripercorre la storia del leggendario uccello *Simorgh*:

Il Parlamento degli uccelli³⁹⁵

[...] un gruppo di uccelli [...] fanno un lungo viaggio per arrivare dove pensavano che potranno trovare Simorgh, alla fine del viaggio 30 uccelli riescono ad arrivare sulla cima di una montagna dove credono di incontrare Simorgh, ma lince un lago ed uccelli vedono se stessi nell'acqua pulita del lago. E raggiungiamo la conclusione che loro stessi sono Simorgh che vuol dire 30 uccelli. La storia del gruppo di uccelli in

³⁹⁵ Il titolo riflette il nome dell'opera dell'artista Lidia Marasca.

*cerca di Simorgh la storia di ognuno di noi che cerchiamo
Simorgh e la nostra Simorgh è la felicità per trovare la
felicità dobbiamo conoscere noi stessi forse la conoscenza
è la nostra Simorgh.
(Morteza, 2015)*

Il poema di 'Attār narra la storia di come tutti gli uccelli della terra, venuti un giorno a parlamento, decidano di mettersi alla ricerca del loro leggendario re, Simorgh. Per una parte del loro viaggio che si snoda attraverso sette ardue valli sono guidati da un'upupa. Alla fine, solo in trenta riusciranno ad arrivare alla meta³⁹⁶, e guardando Simorgh, percepito come un immenso specchio, troveranno riflessi sé stessi.

La storia intende simboleggiare il viaggio mistico dei discepoli della confraternita sufi verso l'Assoluto attraverso la guida del maestro spirituale. Tralasciando il significato allegorico originario vogliamo riprendere le parole di Morteza e vedere nel viaggio dei trenta uccelli un parallelismo con il viaggio di tanti ragazzi venuti da ogni capo del mondo alla ricerca della propria felicità. Anche loro costretti ad affrontare un viaggio pieno di difficoltà e ostacoli.

Fino a un certo punto del loro percorso potranno contare sul sostegno di alcuni maestri, come Yves e gli altri educatori che hanno incontrato nelle strutture di accoglienza e nei centri di inclusione.

Poi dovranno inevitabilmente proseguire il loro cammino da soli. Ma forse è proprio conoscendo sé stessi e contando sulle proprie forze che potranno trovare quella felicità che sono andati ricercando. Questa consapevolezza che nasce dall'esplorazione del sé, dalla rielaborazione dell'esperienza del viaggio, dalla valorizzazione di competenze pregresse e dalla scoperta di potenzialità nascoste può realizzarsi anche attraverso le pagine di un foglio auto-narrante.

7.4 Conclusioni

L'esperienza di Griot esemplifica un modo di operare intrinseco alla metodologia educativa degli operatori di CivicoZero, che è improntata all'ascolto rispettoso e alla partecipazione del minore. L'ascolto, non intrusivo e non giudicante, favorisce la creazione di uno spazio di decompressione che porta il minore stesso a scoprire e ritrovare parti di sé.

La relazione diventa quindi un luogo sicuro in cui l'individuo viene invogliato a seguire naturalmente le proprie inclinazioni e in cui può sentirsi libero di esprimere sé stesso. In questo processo, nasce spontaneamente il bisogno di scrivere, per lasciare una traccia permanente del proprio passaggio e condividere qualcosa di intimo.

Nella dinamica di condivisione del proprio vissuto il minore metabolizza la propria storia ed accresce la consapevolezza di sé. In altre parole, riprende piena forma la sua dimensione soggettiva, spesso mimetizzata in contesti più formali come quello dell'accoglienza. Nell'auto-narrazione viene anche meno la necessità di una modalità di rappresentazione di gruppo, che tende ad omologare e ad appiattire l'unicità del singolo. Il racconto può essere quindi visto come una sorta di dono che il minore fa innanzitutto agli altri, in particolare agli educatori che lo hanno saputo ascoltare in maniera autentica, e ai ragazzi che passeranno dopo di lui. Ma, in ultima analisi, è un dono che fa a sé stesso, riprendendo possesso della propria identità e ridefinendola.

Il percorso di ripensamento della propria dimensione soggettiva non è però sempre privo di difficoltà, soprattutto se il modello di sé confligge con quello imposto dal nuovo contesto di arrivo. Nella visione comune tende a prevalere infatti un'infantilizzazione del minore straniero non accompagnato che porta a mantenere il minore stesso in uno stato di dipendenza e a limitarne l'autodeterminazione. Molto spesso, invece, il minore può sentirsi

³⁹⁶ Il nome del mitico uccello è composto dai due termini *sī* 'trenta' e *morgh* 'uccello', traducibile con 'trenta uccelli'. Per maggiori approfondimenti cfr. A., Bausani, *La letteratura neopersiana*, Roma, La Sapienza Orientale, 2011.

già adulto e desideroso di essere indipendente. Per scongiurare che nel processo di rinegoziazione del sé si creino cortocircuiti psicologici e percorsi di inclusione fallimentari, è dunque quanto mai necessario che i soggetti ai quali è affidata la presa in carico del minore straniero non accompagnato si pongano sempre in ascolto attivo del singolo per aiutarlo nel suo percorso di autonomia.

CAPITOLO 8

Il ruolo dell'inserimento nei CPIA nel processo di crescita e autonomia dei MSNA

A cura di Fabrizio Brauzzi, Domenica Galli, Valeria Sodano

8.1 Il contesto

La presenza sempre maggiore di minori migranti che arrivano in Italia e in Europa negli ultimi anni, ha sensibilizzato tutte le istituzioni a porvi attenzione. I minori migranti si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità dovuta all'età, alla lontananza da casa, alla separazione dai genitori e ad esperienze di vita e di viaggio complesse. Hanno, quindi, bisogno di una specifica e adeguata protezione³⁹⁷.

Nell'ottica di tutelare il minore, si è posta attenzione a difendere e garantire i loro diritti.

Uno dei principali è il diritto all'istruzione, come sancito anche nella **Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo** e nella **Convenzione sui Diritti dell'Infanzia**.

L'Art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, infatti, recita:

- 1) Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e di base. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve

³⁹⁷ Commissione Europea, 12/4/2017

essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito.

- 2) L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le nazioni, i gruppi razziali e religiosi e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

In Italia, per tutti i minori, si applica il **diritto/dovere di istruzione e formazione** per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica professionale triennale entro il 18° anno di età, in base a quanto previsto dalla legge n. 53/2003.

A tutela dei minori non accompagnati, nel 2017, il MIUR ha formulato le Linee Guida per il diritto allo Studio delle alunne e degli alunni lontani dalla propria famiglia di origine. Le linee guida specificano che ai minori devono essere consentiti l'iscrizione e l'inserimento a scuola in qualsiasi periodo dell'anno, che devono essere iscritti nella classe corrispondente all'età del minore salvo diversa decisione del Collegio Docenti e che, per un ottimale inserimento e piano didattico personalizzato, si raccomanda un'accurata fase di accoglienza e di raccolta di informazioni. Inoltre, il Dirigente promuove percorsi didattici personalizzati, finalizzati al raggiungimento di un'adeguata competenza linguistica e pone particolare attenzione ai percorsi di alternanza scuola/lavoro, vista la scadenza della tutela a 18 anni³⁹⁸.

Anche per i minori non accompagnati, il poter accedere ad un percorso d'istruzione è un diritto/dovere, così come l'apprendimento della lingua italiana, perché è il primo passo nel percorso d'integrazione e comprensione del nuovo contesto, ma anche un dovere, in quanto è il presupposto essenziale per un concreto inserimento nella realtà sociale della comunità in cui si troveranno a vivere, oltre a favorirne l'accesso al mercato del lavoro e in generale ai servizi pubblici.

Entrambi rappresentano, in primo luogo, un diritto dei minori non accompagnati riconosciuto dall'art. 34 della Costituzione e ribadito dall'art. 14 della legge 47 del 2017. La tutela della formazione nella **Legge Zampa** è contenuta nell'articolo 14 co. 3 e 4 (Legge n. 47 del 7 aprile 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. I responsabili dell'attuazione del percorso di formazione sono le strutture di accoglienza, il tutore e le Istituzioni scolastiche. Al pari delle condizioni previste per i minori italiani e, qualora sia necessario, mediante la predisposizione di progetti specifici che prevedano la presenza di mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. La nuova legge 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.

La legge, quindi, tutela il percorso formativo anche dopo la maggiore età, prevedendo **il rilascio del permesso di soggiorno per studio** (Art. 13 Legge n.47/2017). Ma il d. l. n. 113/18, convertito con legge n. 132/18, ha introdotto una serie di modifiche normative che, pur non riguardando nello specifico i minori non accompagnati (MSNA), hanno un impatto rilevante sul loro status, soprattutto dopo il compimento della maggiore età. La L. 47/2017, inoltre, ha introdotto la figura del **"tutore volontario"**, chiamato ad essere il nuovo punto di riferimento per il minore straniero non accompagnato, facilitando la sua crescita nella società di accoglienza e vigilando sulla tutela dei suoi diritti.

Rispetto al diritto di accedere all'istruzione dei MSNA presenti sul territorio italiano "indipendentemente dalla regolarità della loro posizione" e l'obbligatorietà dell'istruzione scolastica, "al pari dei minori cittadini italiani", il ruolo del tutore è quello di "provvedere all'iscrizione scolastica del minore" a lui affidato "in qualunque periodo dell'anno scolastico" e all'iscrizione con riserva, qualora il minore non sia "in possesso della necessaria documentazione anagrafica", ovvero sia "in possesso di documentazione irregolare", con l'attenzione che il minore venga "iscritto nella classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa".

³⁹⁸ Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 11/12/2017

Il tutore ha anche il compito di richiedere l'insegnamento della religione cattolica, previo confronto con il minore al fine di "capire il suo orientamento religioso" e di dare o meno il consenso alla scuola per i viaggi di classe all'estero.

Nell' **"Atlante dei minori stranieri non accompagnati" di Save the Children (2018)** si mettono in evidenza, "luci ed ombre" legate all'attuazione della Legge 47/2017. Per quanto concerne il diritto all'istruzione e alla salute, l'accesso risulta "disomogeneo e difficile da monitorare". Infatti, mentre "sembra garantito in quasi tutte le strutture di accoglienza l'accesso a corsi di italiano (...) la realtà appare ancora lontana da quanto previsto dalla normativa in materia di obbligo scolastico a parità di condizioni con i minori cittadini italiani".

Inoltre, il percorso più frequente per i MSNA ultra-quindicenni, rilevato dal report, è quello presso i CPIA (Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti) ed è finalizzato al conseguimento della licenza media e, riguardo l'inserimento nella scuola pubblica di minori infra-quindicenni, il percorso non è uniforme³⁹⁹. I CPIA sono i principali realizzatori e facilitatori del processo, poiché l'80,6% dei MSNA ha un'età maggiore di 16 anni⁴⁰⁰.

8.1.1 Evoluzione del fenomeno dei MSNA negli ultimi anni: una sfida per i CPIA

In base alle **Linee guida del MIUR del 2006**, un minore straniero può richiedere il certificato degli studi svolti nel Paese d'origine che attesti la classe, il tipo di istituto frequentato e la preparazione scolastica. Il minore con età inferiore a 16 anni può frequentare una scuola italiana, con ragazzi della sua età, ma deve dimostrare (mediante prove valutative) di possedere una preparazione scolastica adeguata, all'interno del programma scolastico italiano, per l'idoneità alla classe cui ambisce e richiedere un certificato di equipollenza al diploma di licenza media che dovrà essere accettata e valutata dal Consiglio di Classe, nel caso di iscrizione a un istituto superiore.

Il Ministero ricorda che sono ancora in età di obbligo di istruzione i minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico, i quali vengano iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica (salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa) e considerando:

- a. l'ordinamento degli studi del Paese di provenienza dell'alunno (che può determinare l'iscrizione ad una classe immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica);
- b. l'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno;
- c. il corso di studi eventualmente seguito dall'alunno nel Paese di provenienza;
- d. il titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno.

Per il MSNA, talvolta, non è possibile tutto questo in quanto, spesso, non ha con sé i documenti scolastici che attestino il suo precedente percorso e non ha le conoscenze e competenze adeguate alla sua età, a causa di molte deprivazioni scolastiche, per cui è costretto a ricominciare i suoi studi dalle scuole medie nei **C.P.I.A. (Centri provinciali per l'istruzione agli Adulti)**.

L'utenza dei CPIA e degli istituti in essi "incardinati" è variegata: principalmente, adulti stranieri (in piccola percentuale, adulti italiani) che non hanno assolto l'obbligo di istruzione e che intendono conseguire il titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione oppure il titolo di studio conclusivo del secondo ciclo di istruzione; inoltre, adulti stranieri che intendono iscriversi ai Percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana; ancora, minori stranieri non accompagnati o con tutela genitoriale che, principalmente, si iscrivono al primo ciclo di istruzione; infine, minori che hanno compiuto i 16 anni di età e che, in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione, dimostrano di non poter frequentare i corsi diurni.

Ricordiamo che i CPIA sono in vigore dall'anno scolastico 2015/16, anno in cui è entrato pienamente a regime il Regolamento sull'Istruzione per gli Adulti (DPR 263/12). Essi hanno sostituito i Centri territoriali per l'educazione

³⁹⁹ Save the Children Italia Onlus, 2018

⁴⁰⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31/12/2019

degli adulti (CTP) e i corsi serali per il conseguimento di diplomi di istruzione secondaria superiore. Il loro mandato è quello di realizzare nuovi assetti didattico-organizzativi e rispondere ad una sempre più diversificata e complessa domanda di istruzione e formazione da parte di soggetti “deboli”. L’offerta formativa dei CPIA è “sotto la responsabilità del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca”, è finanziato con fondi nazionali ed è gratuito per i partecipanti. I CPIA sono definiti “istituti di istruzione autonomi, organizzati in reti locali”. Essi hanno lo stesso livello di autonomia delle scuole: sono dotati di sedi, personale e organi collegiali propri.

BOX 1 - CORSI DI ISTRUZIONE ATTIVATI NEI CPIA

CORSO	DESCRIZIONE	A CHI SI RIVOLGE
Primo livello primo periodo didattico 400 ore	Percorso per il conseguimento del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione secondaria (Licenza Media)	<ul style="list-style-type: none"> • Adulti, anche stranieri, che non siano in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione; • Coloro che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età e che non siano in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione.
Primo livello secondo periodo didattico 825 ore	Percorso finalizzato al conseguimento della certificazione attestante l’acquisizione delle competenze di base connesse all’obbligo di istruzione relative alle attività e insegnamenti generali comuni a tutti gli indirizzi degli istituti professionali e degli istituti tecnici.	<ul style="list-style-type: none"> • Adulti, anche stranieri, che siano in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione; • Coloro che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età e che, già in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione, dimostrino di non poter frequentare il corso diurno.
Corso di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana 180 ore	Percorso di alfabetizzazione di lingua italiana per cittadini stranieri con corso di Italiano per Stranieri di livello base (A1-A2)	Adulti stranieri in età lavorativa, anche in possesso di titoli di studio conseguiti nei Paesi di origine ⁴⁰¹ .
Percorsi di potenziamento 200 ore	Percorsi di recupero di saperi e competenze previsti a conclusione della scuola secondaria di primo grado	Tutti coloro che frequentano il percorso di primo livello-primo periodo, e che ne hanno necessità secondo il PFI ⁴⁰² .
Percorsi modulari	Percorsi modulari brevi stabiliti all’inizio di ogni anno scolastico (lingue, informatica, ...) con funzione di ampliamento dell’offerta formativa.	Tutti coloro che lo richiedono

L’iscrizione ai corsi è possibile fino al 15 ottobre ma, nei limiti dell’organico assegnato, è possibile accogliere in deroga oltre il termine. I minori sottoposti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria e minori stranieri non accompagnati che abbiano compiuto il quindicesimo anno di età, possono iscriversi ai corsi di primo livello in qualsiasi periodo dell’anno.

Pertanto, il CPIA è una Rete Territoriale di Servizio deputata alla realizzazione sia di attività di istruzione degli adulti, sia delle attività di ricerca, sperimentazione e sviluppo in materia di istruzione degli adulti. Il CPIA rappresenta un punto di riferimento e di coordinamento delle azioni volte ad accompagnare l’adulto (svantaggiato) nel suo percorso di formazione e orientamento.

La persona è messa al centro della proposta formativa, anche grazie alla stesura del Patto formativo individuale. Il Patto è un contratto sottoscritto dall’adulto (o tutore, nel caso di un minore), dalla Commissione e dal Dirigente

⁴⁰¹ Ministero dell’Istruzione

⁴⁰² Patto Formativo Individuale

e in esso viene formalizzato il percorso di studio relativo al periodo didattico di iscrizione. È previsto il riconoscimento di crediti per competenze e saperi formali, informali e non formali posseduti. Tali competenze sono rilevate in sede di accoglienza, attraverso un colloquio ed eventuali test per accertare il livello delle abilità emerse. Il punto di partenza è, quindi, la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale della persona, a partire dalla sua storia individuale⁴⁰³.

Ogni CPIA redige un Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), che costituisce la *carta d'identità* della scuola. In esso, infatti, vengono illustrate: le linee distintive dell'istituto, l'ispirazione culturale pedagogica che lo muove e la progettazione curricolare, extracurricolare, didattica ed organizzativa delle sue attività (DPR 275/99). Nel PTOF sono definiti la struttura e l'organizzazione del CPIA e gli strumenti adottati in merito alla flessibilità, metodologie didattiche, valutazione e accoglienza. Inoltre, il PTOF esplicita le attività previste dagli accordi - quadro (MIUR e Ministero dell'Interno), i corsi modulari di ampliamento dell'offerta formativa, i progetti in collaborazione con il FAMI,⁴⁰⁴ i progetti PON⁴⁰⁵ o i progetti con altri Enti esterni e, non ultimi, i corsi di aggiornamento previsti per i docenti.

Il CPIA gode di flessibilità organizzativa e didattica, ma sono strutture formative inizialmente progettate per la formazione degli adulti, divenute un'opportunità per l'inserimento scolastico e sociale del minore e una *speranza* di far loro riprendere gli studi, conseguire un titolo di studio e poter trovare lavoro⁴⁰⁶. Le proposte e le soluzioni sperimentate non sempre riescono a soddisfare le esigenze didattiche e formative dei minori, le quali avrebbero bisogno anche di un'organizzazione scolastica differente.

8.2 Descrizione della ricerca

Per indagare al meglio il ruolo dei **CPIA nel processo di crescita e di formazione dei MSNA**, si è scelto di condurre una ricerca a carattere descrittivo/conoscitivo. La ricerca **è finalizzata a individuare buone prassi e criticità, volte a favorire l'integrazione sociale e il processo formativo** nella realtà dei CPIA.

L'indagine si è concentrata nei **CPIA di Roma**. Nel Lazio, dagli ultimi dati disponibili, (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31/12/2019) sono accolti 428 minori stranieri e 24 minori straniere. I principali Paesi di provenienza dei minori sono: Albania, Egitto e Tunisia (in minor numero sono presenti anche nazionalità africane ed altre)⁴⁰⁷.

Nella città di Roma, vi sono 5 CPIA (di cui 4 hanno collaborato alla ricerca) con aree di competenza molto estese e ognuno con una sede centrale e diversi punti di erogazione. Ogni sede realizza corsi di primo livello/primo periodo, corsi di primo livello/secondo periodo e corsi di alfabetizzazione. Inoltre, i Centri possono ampliare l'offerta formativa nell'ambito della loro autonomia e nei limiti delle risorse disponibili e delle dotazioni organiche assegnate. Gli iscritti non appartengono necessariamente all'area territoriale di interesse della sede, le iscrizioni sono aperte a chiunque lo richieda e i posti disponibili sono decisi in base alle dotazioni organiche.

Per indagare al meglio questa realtà, **la ricerca è stata articolata in tre parti:**

- 1) **Raccolta dati** sulla presenza/prevalenza dei MSNA nei CPIA di Roma e caratteristiche di distribuzione (es.: nazionalità, età, livello di alfabetizzazione e di conoscenza della lingua).

⁴⁰³ Linee guida istruzione adulti

⁴⁰⁴ Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020; è uno strumento finanziario istituito con Regolamento UE n. 516/2014 con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori

⁴⁰⁵ Programma Operativo Nazionale (PON) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, intitolato "Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento", finanziato dai Fondi Strutturali Europei.

⁴⁰⁶ Zago C., 2018

⁴⁰⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31/12/2019

- 2) **Interviste semi-strutturate ai Docenti e Dirigenti dei CPIA romani.**
- 3) **Interviste semi-strutturate ai ragazzi MSNA** che frequentano i CPIA romani.

La ricerca si è svolta durante il periodo di emergenza Coronavirus. Tutte le scuole hanno sospeso le attività didattiche in presenza e hanno rimodulato le attività da remoto, applicando la modalità Smart Working. Anche la presente ricerca, dunque, è stata rimodulata per adeguamento alle rigide condizioni imposte dalla fase di *lock-down*.

Rispetto alla **Raccolta dati** (punto 1), si evidenzia che non esiste un registro degli iscritti al CPIA consultabile on-line. Il Ministero raccoglie, una volta l'anno, solamente il numero di PFI attivati, in base ai quali stabilisce l'organico necessario per l'anno successivo. Mancano i dati descrittivi degli iscritti ai CPIA (es.: età, nazionalità, ecc.) o le caratteristiche del PFI (es.: durata prevista, periodo di inizio, modulazioni necessarie in corso, ecc.). I dati, quindi, vanno raccolti dai registri di ogni sede dei CPIA e rielaborati. Tale attività non è stata possibile, poiché le sedi delle scuole erano chiuse, per cui si è deciso di richiedere queste informazioni ai Dirigenti/Docenti intervistati.

Le **Interviste semi – strutturate ai Docenti e/o Dirigenti** (punto 2) si sono svolte in modalità on-line. Ogni CPIA ha individuato coloro i quali erano maggiormente esperti ed informati sull'argomento, come, per esempio, la Figura Strumentale istituita da alcune sedi.

Le **Interviste rivolte ai MSNA** (punto 3) sono state trasformate in un questionario con domande a scelta multipla o brevi risposte, compilabile in modalità on-line. Purtroppo, non è stato possibile, per i ragazzi, compilarlo neanche in modalità a distanza, in quanto i docenti ci hanno informato delle notevolissime difficoltà di connessione Internet dei ragazzi e del fatto che le poche risorse disponibili erano necessarie per svolgere le attività scolastiche. Da esso siamo riusciti a raccogliere 3 risposte, tuttavia il questionario si è dimostrato uno strumento molto valido e interessante per cui procederemo ad una breve descrizione. Esso resta a disposizione e può essere somministrato facilmente in futuro.

Grazie alla metodologia adottata per l'analisi delle interviste (Grounded Theory Methodology – GTM, di seguito descritta), è emerso che, oltre altri attori principali individuati inizialmente (docenti e minori), ci sono altri osservatori privilegiati di rilevante interesse: gli **operatori dei luoghi in cui essi risiedono** e gli operatori dei **Centri di aggregazione**. Pertanto, sono state effettuate interviste semi-strutturate ad operatori delle Case-Famiglia, del "Gruppo Appartamento" (finalizzato alla semi-autonomia) e dei Centri di Pronta Accoglienza del circuito "Il Tetto", oltre che ad un referente di "Civico Zero – Save the Children".

8.2.1 Metodologia adottata

Gli obiettivi di questa ricerca sono quelli di esplorare il fenomeno dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), al fine di raccogliere elementi circa la loro origine ed evoluzione, il vissuto e l'esperienza nei diversi frangenti della loro vita, nonché la struttura e le criticità del sistema di accoglienza al fine di individuare possibili azioni correttive (raccomandazioni) che ne implementino la qualità con riferimento specifico all'ambito educativo.

Dunque, 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.

Rispetto alle possibili metodologie di analisi delle Interviste semi-strutturate, è stata scelta quella del **Grounded Theory Methodology (GTM)**⁴⁰⁸. Essa prevede la destrutturazione, comparazione, concettualizzazione e ricodificazione dei contenuti dell'intervista. Questa metodologia adotta un procedimento induttivo, a differenza del modello ipotetico-deduttivo del metodo scientifico. Ed 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:

⁴⁰⁸ Tarozzi M., 2008

- 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.

8.3 Analisi delle interviste semi-strutturate rivolte ai docenti/dirigenti dei CPIA

8.3.1 Caratteristiche dell'utenza

I principali **Paesi di provenienza** dei minori, come già accennato, sono l'Albania, l'Egitto e la Tunisia, ma, in minor numero, sono presenti anche nazionalità africane, medio-orientali e asiatiche. Vi è una differente distribuzione nei vari CPIA e nelle diverse sedi associate, dovuta a vari fattori: zona interessata dalla sede; facilità di raggiungimento e collegamenti con i mezzi pubblici; numero di Centri di Accoglienza di primo e secondo livello nelle vicinanze; rapporti di collaborazione sviluppatisi tra i CPIA e i Centri di Accoglienza. Vi sono, pertanto, CPIA che hanno accolto, in questo anno scolastico, più di 100 MSNA (come il CPIA 3) e CPIA che, invece, non ne hanno accolti (come il CPIA 7 che ha visto, in controtendenza, una riduzione dei MSNA attribuita alla chiusura dei Centri di Accoglienza nelle vicinanze). I minori di nazionalità albanese ed egiziana sono più numerosi nel CPIA 1 (in particolare, nella sede di Via Tiburtina Antica) e nel CPIA 3 (in particolare, nella sede centrale di Corso Vittorio Emanuele). Nel CPIA 2, invece, troviamo minori che provengono da: Egitto, Bengala, Gambia, Afghanistan, Pakistan.

A seconda del Paese di provenienza, vi sono **differenti livelli di alfabetizzazione e scolarizzazione**. I minori albanesi sono quelli maggiormente scolarizzati e di solito hanno anche una conoscenza base della lingua italiana. La maggior parte di questi ragazzi ha frequentato e concluso i 9 anni di istruzione obbligatoria, ma il titolo raggiunto non è riconosciuto a livello comunitario. L'Albania sta attuando gradualmente riforme al sistema scolastico per raggiungere i paesi europei nelle competenze del curriculum scolastico e nella formazione e qualificazione dei docenti⁴⁰⁹. I docenti riferiscono che riscontrano un livello di scolarizzazione non adeguato agli standard italiani nei contenuti didattici, ma anche una difficoltà nel frequentare le lezioni e partecipare attivamente, imputabile secondo loro, ad una organizzazione scolastica meno rigida. I minori delle altre nazionalità (egiziana, bengalese, ecc.), invece, sono, per la maggior parte, analfabeti e non conoscono la lingua italiana.

L'utenza dei CPIA negli anni si è gradualmente trasformata: il numero di italiani si è ridotto sempre di più, a fronte di un aumento degli stranieri che attualmente rappresentano il 99% degli iscritti⁴¹⁰. Negli ultimi due anni, sembra esserci un'ulteriore modifica, con un incremento esponenziale dei minori stranieri, sia accompagnati che non accompagnati. Ciò ha messo i CPIA di fronte ad una nuova sfida che stanno cercando di portare avanti, sfruttando al meglio le risorse disponibili. Allo stesso tempo, devono fare i conti con una serie di criticità del sistema, come vedremo, nello specifico, più avanti.

I minori frequentano tutti il corso di primo livello/primo periodo, a prescindere dal loro livello di competenze e di conoscenza della lingua italiana. La normativa, infatti, prevede che possono iscriversi ai percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana gli adulti stranieri in età lavorativa, anche in possesso di titoli di studio conseguiti nei Paesi di origine, mentre ai percorsi di primo livello possono iscriversi anche coloro che hanno compiuto il sedicesimo anno di età e che non sono in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di

⁴⁰⁹ Genesin M., 2011

⁴¹⁰ La percentuale è tratta dall'analisi delle interviste ai Docenti/Dirigenti dei CPIA; attualmente il MIUR registra una volta l'anno solamente il numero di Patti Formativi Individuali attivati

istruzione. I **MSNA quindicenni** possono essere accolti e debbono essere inseriti nel percorso di primo livello/primo periodo, perché ancora in obbligo scolastico⁴¹¹. Tutti riferiscono una grande difficoltà per i minori nel frequentare i corsi di primo livello, specialmente per coloro che non conoscono la lingua, che sono non-scolarizzati e analfabeti. Per aiutarli nel percorso, è stata ampliata l'offerta formativa, aggiungendo il percorso di potenziamento di 200 ore che, però, comunque è centrato sempre sui quattro assi principali del corso di primo livello/primo periodo (Asse dei linguaggi, Asse storico-sociale, Asse matematico, Asse scientifico-tecnologico)⁴¹². I docenti intervistati riportano, comunque, difficoltà nell'interpretazione univoca della normativa. Per esempio, nel CPIA 3 (Sede centrale) e nel CPIA 1 (Sede Via Policastro), i ragazzi di 16 anni vengono inseriti anche nei corsi di Alfabetizzazione (se le risorse lo permettono) e, successivamente, passano al primo livello. Bisogna sottolineare che, nel caso dei minori stranieri non accompagnati, non si può non tenere conto della loro età. Mentre un minore straniero con tutela genitoriale può affrontare un percorso più graduale e lungo, un minore non accompagnato, invece, ha una scadenza importante davanti a sé: il raggiungimento della maggiore età. Perciò, il primo obiettivo della scuola, è quello di riuscire a fargli concludere il percorso di primo livello entro i 18 anni. Anche per questo, viene privilegiato l'inserimento in corso di primo livello/primo periodo, accompagnato da un corso di L2 esterno, presso associazioni di volontariato.

Le **classi in cui sono inseriti sono miste, sia rispetto all'età che rispetto alla nazionalità**. Si cerca di separare, dove possibile, i minori che provengono dallo stesso Centro per favorire la socializzazione ed evitare gruppi chiusi. Gli stessi Centri si confrontano con i docenti, al momento dell'iscrizione, per cercare una classe che riduca alcune criticità, soprattutto sul versante comportamentale. Il numero dei componenti di ogni classe è di circa 25 alunni, con un numero di frequentanti molto variabile (da 7 a 20). Nel CPIA 3 è stato attivato un corso di potenziamento, frequentato esclusivamente da quindicenni, con l'obiettivo di far loro apprendere la lingua italiana. I ragazzi effettuavano tre ore di lezione, tutti i giorni, con un insegnante di scuola media.

8.3.2 Organizzazione dell'accoglienza

L'**iscrizione** ai percorsi è possibile **fino al 15 ottobre** ma, nei limiti dell'organico assegnato, è possibile accogliere in deroga oltre il termine⁴¹³. Gli Intervistati riferiscono che **le richieste in deroga dei minori sono continue** (quasi tutti i giorni). Nel caso dei MSNA, i Centri (di solito quelli di prima accoglienza) prendono contatti con la scuola, in particolare, con il docente che ricopre il ruolo di Funzione Strumentale o Figura di Sistema per i MSNA, dove presente (si veda il BOX2). Attraverso questo primo colloquio telefonico, si cominciano a raccogliere le prime informazioni sul minore per poter effettuare un primo filtro anche in base alle risorse disponibili. Successivamente, viene fissato un colloquio conoscitivo con le insegnanti di Alfabetizzazione preposte. Il colloquio è finalizzato ad individuare competenze scolastiche formali e informali e competenze linguistiche raggiunte dal ragazzo. Possono essere somministrati anche alcuni test di ingresso per definire meglio il livello di partenza. I docenti danno molta importanza a questa prima fase, molto importante, perché consente ai docenti di strutturare il Patto Formativo Individuale al meglio. L'obiettivo è quello di individuare qualsiasi tipo di competenza il ragazzo presenti, al fine di poterla valorizzare nel percorso e avere una prospettiva circa i tempi di raggiungimento degli obiettivi e le criticità presentate allo scopo di definire la corretta proposta didattica.

Le criticità che vengono riferite rispetto a questa prima fase, sono relative alla **lingua e alla metodologia di valutazione delle competenze**. La lingua è il primo grande ostacolo alla comunicazione, per cui tutti gli intervistati ritengono possa essere utile, in questa fase, la figura del **Mediatore Culturale**. Nel CPIA 2 sono presenti molti minori non scolarizzati, ragione per la quale hanno creato dei test non verbali che indagano competenze di base come: gestione dello spazio del foglio, conoscenza del codice numerico e alfabetico, saper copiare, disegnare figure, ecc. Anche la rilevazione delle competenze acquisite in modalità formale od informale è resa difficile dall'ostacolo linguistico e risente, inoltre, di differenti stili didattici. Una Dirigente sottolinea come, nelle diverse culture, vi sia anche una differenza nella presentazione di competenze didattiche:

⁴¹¹ Ministero dell'Istruzione

⁴¹² Linee guida Istruzione Adulti - Allegato A, s.d.

⁴¹³ Ministero dell'Istruzione

“per esempio, per la rilevazione di competenze matematiche, in una persona proveniente dalla Cina o dalle Filippine, se io presento i contenuti didattici secondo l'impostazione italiana, ovviamente il ragazzo non capirà cosa gli viene richiesto⁴¹⁴”.

Individuare competenze presenti permette anche di attribuire dei crediti formativi che andranno nella valutazione finale.

Rispetto ai ragazzi già scolarizzati, il nodo è il **riconoscimento del titolo in possesso**. Nel caso, per esempio, dei minori albanesi, la maggior parte di loro ha concluso, nel proprio Paese, il percorso di scuola secondaria di primo grado, conseguendone il diploma. Tutti riferiscono, però, che la procedura burocratica per richiedere l'equipollenza di un titolo conseguito in un Paese non facente parte dell'Unione Europea, è molto lunga e faticosa. È capitato, comunque, che per alcuni casi particolari, il Centro o il tutore fossero riusciti ad ottenerla e ad iscrivere, poi, il minore nella scuola Secondaria di II Grado del mattino o ai percorsi di primo livello/secondo periodo dei CPIA. Nella prassi del CPIA, viene tenuto in conto il titolo in possesso o gli anni di scuola frequentati e trasformati in crediti.

La grande attenzione che viene messa nella fase di accoglienza e conoscenza del minore permette la **personalizzazione del piano di studi e delle proposte didattiche**. Un grande punto di forza dell'organizzazione del CPIA è una didattica fortemente individualizzata. Non vi sono libri di testo, ma vengono forniti diversi materiali facilitati. Vi è una grande attenzione ai tempi dell'apprendimento, alle preferenze didattiche, con una grande valorizzazione dell'individuo. Anche l'esame per la conclusione del percorso di primo periodo può essere fatto in momenti diversi, assecondando i tempi di apprendimento di ognuno. Vi è la possibilità di una sessione a febbraio/marzo e una a giugno.

8.2.3 Organizzazione CPIA

L'**organizzazione didattica e la programmazione sono caratterizzate da una notevole flessibilità** che permette un'importante personalizzazione del percorso. Per garantire la flessibilità dell'offerta formativa, viene adottata un'**organizzazione modulare**, suddivisa in unità di apprendimento. Tutti i corsi del CPIA hanno un'organizzazione modulare che si conclude con una certificazione delle competenze raggiunte. “La modularità agevola la personalizzazione dei percorsi e permette la possibilità di frequenza a persone che non possono partecipare a programmi intensivi e, allo stesso tempo, consente una marcata intenzionalità educativa, perché comporta l'acquisizione di saperi essenziali, significativi, stabili e capitalizzabili” (Direttiva Ministeriale del 6 febbraio 2001).

I docenti adottano anche specifiche **metodologie didattiche**. Le metodologie didattiche più utilizzate in alternativa alla classica lezione frontale sono:

- Didattica Laboratoriale: gli studenti sono impegnati nello svolgimento di un'attività, finalizzata alla realizzazione di un prodotto.
- Didattica per problemi: basata sulla presentazione agli studenti di un problema di carattere scientifico, matematico, storico, ecc. oppure un problema di vita che richiede la sua comprensione e la sua soluzione.
- Apprendimento cooperativo: il Cooperative Learning è una modalità di apprendimento in cui piccoli gruppi di studenti lavorano insieme, al fine di portare a termine un compito specifico.
- Lezione partecipata: si sviluppa attraverso il dialogo tra il docente e gli studenti che cooperano con l'insegnante, in un processo di costruzione condivisa della conoscenza.
- Metodo biografico: basato sulla narrazione di storie personali, rappresenta, per l'adulto che apprende, un percorso di riflessione sulla propria vita e sul suo percorso di apprendimento.

La maggior parte degli intervistati riferisce, però, che le **risorse a disposizione** degli Istituti sono carenti, sia in termini di spazi idonei che di personale disponibile. Una risorsa utile che manca nei CPIA è il **Docente di Sostegno**. Può capitare, infatti, che i ragazzi presentino difficoltà comportamentali, psicologiche, o fisiche e che i docenti,

⁴¹⁴ In corsivo sono inserite le citazioni dalle interviste

grazie all'organizzazione flessibile e alla loro esperienza, riescano a gestirli. Tuttavia, manca una professionalità specifica che consenta di individualizzare obiettivi e metodologie, a seconda della specifica difficoltà. I docenti intervistati riferiscono due criticità per ottenere questa figura: 1) quella relativa al riconoscimento della difficoltà specifica da parte dei servizi territoriali delle ASL, per le importanti liste di attesa e 2) quella relativa alla richiesta del docente di sostegno al MIUR. Nel CPIA 2, per ovviare a questa mancanza, sono riusciti a creare una compresenza, sfruttando le ore residue di alcuni docenti che avevano, nel loro bagaglio, un'esperienza pregressa come docenti di sostegno.

Alcune sedi hanno riscontrato, in questi ultimi anni, una criticità derivante dall'aumento dei MSNA iscritti e, per affrontarla al meglio, hanno istituito una **Funzione Strumentale** che si occupa nello specifico di questa utenza. L'obiettivo è quello di seguire da vicino i ragazzi e individuare soluzioni organizzative idonee.

Funzione strumentale minori stranieri non accompagnati

- Seguire il processo di Accoglienza: raccolta informazioni, primo colloquio, analisi delle competenze, inserimento in classe.
- Seguire i minori durante il loro percorso formativo.
- Curare la rete con i Centri di Accoglienza.
- Curare la rete con Enti terzi e Associazioni che attivano iniziative per i minori.
- Ricevimento Tutori e Educatori.
- Progettare soluzioni organizzative specifiche.
- Promuovere incontri di orientamento post-formazione.

8.3.4 Insegnamento L2

Come sosteneva Don Lorenzo Milani:

“È la Lingua che ci rende Uguali. Comprendere e farsi comprendere dall'altrui persona ci rende uguali, indipendentemente dal fatto se una persona sia ricca o povera”.

L'apprendimento della lingua italiana è in primo piano, sia per l'integrazione che per l'acquisizione delle competenze. Nei CPIA questo apprendimento è affidato ai corsi di Alfabetizzazione che portano al raggiungimento di un livello A2⁴¹⁵. Abbiamo visto, però, che non sempre i minori sono inseriti in questi corsi. Le ragioni sono diverse: scarsa disponibilità di corsi di Alfabetizzazione, tempo a disposizione per completare il percorso (in relazione all'età del minore), normativa poco chiara.

Il percorso di **primo livello/primo periodo** (BOX 1) è centrato, come già accennato, su competenze specifiche suddivise in quattro assi principali: Asse dei linguaggi, Asse storico-sociale, Asse matematico, Asse scientifico tecnologico. Per quanto la didattica sia flessibile ed individuale, prevede, comunque, la trasmissione di competenze teoriche che presentano anche una terminologia specifica. Per un ragazzo straniero digiuno di lingua italiana e scarsamente scolarizzato, questo percorso risulta molto difficile, con ricadute sulla motivazione e sul profitto. Sono stati perciò affiancati, in molti CPIA, i percorsi di potenziamento di 200 ore, come ampliamento dell'offerta formativa. Anche questi, però, vertono sui quattro assi e, quindi, non sempre sono sufficienti allo scopo.

Nel CPIA 2 (Sede Via Prenestina), si è deciso di inserire, tra i docenti del potenziamento, un'insegnante che veniva dalla scuola primaria, con una formazione sull'insegnamento della L2. L'obiettivo è stato quello di lavorare sull'apprendimento della lingua italiana e sui primi concetti di lettura-scrittura e matematica, attraverso tecniche diverse da quelle utilizzate dai professori di scuola secondaria, a cui di solito sono affidati gli insegnamenti.

⁴¹⁵ Common European Framework of Reference for Languages, s.d.

Nel CPIA 1 (Sede Via Tiburtina), oltre alle 200 ore di potenziamento, si è svolto un lavoro di rete con i Centri e con le Associazioni di volontariato, per inserire i ragazzi nei corsi di italiano per stranieri presenti sul territorio. Il livello raggiunto attraverso questi corsi è risultato scarso, a giudizio dei docenti, per vari fattori: l'impegno settimanale è ridotto (1/1:30 ora 3 volte a settimana), la frequenza non è obbligatoria, le lezioni sono prevalentemente frontali e poco interattive, i corsi non forniscono un attestato con valore legale di A2.

Nel CPIA 1 (Sede Via Policastro), i minori maggiormente in difficoltà con la lingua, che frequentano il corso di primo livello/primo periodo, sono inseriti come uditori nei corsi di Alfabetizzazione svolti in sede.

Nel CPIA 3 (Sede Corso Vittorio Emanuele), da quest'anno, hanno attivato, nel corso del primo quadrimestre, un corso di italiano di 3 ore al giorno, frequentato quasi esclusivamente da ragazzi quindicenni. Il corso era tenuto, comunque, da una professoressa di scuola secondaria, perché i quindicenni devono assolvere l'obbligo scolastico, quindi, formalmente, devono essere iscritti ad un primo livello/primo periodo. I sedicenni in questo CPIA vengono iscritti ai corsi di Alfabetizzazione se ci sono posti disponibili.

Una Dirigente sottolineava, nell'intervista, la centralità della lingua anche nella trasmissione delle conoscenze. Le materie del primo livello possono risultare ancora più complesse proprio perché veicolate in una lingua poco conosciuta. Nel suo ideale di metodologia, ipotizzava la trasmissione di contenuti con una modalità plurilingue: 1) utilizzando la lingua madre degli studenti oppure 2) l'inglese (lingua che spesso già conoscono) e 3) la lingua italiana; 4) ispirandosi alla metodologia CLIL⁴¹⁶.

8.3.5 Fenomeno dell'analfabetismo

Il diritto dei MSNA di ricevere un'istruzione riconosciuta, e il dovere etico e morale dei CPIA che la devono fornire, si scontra con diverse criticità. L'età dei minori, in primo luogo: essendo, infatti, per la gran parte diciassettenni, hanno davanti a loro poco tempo per terminare il percorso di primo livello/primo periodo. Il livello di conoscenza della lingua italiana e il livello di scolarizzazione scarso o assente, rendono questo percorso ancora più arduo.

I ragazzi analfabeti e non scolarizzati sono sicuramente i soggetti più difficili a cui insegnare in tempi così brevi. Fanno molta fatica sia a studiare che a rimanere concentrati per un tempo lungo; inoltre, non hanno mai visto una pagina e viene loro insegnato anche a tenere in mano la penna, sono maggiormente insofferenti agli ambienti chiusi e alle attività rigidamente organizzate; hanno bisogno di tempo anche per interiorizzare le regole tipiche di un contesto scolastico, come stare seduti o parlare uno alla volta.

Nel CPIA 2 la criticità rispetto ai ragazzi analfabeti è molto sentita, per cui è stata pensata una specifica organizzazione didattica. Durante le 400 ore del percorso di primo livello/primo periodo, è stata inserita in compresenza un'insegnante proveniente dalla scuola primaria, con l'obiettivo di massimizzare l'individualizzazione della proposta formativa. In parallelo, inoltre, sono state attivate 2 ore giornaliere di potenziamento linguistico con un insegnante alfabetizzatore ed un insegnante di scuola primaria.

Nel CPIA 1 (Sede Via Policastro), si cerca di inserire i minori prima in un percorso di Alfabetizzazione, poi in un primo livello. Se ciò non è possibile, lo studente viene inserito come uditore nei percorsi di Alfabetizzazione e i docenti dei due corsi collaborano per creare un percorso altamente personalizzato.

La nuova sfida, che si trovano a fronteggiare i CPIA, ha reso necessario pensare diverse modulazioni della proposta formativa. Tutti i docenti, con passione e dedizione, cercano di portare a conclusione il progetto formativo, anche inventandosi competenze che non rientrano nel loro profilo professionale. I docenti dei percorsi di primo livello sono tutti professori che provengono dalle scuole medie e superiori, per cui sono formati ad insegnare competenze specifiche ad una popolazione che già possiede quelle di base. Nel loro bagaglio professionale manca la formazione propria, invece, degli insegnanti di scuola primaria. Per questo, i

⁴¹⁶ *Content and Language Integrated Learning* è un approccio metodologico rivolto all'apprendimento integrato di competenze linguistiche-comunicative e disciplinari in lingua straniera. (Wikipedia, s.d.)

docenti/dirigenti intervistati ritengono che, per seguire al meglio questi ragazzi, sia necessario inserire nell'organico un maggior numero di maestre.

8.3.6 La valutazione finale

Quest'anno è cambiata la normativa rispetto alla **Valutazione Finale** del percorso previsto dal PFI⁴¹⁷: è stata introdotta la valutazione con **votazione in decimi**, per tutti i corsi erogati dai CPIA.

Precedentemente, solamente il corso di primo livello/primo periodo didattico prevedeva una votazione espressa in decimi (livello base = 6/10; livello intermedio = 7/10, 8 /10; livello avanzato = 9/10, 10/10), in seguito all'espletamento dell'Esame di Stato.

Per gli altri corsi, sulla base dei crediti riconosciuti, dopo una prova conclusiva, veniva fornita una certificazione attestante il corso concluso. I crediti riconosciuti inizialmente, in base a competenze acquisite in modo formale o informale, vengono tradotti in ore e sommati alle ore di frequenza effettiva, per raggiungere un minimo del 70% del totale. Inoltre, dai docenti sono premiate la partecipazione e le attitudini emerse.

Il dover scrutinare e attribuire un voto numerico al livello raggiunto, ha creato molte perplessità nei docenti dei CPIA, soprattutto nei percorsi di Alfabetizzazione.

“Si ripropone il vecchio sistema pedagogico in cui c'è uno che non sa e il docente che gli mette in testa le cose”.

Ridurre il percorso fatto ad un numero, in base a quante domande sono corrette nella prova finale, stona particolarmente se applicato alla formazione continua degli adulti. La formazione che viene avviata nei CPIA non è statica, ma continuerà ad evolversi con le esperienze e con l'uso quotidiano della lingua. Congelarla in un voto, alla fine di un percorso anche breve, impedisce di tenere in primo piano l'evoluzione della persona: il modo in cui il profilo si sta modificando e adattando alle nuove competenze e alle nuove esperienze. Un successo formativo si apprezza negli anni, non al termine di una stagione. Una stagione molto complessa, inoltre, per un MSNA, fatta di rivoluzioni interne ed esterne, alle prese con un adattamento ad una nuova cultura, lontano dagli affetti e dai suoi punti di riferimento.

8.3.7 Livello di partecipazione/motivazione

“I minori stranieri non accompagnati, prima di essere minori stranieri non accompagnati, sono adolescenti, con tutte le caratteristiche e i bisogni di un adolescente”.

L'adulto ha una motivazione più intrinseca, mentre **la motivazione di un adolescente è estrinseca**. Essendo adolescenti, hanno bisogno di un altro tipo di didattica e di un altro tipo di motivazione: sarebbero necessarie tecnologie per coinvolgerli, sedi con aule adeguate e spazi esterni. Le sedi invece, nella gran parte dei casi sono inadeguate e decadenti. Un'esperienza positiva è stata nella Sede di Via Affogalasio (CPIA 3), dove c'erano le LIM nelle aule, la possibilità di utilizzare Internet e un giardino dove si coltivava l'orto. Purtroppo, la sede è stata chiusa e sostituita da quella in Corso Vittorio. Caratterizzata dalla presenza di sole aule, priva di cortile e di spazi ove fare una pausa, priva di strumenti tecnologici. Una sede che costituisce un'eccezione in positivo, invece, è quella di Via Vitaliano Ponti (CPIA 2): in ogni aula c'è una LIM, dispositivi tecnologici, e una bella biblioteca.

Gli **spazi della struttura** sono importanti e contribuiscono a rendere l'ambiente adeguato, facilitano una didattica più ricca e aumentano la motivazione dei ragazzi.

Dall'indagine, la **motivazione e la partecipazione dei minori è molto variabile** e connessa a diversi fattori. In primo luogo, se da una un lato riconoscono l'utilità del percorso di formazione, dall'altro mostrano urgenza nel trovare un lavoro di qualsiasi tipo, anche sottopagato. La maggior parte di loro è stata mandata dalla famiglia per lavorare e inviare i soldi a casa. La responsabilità di tale mandato può essere molto pesante e alcuni di loro faticano ad accettare il percorso di formazione.

⁴¹⁷ (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2019/2020)

Le difficoltà sopra descritte, relative all'essere adolescenti, analfabeti e stranieri, rende il loro percorso complicato. Gli insegnanti però, riferiscono anche una buona partecipazione da parte di alcuni, che in breve tempo arrivano a risultati soddisfacenti.

Anche la composizione del gruppo-classe sembra influire: a seconda del numero, prevalenza del genere maschile, ma soprattutto delle nazionalità presenti. Le classi sono il più possibile variegata e, come abbiamo già visto, si tende a dividere anche ragazzi che provengono dallo stesso centro. I ragazzi tendono (come è nella loro natura), a fare dei sottogruppi che a volte hanno effetti negativi. Alcune nazionalità sembrano più aperte e collaborative tra loro, altre, invece, sono più complicate da gestire. Diversi docenti, riferiscono difficoltà nella gestione delle classi in cui si concentrano ragazzi della stessa nazionalità. I ragazzi tendono a fare gruppo tra loro, a parlare nella loro lingua durante le lezioni e spesso mostrano disinteresse e conflittualità tra connazionali. Tra loro si creano contrapposizioni e conflitti che, a volte, sono sfociati anche in atti di bullismo.

Il fenomeno dell'**abbandono** è presente, ma non troppo rilevante grazie ad un accurato lavoro di rete e collaborazione con i Centri di Accoglienza. I casi di abbandono sono riconducibili ad un lavoro di rete non andato bene e ad una mancata collaborazione del Centro di Accoglienza che controlla poco le attività dei ragazzi. Capita, inoltre, che abbandonino lo stesso Centro, a volte, e non si riescano a rintracciare.

Per mandato, il CPIA può organizzare **corsi di ampliamento dell'offerta formativa**, a patto che non gravino sulle risorse a disposizione. I corsi vengono, perciò, attivati in base alle ore residue dei docenti, agli spazi disponibili e ai materiali. Fare un corso d'informatica, per esempio, è molto utile, ma necessita di una disponibilità di risorse tecnologiche e un'aula dedicata. Questo, in molte sedi, non è possibile. In molti CPIA, sono attivati corsi di musica, arte e lingua inglese. Vengono anche attivati progetti esterni finanziati con i fondi europei (FAMI) o in rete con il territorio. Un'esperienza positiva raccontata è stata la vincita di un bando per un torneo di calcio-sociale in collaborazione con Civico Zero, accolta molto positivamente dai ragazzi. Grazie ad un bando europeo in collaborazione con l'Unicef, è stato attivato un progetto per lo sviluppo di competenze imprenditoriali che, purtroppo, si è interrotto a causa dell'emergenza sanitaria. Lo scorso anno è stato attivato un progetto PON dal titolo "mi faccio un film" con l'obiettivo di creare un corto cinematografico con i ragazzi.

Dall'indagine svolta, tutti i CPIA intervistati attivano progetti attraverso la partecipazione a bandi esterni e riconoscono questa possibilità importante per completare la loro offerta. La criticità emersa su questo punto è la grande variabilità: i progetti sono finanziati attraverso bandi, hanno una scadenza e non sempre sono replicabili, quindi non consentono di creare una rete di progetti fissa e in crescita a cui appoggiarsi.

8.3.8 Storie difficili

Tutti i docenti intervistati riferiscono che i **minori sono restii a raccontare la loro storia** per varie motivazioni. Spesso provano diffidenza e pensano di non essere compresi, sono limitati dalla scarsa conoscenza della lingua italiana e, inoltre, vivono un generale senso di spaesamento. Il rapporto che si crea nel corso del tempo, tra studente e docente, può portarli a raccontare le loro esperienze. Le storie che emergono sono complesse, sia per il vissuto nel loro Paese di origine che per il difficile viaggio affrontato. Tutti si trovano a fare i conti con un vissuto di abbandono da parte della famiglia di origine e con la grande responsabilità di mandare i soldi a casa e aiutare la loro famiglia. Anche i ragazzi albanesi devono fare i conti con il vissuto di abbandono e spaesamento, pur non presentando particolari traumi rispetto al viaggio (spesso vengono accompagnati in aereo da gli stessi genitori). Il vissuto di abbandono, di distacco prematuro e forzato dalla famiglia, è un vissuto complesso e a volte viene nascosto da una lettura mitica della famiglia e delle condizioni di vita del loro paese di origine.

A volte, di fronte a situazioni particolari, sono i Centri che condividono informazioni, altre volte, invece, è il CPIA che richiede uno scambio di informazioni, avendo visto particolari difficoltà. Nei CPIA, non è prevista la figura dello psicologo, anche se tutti lo riterrebbero utile sia nella gestione di dinamiche interne dei ragazzi che nella gestione di dinamiche di gruppo complesse.

In casi di particolari difficoltà fisiche, psichiche o di apprendimento, i docenti hanno provato a prendere contatti con le ASL territoriali competenti: il rapporto con la rete sanitaria territoriale non è facile, in quanto le liste d'attesa sono molto lunghe e la barriera linguistica impedisce valutazioni diagnostiche strutturate.

Alcuni CPIA hanno sperimentato lavori sulle esperienze di vita dei ragazzi volte a favorire un confronto attivo tra culture, una maggiore conoscenza di sé e un arricchimento della lingua italiana. Nel CPIA 1 (sede Via Policastro), hanno fatto **un lavoro sul curriculum dello studente**, volto a ricostruire le storie che ci sono dietro le etichette, partendo dal nome e cognome di ciascuno e il significato dato dalla famiglia e dalla cultura di origine; gli indirizzi che corrispondono a paesaggi, città, punti di riferimento; la formazione e le diverse esperienze formali e di vita e, infine, le diverse competenze derivate da esperienze quotidiane. Nel CPIA 2 (sede Via Vitaliano Ponti), è stato sperimentato un **lavoro sulle Autobiografie**, inserito nel corso di potenziamento di 200 ore. Il progetto è stato condotto da un'insegnante, sulla proposta di una tirocinante. Lo scopo del progetto è quello di portarli a raccontare, ad aver fiducia nelle persone che, anche se non possono capire, possono accogliere. Partire dal passato può servire per costruire un futuro migliore. I ragazzi hanno partecipato molto volentieri e hanno dimostrato una particolare forza d'animo. Hanno raccontato del loro paese di origine e della loro famiglia, hanno analizzato emozioni ed episodi connessi, i colori delle emozioni, gli odori che ricordavano, i piatti tipici della loro terra. A conclusione, hanno svolto un elaborato finale attraverso domande-guida.

8.3.9 Integrazione gruppo classe/integrazione con Italiani

I docenti si impegnano molto per creare delle classi omogenee e collaborative, ma spesso il compito è difficile. La composizione delle classi è accurata e si cerca di non inserire troppi elementi della stessa nazionalità, ma non è semplice a causa degli inserimenti continui durante tutto l'anno e delle poche classi a disposizione. Inoltre, sono tutti attratti dai connazionali in classe o nei momenti di pausa: questo li porta a creare piccoli gruppi chiusi. In generale, i docenti cercano di favorire un'integrazione tra le varie etnie, anche attraverso momenti di didattica alternativa a quella frontale oppure attraverso progetti extra.

L'integrazione con ragazzi italiani invece è più difficile: l'ambiente dei CPIA è prevalentemente straniero, nei centri accoglienza vi sono ragazzi stranieri e tendono nei momenti liberi a frequentare connazionali o centri di aggregazione per stranieri. Poter frequentare la scuola statale con i coetanei, potrebbe favorire notevolmente l'integrazione. I minori fino a 13 anni circa vengono inseriti in un percorso tradizionale. I quattordicenni si trovano in un limbo: trovare una scuola pronta ad accoglierli non sempre è facile, per cui capita che si temporeggi con un corso di italiano per iscriverlo a quindici anni al CPIA. Per i più grandi vi sono difficoltà ad accedere ai percorsi di scuola secondaria di secondo grado. Spesso non sono in possesso di un titolo di studio riconosciuto e non possono conseguire l'attestato di scuola media in parallelo. La scarsa scolarizzazione e/o analfabetismo rendono difficile affrontare un percorso di secondo grado. Gli stessi ragazzi sono poco interessati a svolgere un percorso così lungo e difficoltoso. Vi sono state sporadiche esperienze in cui il minore esprimeva questo desiderio e quindi, dopo il conseguimento dell'attestato di primo grado nei CPIA, è stato fatto un importante lavoro con le scuole secondarie associate per inserirlo.

I progetti di integrazione sono più appannaggio del terzo settore, molto soggetto a finanziamenti e bandi sempre più carenti e fluttuanti. Sarebbe utile, invece, come suggerito dalla docente del CPIA 1 intervistata, che il CPIA potesse farsi regista di una progettualità sul territorio con una maggiore continuità e solidità. L'Istituto, tutti giorni, si confronta con culture straniere e si potrebbero sfruttare le competenze per creare corsi in collaborazione con le scuole secondarie di secondo grado su argomenti comuni: per esempio, l'educazione civica, i diritti e doveri costituzionali, la salute, il diritto al lavoro o la famiglia, promuovendo un confronto attivo tra culture, volto alla comprensione delle diversità.

8.3.10 Formazione degli insegnanti

La formazione per i docenti non è obbligatoria, né all'inizio della nuova esperienza di docenza, né durante. Questo crea molte differenze sia tra i docenti che tra gli stessi CPIA. Vi sono intervistati che ritengono non ci sia necessità di fare corsi di formazione, mentre altri ne sentono il bisogno e si attivano in autonomia, così come, dirigenti più sensibili al tema riescono a coinvolgere i docenti rispetto ai corsi di formazione. Molti intervistati ritengono che vada ampliata l'offerta formativa e resa obbligatoria sia per i professori del primo livello che per gli insegnanti di alfabetizzazione.

I temi da approfondire citati sono: la glottodidattica, la gestione delle dinamiche di gruppo, l'ambiente multiculturale, le metodologie di insegnamento per studenti analfabeti. Gli intervistati ritengono che la formazione potrebbe essere effettuata sia da personale esterno che interno per permettere scambi di esperienze pratiche.

8.3.11 Passaggio alla maggiore età

“Mi fa paura che il destino di persone giovani e intelligenti possa essere messo a repentaglio da una norma. Quando uno pensa ai numeri è un conto, ma quando uno li conosce e costruisce un rapporto anche affettivo, ti fa riflettere il fatto che il loro destino è così a rischio”.

Tutti i docenti intervistati sentono che **la norma attuale è troppo rigida** e non sempre permette il completamento del percorso formativo. Ci sono ragazzi inseriti a 16 anni che riescono a fare un buon percorso con risultati soddisfacenti e riescono a frequentare anche il secondo periodo didattico, altri, invece, che compiono 18 anni dopo pochi mesi e che, con molta fatica e grande impegno da parte dei docenti, a stento riescono a concludere il percorso di primo livello/primo periodo. La criticità messa in luce da tutti gli intervistati è proprio sul prosieguo degli studi dopo la maggiore età. Dopo la nuova legge, i permessi di soggiorno per motivi di studio sono più difficili da ottenere e richiedono un grande impegno burocratico da parte del centro e/o del tutore volontario, con il coinvolgimento di un legale specializzato. Nello specifico, le difficoltà riferite sono sul riconoscimento di un passaporto o titolo equipollente e sulla necessità di avere un alloggio. Secondo i docenti, una gran parte dei ragazzi viene a trovarsi in una **zona grigia**, scoperti da ogni tutela e ad alto rischio di devianza. La paura e le incertezze spingono i ragazzi ad allontanarsi dal circuito di protezione, improvvisamente interrotto e ostile. Molti di loro diventano irreperibili e probabilmente facili prede della criminalità organizzata⁴¹⁸.

I CPIA, per orientare i ragazzi si muovono su un doppio binario: organizzano sia incontri di orientamento in collaborazione con i **C.O.L.⁴¹⁹ di Roma** che incontri informativi sui percorsi di secondo livello con le strutture collegate. Qualora vengano rilevati particolari atteggiamenti o desideri, cercano di sostenerli e di fornire corsi a completamento dell'offerta formativa. Tutte le iniziative e le informazioni vengono condivise con i Centri e i tutori interessati. Per invogliare i ragazzi a proseguire gli studi nel CPIA 1 (Sede Via Tiburtina), è stato organizzato un **Open Day in cui le scuole secondarie** presentavano il loro percorso e le loro attività. Lo scopo dell'iniziativa era quello di mostrare una diversa possibilità di scelta, che permetta di ottenere un lavoro maggiormente qualificato e retribuito. I docenti riferiscono che la maggior parte dei ragazzi è orientata a trovare un lavoro il prima possibile, per cui chiedono di poter frequentare corsi professionali o di formazione. I ragazzi ricevono molte pressioni da parte della famiglia di origine e sentono una grande responsabilità verso questa e verso il mandato che hanno ricevuto. Non è facile far accettare alla famiglia che, in Italia, lo studio per un minore è un diritto/dovere; è capitato, infatti, che educatori e docenti abbiano dovuto mediare per evitare l'interruzione del percorso. L'incertezza, inoltre, delle tutele burocratiche (Permesso di Soggiorno per motivi di Studio), li fanno protendere verso un'occupazione immediata anche poco retribuita. Abbiamo visto infatti, che le criticità burocratiche per ottenere il PS sono rispetto al riconoscimento della nazionalità/passaporto, rispetto all'alloggio e al dover dimostrare di guadagnare almeno 400 euro al mese. Gli insegnanti riferiscono che nella maggior parte dei casi riescono a concludere il percorso formativo in corso anche se il ragazzo nel frattempo ha compiuto i 18 anni, ci sono invece, maggiori difficoltà nell'iscrivere i ragazzi a corsi formativi successivi al primo livello.

8.3.12 Rapporto con la rete

Creare una rete e sostenerla nel tempo, secondo i docenti, è fondamentale per poter seguire al meglio i ragazzi. I protagonisti coinvolti sono: i CPIA, i Centri di Accoglienza, i tutori, gli assistenti sociali, le associazioni del terzo settore, le ASL. Il lavoro in rete consente di contenere il disagio e individuare azioni di supporto per il minore. Uno dei compiti della Figura di Sistema sui MSNA è proprio quello di curare la rete.

⁴¹⁸ Numero dei minori irreperibili anno 2018 = 2.378; anno 2019 = 2.676; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31/12/2019 e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31/12/2018.

⁴¹⁹ I Centri di Orientamento al Lavoro sono sportelli gestiti dal Comune che svolgono, nell'ambito della rete integrata dei Servizi per l'Impiego, un servizio di orientamento al lavoro di 1° e 2° livello indirizzato ai singoli cittadini, accompagnandoli nella definizione di un percorso formativo e professionale.

Il principale interlocutore per i docenti è il Centro di Accoglienza, che viene contattato per eventuali disagi rilevati, assenze, informazioni su iniziative, o per condividere una progettualità. Oltre i Centri vengono coinvolti anche i tutori, se presenti. I docenti riferiscono alcune criticità negli scambi con i tutori: i tempi di nomina dei tutori sono lunghi (alcuni mesi), per cui i ragazzi vengono iscritti dai Centri che rimangono. Solo pochi tutori, dopo essere stati nominati, prendono contatti con la scuola e si rendono disponibili. Molti sono lontani, in altre province o regioni, quindi non riescono a seguire i minori e delegano gli educatori dei Centri. Importanti scambi avvengono anche con le associazioni del terzo settore: su Roma, in particolare, molti collaborano con Civico Zero (Save the Children). Invia i ragazzi per frequentare corsi di italiano e attività integrative o di orientamento, ma anche semplicemente per dare uno spazio extra-scolastico protetto. Il rapporto con le ASL è molto difficoltoso per i tempi di attesa molto lunghi del servizio pubblico.

Tutti riconoscono la centralità del lavoro in rete, ma al tempo stesso sottolineano la fatica, sia nel creare un dialogo che nel mantenerlo, soprattutto perché non vi sono interlocutori fissi e canali privilegiati e tracciati.

8.3.13 Gli effetti del Covid

Il periodo di *lock-down*, in seguito all'emergenza sanitaria, ha costretto alla chiusura tutti gli istituti scolastici che hanno riorganizzato le attività didattiche da remoto. La risposta da parte degli istituti e dei docenti è stata importante: hanno distribuito computer ai centri anche tramite l'aiuto della Protezione civile⁴²⁰, si sono attivati con le lezioni didattiche online in piccoli gruppi o individuali. I ragazzi, pur avendo tutti lo smartphone, sono digiuni di competenze digitali, non sanno usare il computer e hanno avuto bisogno di una guida individuale da parte degli educatori o dei docenti per imparare ad usarlo. Nei Centri di Accoglienza, qualche ragazzo più esperto ha aiutato gli altri, qualcuno, invece, ha continuato le attività didattiche utilizzando il telefonino. La Didattica a Distanza (DAD) ha impegnato i docenti molte ore al giorno, anche per la poca familiarità dei ragazzi con il computer. La risposta dei ragazzi in generale è stata positiva: cercavano anche più volte al giorno i docenti ed erano felici di poter rivedere i compagni nelle video lezioni.

I docenti hanno spiegato la particolare situazione e hanno proposto anche attività didattiche sul tema. Per esempio, è stato chiesto loro di fotografare quello che vedevano dalla finestra, descriverlo e confrontarlo con il paesaggio prima del *lock-down* oppure di commentare foto di attualità sull'emergenza.

I ragazzi hanno compreso le limitazioni e hanno affrontato con un sorriso le difficoltà. Chi viveva in Centri di accoglienza meno organizzati e con molti stranieri, ha avuto più difficoltà a continuare la didattica dimostrando anche più insofferenza.

Tutte le attività extra-programmate si sono arrestate: i tirocini, i corsi di completamento dell'offerta formativa, i passaggi al secondo periodo didattico, gli incontri con i C.O.L. Molti neomaggiorenni e adulti stranieri hanno perso il lavoro e si sono trovati spaesati soprattutto per la mancanza di prospettive future.

8.4 Analisi delle interviste semi-strutturate rivolte agli esperti delle strutture residenziali, di un centro di aggregazione e di un'unità di strada

8.4.1 Osservatori privilegiati intervistati

Sono state realizzate interviste semi-strutturate con i seguenti **“osservatori privilegiati”** dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), i quali hanno esposto la loro esperienza ed analisi sviluppata all'interno delle specifiche strutture di appartenenza:

⁴²⁰ Le scuole hanno ottenuto i computer anche attraverso i progetti PON

- Rudy Metaroli di Civico Zero–Save the Children, Psicologo Responsabile di un **Centro di aggregazione**. Che ha riportato informazioni relative anche all’**Unità di strada per i MSNA** della stessa organizzazione.
- Stefania Giannetti de “Il Tetto”, Educatrice professionale, Responsabile della **Casa-Famiglia** per adolescenti “Itaca”, principalmente incentrata su minori stranieri non accompagnati.
- Federico Adinolfi de “Il Tetto”, Psicologo, Responsabile del **Gruppo Appartamento per la semi-autonomia** “Le Querce”.
- Agnese Zappone de “Il Tetto”, Educatrice professionale, Responsabile del **Centro di pronta accoglienza** per i minori stranieri non accompagnati e di una Casa-Famiglia.

8.4.2 Il profilo del minore

Le **problematiche psicologiche dei MSNA sembrano correlate all’area geografica di provenienza ed alla tipologia di percorso migratorio effettuato**: i migranti che provengono da un percorso migratorio drammatico via-mare, sottoposti a torture o vittime di tratta e i cosiddetti “migranti economici” provenienti da Paesi con elevato tasso di povertà e che riescono ad accedere con viaggi relativamente semplici (per es.: Egiziani) oppure in aereo, accompagnati dal genitore e lasciati presso qualche amico o parente (per es. Albania).

Gli effetti del percorso migratorio drammatico producono frequentemente una grave **Sindrome Post-Traumatica da Stress**, con i suoi classici sintomi: incubi notturni, ritiro e difficoltà sociali, coartazione cognitiva ed emotiva, ecc.. Chiarissimo è come in questi casi il ritiro sociale abbia fini protettivi rispetto ad un mondo percepito come violento e pericoloso. Di fronte alla SPTS è assolutamente necessario l’intervento clinico di supporto psicoterapeutico, a cui generalmente questi minori accedono. Questo viene offerto da varie strutture appartenenti alla rete territoriale. In questi casi è interessante notare che è assolutamente residuale l’incontro con alcol o sostanze psicotrope. Come se il trauma, il dolore interiore fosse troppo grande per poter essere lenito o distratto dall’abuso di sostanze.

Nel secondo caso, nei “MSNA economici”, più che lo strutturarsi di una vera e propria sindrome quello che predomina è un forte vissuto di **abbandono**, profondo e negato. Questi ragazzi, inoltre, subiscono pressioni da parte della famiglia di origine affinché guadagnino ed inviino i soldi a casa. Essi sono dunque sottoposti a due traumi, quello dell’abbandono e quello dello **sfruttamento**. Ciò comporta il pericolo avviare condotte a rischio di **devianza**. Essi, infatti, sono facile preda di adulti o neomaggiorenni che operano nel campo dello spaccio di sostanze stupefacenti o in altre aree delinquenziali. Questi gruppi di connazionali devianti offrono infatti protezione e guadagni che corrispondono ai bisogni di questi minori. In questi casi frequentemente si diffonde anche l’abuso di sostanze, in particolare la cannabis, meno l’alcol per motivi culturali e religiosi.

Differente è l’esito del processo evolutivo quando il percorso di integrazione è efficace, i ragazzi riescono ad entrare in contatto con il proprio mondo interiore, generalmente negato, riescono a seguire il percorso formativo ed inserirsi nel mondo del lavoro. In questi casi ottengono una **buona integrazione sociale ed emotiva**.

Una specifica in merito alle **condizioni mediche** al momento dell’arrivo in Italia. I MSNA provenienti dai percorsi più traumatici spesso hanno evidenti segni di torture. Mentre la patologia maggiormente diffusa è la tubercolosi.

Sia gli educatori delle case-famiglia, sia gli insegnanti rilevano quanto sia problematico il rapporto con le **famiglie di origine**. Queste infatti hanno un atteggiamento colpevolizzante nei confronti dei MSNA. Li fanno sentire da un lato i “fortunati” rispetto a chi è rimasto in patria, dall’altro pretendono che essi gli inviino quel denaro per cui sono stati spinti a migrare. Per certi aspetti sembra una relazione basata sul “Doppio legame”⁴²¹, da un lato ti allontano, dall’altro ti colpevolizzo per esserti allontanato e ti impedisco di uscire dalla contraddizione tenendoti legato mediante il senso di colpa.

Tutti gli operatori, insegnanti e educatori, nel corso delle interviste hanno fatto riferimento a questo fenomeno e tutti tentano di contrastarlo, gli insegnanti nel rapporto con l’alunno, gli educatori contattando anche le famiglie

⁴²¹ Bateson G., 1972

e tentando di far loro capire che la realtà italiana è differente da quella di provenienza. Che non c'è cattiva fede nei loro figli ma che prima di poter guadagnare e quindi inviare i soldi a casa devono terminare il percorso formativo. Ma essi difficilmente comprendono e frequentemente continuano ad incoraggiare l'evasione scolastica ed ostacolare il percorso educativo. Centrale in questo frangente è il ruolo protettivo del tutore.

È bene evidenziare che, specialmente nei casi in cui il percorso migratorio è stato maggiormente traumatico, i minori presentano una rilevante **coartazione cognitiva**. Come noto in letteratura, questo sintomo ha una funzione adattiva, chiudersi rispetto alla percezione e comprensione del mondo serve a difendere la persona dalla sovra-stimolazione di *input* dolorosi. Tuttavia, il consolidamento di un meccanismo difensivo rigido riduce le possibilità di adattamento a nuovi contesti di vita.

L'adulterizzazione precoce, sempre presente nei MSNA, sembra dovuta ad una serie di fattori.

- Le condizioni socioeconomiche dei paesi di provenienza costringono i bambini a passare all'età adulta saltando le tappe evolutive intermedie, sia dal punto di vista psichico, per esempio la fase dell'adolescenza, sia dal punto di vista formativo, infatti molti ragazzi giungono in Italia senza aver mai precedentemente frequentato la scuola.
- Le condizioni di vita sopportate durante il viaggio e, frequentemente, anche dopo il viaggio costringono la persona a crescere velocemente per poter sopravvivere. Ingenuità, spensieratezza, ma anche gioia, dolore e comunque tutte le emozioni intime comportano l'abbassamento delle difese e, dunque, pericolo di vita.

Pertanto, si assiste alla manifestazione della **coartazione emotiva**, anche in questo caso effetto di un meccanismo adattivo funzionale alla sopravvivenza dell'individuo. Un chiaro segno di questo meccanismo sono i disegni di questi ragazzi tipici di un'età molto precedente a quella anagrafica.

È anche evidente che, quando il trattamento riabilitativo si dimostra efficace ed il contesto è adeguato ai bisogni, i ragazzi attivano la propria resilienza dimostrando capacità cognitive, relazionali, emotive inaspettate.

È presente un *cliché* tra i minori stranieri, l'aspettativa di diventare **calciatore** quale modello, presentato dai *media*, di persona con altissimi guadagni. Questa aspettativa porta il ragazzo a disinvestire energie rispetto al percorso di educativo in corso, cosa che frequentemente avviene anche per i coetanei italiani. Rilevante è in questi frangenti, ma anche in molti altri simili, l'intervento educativo mirato a far comprendere ai ragazzi i dati di realtà, la bassa probabilità di riuscire nell'intento e, al contrario, la necessità della formazione quale mezzo necessario per avere possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro. Infatti, la percezione della realtà economica, sociale, relazionale nei MSNA è parziale, condizionata da stereotipi ma anche da carenza di informazioni oggettive e di esperienza. Per questo motivo gli operatori impostano un intervento educativo mirato ad acquisire i dati di realtà necessari per il raggiungimento degli obiettivi esistenziali dei singoli ragazzi.

Colpisce, per contro, quanto sia basso il **contatto** con il proprio mondo emotivo interiore, **con i propri desideri**, con i propri bisogni. Questi sembrano inconfessabili, negati, rimossi. Questi ragazzi si sentono dei "fortunati" ad essere riusciti a raggiungere l'occidente, dei "privilegiati" rispetto ai loro connazionali pertanto il desiderio personale, l'aspettativa di poter soddisfare i propri bisogni esistenziali è inammissibile. È noto in letteratura quanto tutto ciò sia coartante rispetto alla realizzazione della persona e limitante per l'ottenimento di risultati futuri.

Anche rispetto al tema dei MSNA di origine albanese diversi educatori ed insegnanti si sono pronunciati in quanto essi sono numerosi e pongono frequentemente le medesime criticità. Il senso di appartenenza culturale è forte, parimenti l'*enclave* presente sul territorio è numerosa. I ragazzi tendono a strutturare un gruppo chiuso al suo interno ed ostile rispetto agli altri. Essi sono resistenti ai diversificati interventi volti all'integrazione.

È altresì evidente come l'*enclave* territoriale faccia pressione su questi ragazzi affinché essi non si integrino e frequentemente cercano di assorbirli in percorsi di vita non trasparenti. Rispetto a tutto ciò è centrale il ruolo di tutela del Tutore volontario.

Questo fattore sociale rinforza ed è rinforzato da una tipica posizione emotiva e relazionale. Ciò che in Analisi Transazionale sarebbe definita Contro-ingiunzione "Sii forte" e Ingiunzione "Non fidarti". Queste caratteristiche rendono difficile l'apertura del ragazzo all'operatore, educatore o insegnante che sia, il quale sperimenta il vissuto contro-transferale di sentirsi non utile, sfruttato, sentimento che, conseguentemente, è estremamente diffuso negli operatori.

8.4.3 I percorsi di integrazione

Una **forte criticità nel percorso di integrazione è il raggiungimento della maggiore età**. Infatti, la normativa vigente, analizzata in altre parti del presente lavoro, rende complessa e residuale la possibilità di supportare un ragazzo dopo il compimento dei 18 anni. Il MSNA ha un elevato rischio di trovarsi, a questo momento, maggiorenne ed abbandonato a se stesso. Lo psicologo di “Civico Zero” riferiva: “*Non immaginate quanti diciottesimi compleanni siano stati festeggiati per strada*”. Ciò comporta pericoli di vanificare il lavoro educativo profuso e di assorbimento in percorsi devianti.

L’inadeguatezza dell’interruzione drastica degli interventi di supporto al diciottesimo anno è dovuta a diversi fattori:

- L’elevata complessità e specializzazione del mondo contemporaneo prevede percorsi formativi prolungati anche nei lavori manuali, pertanto è necessario formarsi anche dopo i 18 anni
- I MSNA che raggiungono l’Italia a 16 o 17 anni non hanno il tempo di accedere a percorsi professionalizzanti in quanto essi devono utilizzare il poco tempo a disposizione per ottenere la licenza media presso i CPIA
- La ricerca di lavoro, in un contesto come quello italiano, è un percorso che necessita di tempo e di supporto specie per un ragazzo che non conosce la lingua, il mercato del lavoro, le procedure ecc.

È pertanto fondamentale un approccio longitudinale che permetta di supportare il minore dal suo arrivo fino all’accompagnamento all’autonomia.

Particolarmente interessante, infatti, è l’esperienza de “Il Tetto” che ha strutturato diverse tipologie di collocazioni secondo una logica longitudinale, partendo dalla casa-famiglia, realtà ove la presenza degli educatori è centrale, fino al Gruppo-appartamento ove l’intervento è focalizzato sulla semi-autonomia e finalizzato all’inserimento del ragazzo nella società.

Purtroppo, il percorso di semi-autonomia, nato sperimentalmente come progetto pilota, non è più stato finanziato, senza una valutazione dell’impatto, dell’efficacia, senza valutare le alternative. Per contro sembra assolutamente necessaria la pianificazione di interventi di questo genere che finalizzino il lavoro svolto per il minore negli anni precedenti al suo reale inserimento lavorativo.

Gli osservatori privilegiati, Centri di Aggregazione e Case-Famiglia, analizzati in questa parte della ricerca, a differenza di quanto riportato dagli insegnanti dei CPIA, non evidenziano criticità particolari rispetto alla **prosecuzione degli studi dopo la scuola secondaria di primo grado**. Gli educatori infatti hanno impostato vari progetti di studio per i loro MSNA. Il Centro di Accoglienza intervistato riesce a seguire da vicino i minori sia perché sono in numero contenuto, sia perché adotta un approccio longitudinale di accompagnamento all’autonomia. I ragazzi non rischiano quindi di essere espulsi al compimento del diciottesimo anno e riescono pertanto a continuare gli studi e a pianificare meglio i loro obiettivi futuri. Gli educatori intervistati, inoltre, rispetto a minori con età inferiore a 16 anni lavorando di concerto con i Tutori, sono riusciti ad ottenere il titolo di equipollenza della scuola secondaria di I grado conseguito nel paese di origine (specialmente per gli albanesi) e quindi posso utilizzare il tempo a disposizione, prima del compimento del diciottesimo anno, per iscriverli al II grado. Risulta quindi centrale il sistema di tutele e accompagnamento per contenere sia la dispersione scolastica che le ansie e le incertezze rispetto ai cambiamenti imposti con il raggiungimento della maggiore età.

Una criticità che evidenziano gli educatori consiste nella carenza di percorsi professionalizzanti e di percorsi formativi che insegnino ai ragazzi un mestiere, una competenza spendibile immediatamente nel mercato del lavoro e da questo richiesta. Infatti, in Italia la formazione, anche professionale, ha una caratterizzazione fortemente teorica e questa non risponde al bisogno formativo ed ai tempi di molti MSNA, ed anche di molti ragazzi italiani.

8.4.4 La rete

Un elemento che sicuramente colpisce nell’analisi delle interviste è lo sforzo che tutti gli intervistati fanno per cercare di creare e mantenere **la rete a supporto del MSNA**. Nonostante la carenza dei fondi, i tagli alla spesa

indiscriminati e spesso non pianificati all'interno di una logica organica l'offerta di servizi, grazie alla creatività degli operatori, sembra, in molti casi, variegata e mirata sui reali bisogni dell'utenza.

Da un lato sono presenti i **CPIA**, e comunque **l'Istruzione pubblica**, quale nodo istituzionale obbligatorio e centrale per garantire un attestato di studio ufficiale. Sicuramente sono presenti delle criticità, anche evidenziate Capitolo 3, ma comunque segno, dal punto di vista psicologico, della presenza dello Stato e dunque di un'organizzazione sociale che è fondamentale per la crescita e la sussistenza dell'individuo, specie per chi proviene da contesti in cui tutto ciò è, spesso, carente. Rilevante è la ricerca che i CPIA effettuano per differenziare l'offerta formativa, per rispondere ai bisogni dell'utenza, per promuoverne l'integrazione.

Da un altro lato ci sono le Case-famiglia e comunque le **strutture residenziali** presso cui sono accolti i minori. Anch'esse presentano delle criticità. È evidente lo sforzo di molte di esse nell'adeguare le strutture ai differenti bisogni evolutivi dei MSNA. Un esempio di ciò è la graduazione nel livello di autonomia che le differenti strutture residenziali offrono ai MSNA. A partire da quelli appena arrivati accolti nel **Centro di pronta accoglienza** nella fase emergenziale iniziale, a quelli più piccoli accolti nella **Casa-famiglia** ove maggiore è la presenza dell'educatore per giungere al **Gruppo-appartamento** ove il ruolo dell'educatore si riduce gradualmente al fine di realizzare il percorso di semi-autonomia.

Da un altro ancora è presente l'**educativa informale**, quella dei **Centri di aggregazione**, focalizzata sull'offerta di aspetti formativi e educativi che in grado minore, possono essere forniti dai suddetti nodi della rete. Per esempio, l'insegnamento dell'italiano con metodiche più informali, la cura della creatività e della socializzazione, etc. Parallelamente a ciò l'**Unità di strada** che intercetta i minori preda dello sfruttamento, sfuggiti al sistema di accoglienza ufficiale.

Sono poi presenti i **Tutori volontari**, analizzati in altre parti della ricerca, e le offerte professionali: **psicologi** (nella realtà romana da strutture quali Medici senza frontiere, Etna, S. Gallicano, Caritas, etc.) **avvocati** ed anche i **volontari** (scout, parrocchie, etc.).

Tutti i nodi della rete hanno proprie specificità e competenze e per cercare di svolgere al meglio il loro mandato, si rivolgono all'esterno per sostenere adeguatamente i minori e risolvere specifici bisogni. Il sistema della rete è vivo grazie ad operatori che ci mettono molto impegno, ma allo stesso tempo tutti sottolineano anche il suo **essere troppo frammentata**. La comunicazione, lo scambio di informazioni e la collaborazione tra gli attori è affidata esclusivamente ai singoli. Spesso si cerca appoggio per specifiche problematiche, ma risulta più difficile costruire una conoscenza approfondita dell'altro, della complessità dei servizi che offre e del suo mandato. Per esempio, i CPIA collaborano sul territorio con *Civico Zero* per ricevere supporto nell'apprendimento della lingua italiana, ma faticano a comprendere una realtà con caratteristiche così diverse da una più istituzionale. Con una rete così articolata e frammentata è molto difficile attuare una progettualità longitudinale che guida e accompagna i minori verso un'integrazione e un'indipendenza psicologica ed economica propria di un individuo adulto. La differenziazione dell'offerta, nei vari servizi a supporto dei minori, garantisce maggiore rispondenza ai **criteri qualitativi di efficacia e di adeguatezza**, ma implica una ricerca organizzativa ed una realizzazione operativa che è sicuramente più complessa di quello che sarebbe un'offerta standardizzata ed univoca. Tutti i nodi della rete presentano punti di forza e criticità, ma a completamento dell'offerta, sembra mancare un regista che coordina i vari attori. Manca un regista che abbia una visione d'insieme di tipo olistico che riconosca il minore come persona e che quindi, riesca a coordinare gli interventi in una logica integrata volta a guidarlo verso una efficace costruzione di sé.

È noto in letteratura che il successo lavorativo è uno dei principali fattori che determina una prognosi positiva nei percorsi riabilitativi o di sostegno. Bisogna riconoscere che tutte le strutture esaminate mediante le interviste, pongono particolarmente attenzione a questa dimensione. Le strutture residenziali supportando ed indirizzando i MSNA nella formazione, prima, e accompagnandoli, poi, gradualmente all'inserimento attraverso il percorso di semi-autonomia ad un inserimento nel mondo del lavoro anche in collaborazione con le attività di accompagnamento e supporto offerte dai centri di aggregazione.

Il centro di aggregazione forma i ragazzi alle *skills* trasversali necessarie per entrare in contatto con il mondo del lavoro, supportandoli. Queste sono competenze trasversali richieste in qualsiasi contesto lavorativo come la capacità di ascolto, la capacità di mediare i conflitti, o la capacità di contenere la propria frustrazione. Vi è poi un percorso per la costruzione del *Curriculum Vitae* che diventa una sorta di curriculum biografico: il ragazzo ripercorre la sua storia ponendo attenzione alle abilità sviluppate sia pratiche che relazionali, vengono guidati a rielaborare in chiave costruttiva risorse e attitudini sviluppate in maniera non formale. Il percorso di accompagnamento all'autonomia si conclude con uno sportello di orientamento al lavoro. Il centro si appoggia a corsi del territorio ed offerte lavorative del territorio, ma anche a privati che scelgono di collaborare volontariamente e gratuitamente

fornendo stage e tirocini nelle aziende. Il centro di aggregazione per accompagnare al meglio i ragazzi nella fase critica del passaggio alla maggiore età, ha esteso la fascia di intervento a 19 anni.

8.4.5 Criticità del sistema di accoglienza

Molteplici sono le iniziative messe in atto da tutti i nodi della rete per favorire l'integrazione dei MSNA nel tessuto sociale territoriale come incontri con adolescenti di altre organizzazioni, feste, visite guidate, partecipazioni ad attività ed eventi sportivi e culturali. Tuttavia, queste non raggiungono il loro vero scopo. La vera integrazione si ha nel condividere gli spazi di vita con i coetanei italiani. Questo non avviene in quanto nei CPIA sono presenti pochi italiani adulti o ragazzi con storie complesse ma gli adolescenti o i giovani adulti sono quasi unicamente stranieri, altrettanto si può dire per i centri di aggregazione quasi per nulla frequentati da italiani. **L'integrazione è efficace in quei casi in cui i MSNA possono accedere alle scuole pubbliche tradizionali ove strutturare relazioni stabili** con coetanei autoctoni, ma ciò avviene raramente come analizzato nella sezione relativa all'indagine sui CPIA.

Altro aspetto critico segnalato dagli operatori delle strutture residenziali è la **mancanza di corsi professionali di tipo artigianale** perché i MSNA migrano per imparare dei mestieri. Tuttavia, questa domanda formativa non trova risposta nel sistema di istruzione italiano più focalizzato sugli aspetti teorici rispetto ai quali frequentemente questi ragazzi presentano delle difficoltà. Per contro essi hanno bisogno di manualità sia perché è più rispondente alle capacità ed abilità che hanno sviluppato, sia perché loro stessi esternano: *“Io sono venuto per lavorare”*. Gli operatori infatti riferiscono: *“ci sono stati casi di ragazzi che volevano fare l'idraulico ma non è stato possibile individuare corsi specifici”*. Risulta anche che difficilmente riescono a realizzare una fase di **“apprendistato”** sia per carenza di offerte di questo tipo, sia perché i tirocini sono spesso brevi e non retribuiti, quindi difficilmente compatibili con gli obblighi burocratici a cui devono sottostare per ottenere il permesso di soggiorno.

I rischi che comporta questo sistema sono sia psicologici che sociali. Dal punto di vista psicologico quei MSNA, che in patria lavoravano con i familiari, hanno un vissuto di regressione in Italia, si sentono “retrocessi” nel dover tornare a scuola. Quando poi raggiungono la maggiore età essi non hanno le competenze ed i contatti necessari per entrare nel mondo del lavoro e, quindi, per sopravvivere, corrono il rischio di essere assorbiti nel mondo delinquenziale che offre protezione e guadagno.

Gli intervistati riferiscono che questa **fase di passaggio è la più difficile** e delicata sia per gli operatori che per i ragazzi. Per gli operatori perché devono far fronte ad una complessa situazione burocratica e a carenze strutturali del sistema di accoglienza, con l'obbiettivo di offrire una prospettiva di vita ai ragazzi. Per i ragazzi perché vivono una fase emotiva e di crescita complessa (l'adolescenza), all'interno di una vita spesso difficile e traumatica, in un paese a loro sconosciuto. Vista la loro fragilità del momento è facile rifugiarsi in coetanei che vivono in contesti devianti, ma che riescono ad offrire soldi facili e subito. I contesti devianti risultano più confortevoli e meno incerti delle tutele burocratiche, nasce così in loro disillusione e disinvestimento nel sistema che: *“dopo averli coccolati li ha traditi”*.

Le **criticità burocratiche** che riportano gli operatori, sono rispetto al dimostrare di avere un alloggio, e un reddito. Rispetto all'alloggio il Centro Accoglienza si ritiene molto soddisfatto dell'esperienza triennale che ha svolto in collaborazione con il Comune di Roma, con il progetto di semi autonomia in appartamento. Ma anche queste realtà virtuose sono soggette a pagamenti del comune che spesso sono in ritardo, o ad accordi che a causa di avvicendamenti politici non vengono rinnovati. Gli operatori riferiscono invece molte difficoltà nel passaggio ad un centro per adulti. Le strutture che accolgono neomaggiorenni sono realtà positive e virtuose, mentre i centri per adulti sono contesti più complicati che accrescono il senso di spaesamento dei ragazzi; i posti disponibili inoltre non sono sufficienti. A volte si riesce ad ottenere il prosieguo per attesa occupazione, ma il più delle volte se non c'è una progettualità significa solamente rimandare il problema per un anno.

Infine, gli intervistati sottolineano come l'introduzione **della figura del Tutore** sia stata positiva, perché questi si impegnano nel tutelare i ragazzi e collaborano per affrontare tutte le pratiche burocratiche. Ma gli spostamenti dal centro di prima accoglienza a quelli di seconda o ad altre soluzioni di accoglienza, allontana i ragazzi dal Tutore che gli è stato assegnato perché a volte cambiano regione o provincia. In questo modo viene meno l'appoggio e la tutela del Tutore che rimane troppo distante per occuparsi dei ragazzi.

8.4.6 Effetti del Covid

Poiché la fase di raccolta dati della ricerca è coincisa con il diffondersi della pandemia e con il conseguente *lock down* si è stabilito di indagarne gli effetti sui MSNA, ne sono emerse le seguenti conseguenze.

- Sono state interrotte delle attività di inserimento lavorativo dei più grandi
- In alcuni dei più piccoli si sono riattivate ansie rispetto ai traumi passati
- Si sono presentate criticità per i neomaggiorenni legate alla condizione abitativa e alla sussistenza economica.

Tuttavia, l'evento ha anche costituito un'opportunità per gli operatori che si sono particolarmente impegnati nel coglierla appieno:

- Nelle strutture residenziali gli operatori hanno avuto la possibilità di stare più a lungo con i ragazzi, di entrare più profondamente in contatto con loro
- Il centro di aggregazione ha mantenuto vive tutte le attività attraverso video incontri. Sono state poi istituite *chat* guidate dall'educatore per mantenere il contatto tra i ragazzi.

8.5 Il questionario per i minori

La costruzione dell'intervista per i minori ha implicato un grande lavoro 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 effettuare 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.

Come sopra specificato, l'emergenza Covid non ha reso possibile effettuare le interviste semi-strutturate, come previsto, presso i CPIA. Si è, quindi, proceduto a trasformare le interviste in questionari on-line facilmente compilabili anche da un cellulare. Tuttavia, le scuole ci hanno chiesto di evitare anche questa forma di rilevazione, in quanto i ragazzi presentano problemi di connessione Internet e gli insegnanti hanno preferito non distrarli dalle attività didattiche. L'impegno nel realizzare la didattica a distanza è stato infatti estremamente gravoso. Grazie alla collaborazione degli operatori di un Centro Accoglienza, tre minori hanno compilato il questionario.

Poiché metodologicamente e deontologicamente riteniamo che l'attività di ricerca abbia la funzione di supportare e non ostacolare le realtà che indaga, per raccogliere le informazioni di nostro interesse abbiamo preferito coinvolgere gli osservatori privilegiati ovvero le persone che meglio li conoscono. Pertanto, abbiamo integrato le interviste semi-strutturate con la raccolta di informazioni che avremmo voluto chiedere ai MSNA. Abbiamo, inoltre, allargato la coorte dei testimoni privilegiati coinvolgendo non solo gli insegnanti ma anche gli educatori sia dei luoghi di residenza dei minori, sia dei centri di aggregazione in quanto essi hanno un rapporto più intimo con i ragazzi rispetto agli insegnanti, i quali, necessariamente, devono ricoprire un ruolo più formale. Gli educatori hanno dimostrato una conoscenza approfondita dei percorsi di vita e dei vissuti dei ragazzi e ci hanno potuto fornire le informazioni di nostro interesse. Queste sembrano sufficientemente oggettive, in quanto osservatori indipendenti hanno confermato le stesse informazioni.

In allegato si riporta il questionario completo, mentre di seguito si indicano le aree di indagine dell'Intervista/Questionario:

- 1) Informazioni generali.
- 2) Storia personale.
- 3) Storia scolastica.
- 4) Aspettative future.

Inoltre, sia la struttura dell'intervista, sia il questionario informatizzato sono a disposizione del CeSPI e, quindi, potranno facilmente essere utilizzati in futuro, quando le condizioni epidemiologiche lo permetteranno. La struttura informatica del questionario permette una somministrazione a basso costo e, pertanto, potrà essere ampliata l'area geografica di indagine.

Proponiamo una sintetica analisi qualitativa delle tre risposte al questionario che sono pervenute confrontandole con le informazioni tratte dalle interviste.

Area Informazioni generali: Dalle risposte fornite, il profilo dei minori è in linea con le caratteristiche descritte dai docenti e educatori. I minori sono tra i 16 e i 17; due di nazionalità albanese e uno gambiana; tutti conoscono l'Inglese e vivono in centri di accoglienza con ragazzi di nazionalità miste.

Area Storia personale: I MSNA intervistati avvertivano la mancanza della propria famiglia, con la quale hanno affermato di avere un buon rapporto. Sembra trattarsi di famiglie con difficoltà economiche in cui le madri risultano, ad una prima analisi, coloro che hanno il maggior numero di anni di istruzione ed un lavoro a fronte di padri meno istruiti e disoccupati. Emerge la progettualità delle famiglie di origine nei confronti dei minori, legata alla decisione, presa insieme ai propri genitori, di partire per altre mete per motivi economici.

Il dato sarebbe in armonia con quanto rilevato nell'indagine su "la motivazione e la partecipazione dei minori" (cap. 3.7), in cui viene evidenziato il ruolo delle famiglie nell'invio dei minori in altri Paesi con l'obiettivo di lavorare e sostenere economicamente le famiglie stesse, cosa che graverebbe sul minore il quale accetta malvolentieri il percorso di formazione proposto. Il dato è in armonia anche con quanto rilevato nelle interviste agli esperti delle strutture residenziali, del centro di aggregazione e dell'unità di strada, a proposito dei c.d. "migranti economici" provenienti da Paesi con elevato tasso di povertà, che subiscono vere e proprie pressioni da parte della famiglia di origine circa la necessità di guadagnare dei soldi da inviare alla famiglia di origine stessa, dunque sottoposti al doppio trauma dell'abbandono e dello sfruttamento, anche in relazione al frequente atteggiamento colpevolizzante nei confronti del minore.

I ragazzi raccontano di aver viaggiato via-mare, anche se quelli di nazionalità albanese sono stati accompagnati dai genitori, mentre il ragazzo di origine africana ha affrontato un viaggio difficile in cui ha assistito anche ad atti di abuso e violenza. Tutti, comunque, hanno assistito e/o hanno subito atti di abuso e violenza nel proprio Paese.

Anche questi dati li ritroviamo nelle interviste ai docenti (vedi cap. 3.1 "Caratteristiche dell'utenza" e cap. 3.8 "Storie difficili") e agli educatori (cap. 4.2). Entrambi sottolineano i traumi subiti dai ragazzi nel loro Paese di origine e/o un percorso migratorio drammatico, in cui sono stati sottoposti a torture o sono divenuti vittime di tratta. Ritroviamo, nell'affermazione dei ragazzi di "avere nostalgia di casa" e "dei propri amici", il sentimento di abbandono descritto dai docenti.

Area Storia scolastica: Tutti gli intervistati hanno frequentato la scuola nel proprio Paese, ma il percorso scolastico dei due ragazzi albanesi è di 9 anni mentre per l'altro di 5 anni. In Italia, hanno avuto difficoltà iniziali a scuola per la fatica che facevano nello studio e qualche difficoltà nel rapporto con i compagni di classe. Tutti riconoscono l'utilità di frequentare la scuola, ma, allo stesso tempo, 2 su 3 vorrebbero lavorare immediatamente ed affermano che non piace loro studiare. Hanno un buon rapporto con i docenti e vorrebbero studiare informatica oltre le materie tradizionali.

Questo dato sarebbe in armonia con quanto affermato nell'indagine circa "la motivazione e la partecipazione dei minori", in cui si sottolinea l'urgenza per il MSNA di trovare un lavoro di qualunque tipo ("anche sottopagato") pur riconoscendo l'utilità del percorso di formazione.

Inoltre, questo dato sarebbe in armonia con quanto rilevato nelle interviste agli esperti delle strutture residenziali, del centro di aggregazione e dell'unità di strada le quali evidenziano, per esempio, la presenza dell'aspettativa, da parte dei minori, di diventare **calciatore**, modello mediatico di persona che guadagna moltissimo, dovuta ad una parziale percezione della realtà economica, sociale e relazionale del MSNA, "condizionata da stereotipi ma anche da carenza di informazioni oggettive e di esperienza".

Area Aspettative future: La figura del tutore assume importanza nel percorso di studi dei MSNA, come fonte di sostegno insieme agli operatori dei Centri di Accoglienza, nel perseguire i propri obiettivi personali e (insieme alle proprie famiglie di origine) nei momenti di difficoltà e bisogno di esprimere anche le proprie emozioni.

Il dato sarebbe in armonia con quanto rilevato nell'indagine svolta, in base alla quale, anche per i docenti, tra i principali interlocutori coinvolti in un processo di rete vi sono il Centro di Accoglienza del MSNA, per quel che concerne eventuali disagi, assenze, informazioni su iniziative, o per condividere una progettualità e i tutori, nonostante alcune criticità evidenziate nello scambio con essi.

La progettualità personale, invece, si legherebbe, da quanto finora emerso, alla necessità di continuare gli studi iniziati nel proprio Paese e di frequentare le scuole statali o il CPIA con l'obiettivo di un lavoro redditizio e di formarsi una famiglia in Italia.

8.6 Conclusioni e raccomandazioni

Per trarre una sintesi da quanto emerso, rileviamo che il **sistema di accoglienza** dei MSNA è un mondo caratterizzato da attori con elevata motivazione e professionalità, i quali riescono ad individuare creativamente azioni adeguate al fabbisogno dei minori. Elevato è anche il livello di cooperazione ed integrazione all'interno della rete.

Tuttavia, i componenti, i nodi di questa rete non sono istituiti, finanziati e implementati all'interno di una logica di sistema, sulla base di valutazioni qualitative di efficacia, di efficienza, di adeguatezza. Le decisioni vengono prese a livello locale, nella realtà romana, spesso demandate ai singoli Municipi o alle singole associazioni o istituzioni. Talvolta realtà virtuose, rispondenti ai bisogni reali dell'utenza, chiudono per ritardi nei pagamenti o Bandi non rinnovati, per cui resistono solo gli enti che hanno autonomia finanziaria a lungo termine. Sarebbe pertanto necessaria una struttura che istituisca, valuti e monitori le differenti realtà all'interno di una logica di sistema di tipo territoriale.

In merito al **MSNA** è emerso che egli vive in una serie di contesti che non sono integrati nella realtà territoriale locale. Vive in case-famiglia, o altre strutture di accoglienza, insieme ad altri ragazzi stranieri o, al limite, italiani con elevato grado di disagio, studia nei CPIA insieme ad altri ragazzi stranieri, e frequenta centri di aggregazione e orientamento per stranieri. Al compimento della maggiore età, per lo più, è espulso dal sistema di accoglienza senza un accompagnamento graduale all'inserimento lavorativo, con una cesura netta dalla minore età in cui non può lavorare ad un dopo i 18 anni in cui deve essere in grado di mantenersi autonomamente. Motivo per il quale è costretto a rifugiarsi nel supporto dei propri connazionali, i quali vivono in modo scarsamente integrato con il contesto territoriale.

Per contro, quello che osserviamo come operatori del Servizio Sanitario per l'Età Evolutiva che interagiscono quotidianamente con il territorio, è che il processo di integrazione nei minori stranieri che frequentano il sistema di istruzione ordinario ha un'evoluzione migliore. Poter frequentare un ambiente neutro e stimolante insieme ai coetanei italiani, permette loro di approcciare subito con il nuovo contesto culturale, sociale e linguistico. Apprendono l'italiano ad una velocità sorprendente acquisendo spesso anche le inflessioni dialettali. Si integrano, a livello relazionale, poiché creano la rete delle amicizie con i pari che frequentano a scuola e si integrano, a livello culturale, perché vivono all'interno del tessuto valoriale della loro rete relazionale. Nei minori stranieri con tutela genitoriale stupisce il *gap* linguistico, relazionale, culturale con i loro genitori che hanno un livello di integrazione minore, perché rimangono legati al contesto di origine.

Pertanto, è necessario individuare strategie che favoriscano l'inserimento dei MSNA nei contesti di vita territoriali, sia a livello scolastico, sia a livello lavorativo. Ciò per evitare una vittimizzazione secondaria: dopo il trauma della perdita dei familiari e della migrazione, quello dell'emarginazione. Ma anche per evitare i costi sociosanitari della mancata integrazione. Infatti, quest'ultima implica un elevato rischio di devianza e, come noto in letteratura⁴²², la devianza comporta elevati aggravati rispetto al bilancio del SSN, del sistema della sicurezza, dei Servizi Sociali, in una parola del Sistema di Welfare.

Di seguito, presentiamo in maniera analitica le criticità, suddivise per aree tematiche, emerse dal lavoro di ricerca e le relative "raccomandazioni" ovvero le azioni che possono operativamente dare risposta alle criticità rilevate.

⁴²² (La Rosa et al. 1995)

8.6.1 Area dei CPIA

I CPIA sono parte del Sistema di Istruzione pubblico tuttavia godono di un elevato grado di “autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo”⁴²³ in funzione dell’elevato grado di variabilità dell’utenza. Sono nati nell’ambito dell’istruzione permanente per gli adulti italiani, attualmente il numero di italiani (minori e adulti) frequentanti è residuale mentre è preponderante il numero di stranieri (adulti e minori) i quali non conoscono la lingua e talora non sono mai stati scolarizzati (c.f.r. Par. 2.2.) conseguentemente il fabbisogno formativo cambia notevolmente, soprattutto rispetto ai minori.

Pertanto, potrebbe essere utile applicare i sistemi di Verifica e Revisione di Qualità esistenti nel sistema di Istruzione pubblica per valutare, in maniera continua, l’Adeguatezza, l’Efficienza e l’Efficacia dei programmi didattici e dei sistemi valutazione delle competenze che sono proposti nei CPIA. A partire dall’anno 2018/2019 è in corso una sperimentazione condotta da INVALSI⁴²⁴ che coinvolge tutti i CPIA del territorio nazionale per definire un format peculiare del RAV (Rapporto di Auto Valutazione). Il RAV interessa le pratiche educative e didattiche e le pratiche gestionali organizzative, l’obiettivo è quello di creare un canovaccio avanzato del RAV che valorizzi le peculiarità dei CPIA. In attesa, alcuni Istituti si sono attivati per trovare forme di autovalutazione dell’Istituto e dei progetti attivati.

L’organizzazione scolastica dovrebbe prevedere Piani Formativi Individuali più a misura di minore, **con tempi, luoghi e proposte** formative più adeguate.

A nostro avviso, ma anche su esplicita richiesta degli insegnanti, sarebbe necessario:

- Prevedere per tutti i minori non accompagnati un primo inserimento nei **corsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana** (c.f.r. par. 4.4.). Gli alunni stranieri provengono da sistemi linguistici differenti, con a volte diversi codici alfabetici e sistemi scolastici. 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 essi di prassi alfabetizzano i propri alunni. Insegnano la conoscenza dell’italiano dalle basi, lettura e scrittura del codice numerico e alfabetico.
- 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:
 - a. glottodidattica
 - b. gestione delle dinamiche di gruppo
 - c. gestione dell’ambiente multiculturale
 - d. 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 di molto complicato dalla diversa lingua e cultura, dalle condizioni psicologiche, familiari, abitative e sociali
- 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.

⁴²³ (Linee guida istruzione adulti)

⁴²⁴ <https://www.invalsi.it/invalsi/index.php?page=archivio2019>

8.6.2 Area dell'integrazione

Tutti gli attori coinvolti nel sistema di accoglienza approfondono notevoli sforzi per favorire l'integrazione socio-relazionale dei MSNA nel tessuto territoriale e con i loro pari, ma si osserva che le più svariate iniziative messe in campo, sebbene molto interessanti ed apprezzabili, non sembrano raggiungere in modo stabile l'obiettivo in quanto non garantiscono la continuità. **L'integrazione è efficace quando è basata sulla convivenza quotidiana. La scuola è l'unica Agenzia che può garantire in maniera profonda questa opportunità** infatti, osservando i minori stranieri inseriti nelle scuole ordinarie colpisce il maggior grado di integrazione che essi raggiungono.

Si comprende che un MSNA mai scolarizzato di età maggiore rispetto a quella dell'obbligo scolastico (16 anni) debba necessariamente essere inserito nell'educativa per gli adulti, i CPIA, per ottenere la licenza media entro il compimento dei 18 anni. Tuttavia, i ragazzi ancora in età di obbligo scolastico potrebbero e dovrebbero, secondo la legge Zampa L. N.47/2017, essere inseriti nelle classi corrispondenti all'età cronologica. Spesso ciò non è possibile in quanto è complesso ottenere l'equipollenza del titolo di studio conseguito in patria oppure perché essi non ne sono in possesso. Senza questo titolo non è possibile accedere alla scuola secondaria di II grado. Pertanto, frequentemente i MSNA anche infraquindicenni devono frequentare i CPIA insieme ai loro connazionali di 17 anni o maggiorenni riducendo di molto le possibilità di integrazione.

È raccomandabile favorire l'accesso dei MSNA alle scuole e che, a tal fine:

- 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.

8.6.3 Area del superamento della frammentazione

L'assenza dei genitori durante l'età evolutiva produce **frammentazione**. L'esperienza migratoria comporta frammentazione di per sé. L'età adolescenziale è caratterizzata dalla frammentazione. Il **bisogno** di tutti i ragazzi è quello **di ricostruire una nuova integrazione**, tanto più di chi ha vissuto il trauma della migrazione ed ancora più di chi non è sostenuto in ciò dai propri genitori.

Talora il sistema di accoglienza risponde alla frammentazione con la frammentazione. Frammentazione longitudinale creando una cesura netta tra la minore età in cui è offerto il supporto multidimensionale e la **maggior età in cui il ragazzo è abbandonato** a sé stesso prima ancora che abbia avuto la possibilità di integrarsi realmente nella realtà socio-lavorativa. In altri casi è presente anche una **frammentazione orizzontale per cui gli interventi non sono progettati in una logica integrata**, complessiva e olistica.

Nella psicologia delle organizzazioni è noto come le condizioni degli operatori e delle istituzioni abbiano una correlazione diretta con le condizioni dell'utenza. Per cui se si vuole produrre integrazione è necessario che **il sistema di accoglienza dei MSNA sia pensato, progettato, valutato in maniera integrata, che sia coordinato da una realtà univoca dotata di progettualità complessiva e che all'interno di ciò siano trovate soluzioni per permettere un passaggio graduale all'età adulta**.

In sintesi si propone:

- una cabina di regia o comunque un'**entità sovraordinata che pianifichi, progetti e valuti in maniera coordinata** e strategica il sistema di accoglienza dei MSNA
- 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.
- porre in essere **progetti più stabili** che siano interrotti perché non ritenuti efficaci e non per decisioni estemporanee senza essere prima valutati (c.f.r. Chiusura del progetto sulla semi-autonomia de "Il tetto", paragrafo 5.3)

8.6.4 Area dei Tutori volontari

Come emerge dalle interviste i MSNA nella fase di inserimento nel contesto amministrativo territoriale devono risolvere una serie di problematiche burocratiche (iscrizione nell'istituto scolastico, ottenimento dell'equipollenza dei titoli di studio conseguiti, etc.). La soluzione positiva o meno di queste problematiche impatta direttamente sul loro processo di integrazione.

Inoltre, questi minori, oltre ad aver già sopportato varie forme di maltrattamento, la perdita dei riferimenti primari (genitori, familiari, contesto di vita), rischiano di essere sottoposti ad ulteriori forme di sfruttamento (c.f.r. Par.5.2). Essi quindi necessitano di un'attività di tutela istituzionale.

Il **Tutore ha un ruolo fondamentale** in questo ambito tuttavia sono state rilevate alcune criticità che ne ostacolano lo svolgimento delle funzioni. I **tempi lunghi necessari per la nomina** ed il permanere dello stesso Tutore anche nel caso in cui il MSNA sia ricollocato in un territorio differente rispetto a quello del Tutore. Con grande difficoltà da parte di quest'ultimo nell'esercitare la tutela. Pertanto, si ritiene utile:

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

AGSI, INTERSOS. (12/12/2018). Scheda per i tutori e gli operatori. *Quali percorsi per i minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari?*

Assemblea Generale Nazioni Unite. (20 Novembre 1989). Convention on the Rights of the Child.

Atti Parlamentari Camera dei Deputati . (26/07/2017). Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. *Disegni di Legge e Relazioni -Documenti- Doc XXII-BIS n.12*. Relatrice on. Carnevali.

Bateson G. (1972). Verso un'ecologia della mente. Milano: Adelphi.

Bateson G., J. D. (s.d.). Verso una teoria della schizofrenia. 1956.

Camera dei Deputati Servizio Studi. (4/11/2019). Minori stranieri non accompagnati.

Colombo M., Scardigno F. (2019). *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati*. CIRMIB.

Commissione Europea. (12/4/2017). Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio. *La protezione dei minori migranti*. Bruxelles.

Common European Framework of Reference for Languages, C. (s.d.). https://it.wikipedia.org/wiki/Quadro_comune_europeo_di_riferimento_per_la_conoscenza_delle_lingue.

Corbetta P. (2005). La ricerca sociale: metodologia e tecniche-III. Le Tecniche qualitative. Bologna: Il Mulino.

Decreto legislativo 142/2015. (s.d.). art 19, comma 5. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

Decreto Legislativo n.286. (25 luglio 1998). Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'integrazione e norme sulla condizione dello straniero.

Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione. (2017). Linee Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età.

Euridice Italia. (2019). Integrazione degli studenti provenienti da contesti migratori nelle scuole di Europa.

Fondazione ISMU. (2019). XXV rapporto sulle migrazioni 2019. Milano: Franco Angeli.

Fondazione ISMU-Iniziative e Studi sulla Multietnicità. (Novembre 2019). A un bivio: la transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

Genesin M. (2011). "Albania ieri e oggi: riforme del sistema scolastico e educazione linguistica". In P. A. D'Alessandri A., *Dopo la pioggia. Gli stati della ex-Yugoslavia e l'Albania (1991-2011)*. (p. 415 - 431). Lecce: Argo Editore.

La Rosa M., Benedetti L., Franzoni F., Grazioli P. (1995). *Solidarietà, equità e qualità*. Roma: Franco Angeli.

Legge n. 62. (10 marzo 2000). Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione. G.U. n 67 del 21 marzo 2000.

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.

Legge n.53. (28 marzo 2003). Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

Linee guida Istruzione Adulti - Allegato A. (s.d.). <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/06/08/15A04226/sg>.

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

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (31/12/2018). Report Monitoraggio MSNA. Tratto da lavoro.gov.it.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (31/12/2019). Report di monitoraggio MSNA.

Ministero dell'Interno. (4/10/2018). D.L. n113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione. *L'accoglienza (art. 1,2, comma2)*.

Ministero dell'Istruzione, d. e. (s.d.). https://www.edscuola.it/archivio/statistiche/ctp_03.pdf.

Ministero dell'Istruzione, d. e. (s.d.). https://www.miur.gov.it/documents/20182/2159038/m_pi.AOODGOSV.+Reg.Uff.+U.+0022381_3.pdf/da40f1ac-2994-1a5d-f5fa-34308ab293b9?version=1.0&t=1573808061217. Tratto da miur.gov.it.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. (11/12/2017). Linee Guida per il Diritto allo studio delle alunni e degli alunni fuori dalla famiglia di origine.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. (2006). Linee Guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. (2019/2020). Valutazione e certificazione nei percorsi di istruzione degli adulti.

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>.

Save the Children Italia Onlus. (2005). Programma per i minori separati in Europa, Dichiarazione sulle buone prassi.

Save the Children Italia Onlus. (2018). Atlante Minori Stranieri non accompagnati - Crescere lontano da casa.

Save the Children Italia Onlus. (Aprile 2018). Guida per i Tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati.

Tarozzi M. (2008). *Cos'è la Grounded Teory*. Roma: Carrocci.

UNHCR, Save the Children, INTERSOS, WEWORD, UNICEF. (Novembre 2019). Il sistema normativo a tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Wikipedia. (s.d.). *Immersione linguistica e CLIL*. Tratto da https://it.wikipedia.org/wiki/Immersione_linguistica.

Zago C. (2018). I Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti: uno strumento formativo ed educativo per i minori stranieri non accompagnati. Università degli Studi di Padova.

APPENDICE 2

Hanno collaborato con la ricerca i seguenti professionisti dei CPIA di Roma:

CPIA 1

- A. Postiglione, Ref.n.te della sede via Tiburtina;
- G. Conte, Docente di Alfabetizzazione;
- M. Tutino, Funzione Strumentale Erasmus KA2 e Docente primo livello Casa circondariale Femminile Rebibbia;

CPIA 2

- A. Pipitone, Dirigente Scolastico
- M. Del Cinque, Funzione Strumentale Area lingua italiana

CPIA 3

- P. Corasanniti, Funzione Strumentale per i MSNA

CPIA 7

- M.V. Serru, Dirigente Scolastico

CAPITOLO 9

Le traiettorie dei Minori Stranieri Non Accompagnati tra l'Italia e la Francia: percorsi singolari accidentati

A cura di Lucile Adamkiewicz

9.1 Introduzione: contesto, problematica ed ipotesi

9.1.1 Contesto

Italia e Francia, due Paesi legati al loro passato storico, Stati membri e fondatori dell'Unione Europea, entrambi negli ultimi decenni si sono confrontati con tensioni sociali e politiche in conseguenza della cosiddetta “crisi migratoria”, che qui invece sarà chiamata la crisi dell'accoglienza.

Dalla fine degli anni '90, l'Europa ha visto arrivare minori stranieri non accompagnati, quindi soli, senza la presenza dei loro rappresentanti legali (Delbos, 2010). Poi nel 2011, come conseguenza delle primavere arabe, avvenimento che ha sconvolto gli equilibri delle società di molti Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente -, l'Europa ha fronteggiato - l'esilio di una parte dei cittadini di quelle nazioni, tra cui minori stranieri non accompagnati (Save the Children, 2017).

Definizioni

Un minore straniero non accompagnato (MSNA) è definito in Italia dall'articolo 2 della Legge 47/2017 come “il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione Europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato

e 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”.

Tale definizione corrisponde a quella dell'UNHCR che inquadra il MSNA come una persona di età inferiore a 18 anni, salvo che la maggiore età si raggiunga ad un'età inferiore nella legislazione nazionale, separato dai suoi genitori e non preso in carico da un altro adulto responsabile legalmente (UNHCR, 1997).

I diritti del minore sono sanciti nella Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia del 1989. L'articolo 20 della Convenzione prevede una protezione speciale da parte degli Stati dove si trova “un fanciullo temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse”, ma lascia una riserva alla sovranità di ogni Stato nel regolare tale protezione⁴²⁵.

Sistemi di protezione: Italia e Francia

In Italia, la protezione dei MSNA è inquadrata in un sistema normativo a livello nazionale definito dalla Legge 47/2017 che stabilisce il diritto a richiedere un permesso per minore età, oltre a quello per protezione internazionale. I MSNA in Italia sono accolti e protetti dal Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI).

In Francia il sistema di protezione per MSNA è piuttosto diverso da quello italiano sia per norma che per prassi. Non esiste infatti né una legge specifica per i MSNA, né una definizione giuridica (Médecins du Monde, 2017). Il “*minore privato temporaneamente o definitivamente della protezione della sua famiglia*” (articolo 375-5 del Codice Civile) può accedere ai servizi della protezione dell'infanzia come ogni minore non emancipato presente sul territorio francese “*di cui la salute, la sicurezza o la moralità sono in pericolo e se le condizioni della sua educazione o del suo sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e sociale sono gravemente compromesse*” (articolo 375 del Codice Civile). La protezione dell'infanzia non è un sistema nazionale, ma è delegata ai Dipartimenti francesi e si chiama l'*Aide Sociale à l'Enfance* (ASE), definita nel Codice dell'Azione Sociale e delle Famiglie (CASF). I servizi dell'ASE sono rivolti ai minori francesi e stranieri in pericolo.

Per tale ragione non esiste in Francia un permesso di soggiorno per minore età. In teoria, il MSNA può richiedere la protezione internazionale prima dei 18 anni, ma in pratica la richiesta è fatta quasi sempre alla maggiore età. Ciò dipende dalle strutture di accoglienza e dai Dipartimenti. Dal punto di vista giuridico, i MSNA non sono stranieri ma minori, e la denominazione francese *Mineurs Non Accompagnés* senza il carattere “*étranger*” lo conferma. Prima del 2016, venivano chiamati *Mineurs Isolés Étrangers*. Il cambiamento di definizione mostra la volontà di evidenziare la minore età piuttosto che la condizione di straniero⁴²⁶. Però, nella prassi, tale condizione non è sempre in secondo piano. L'aumento degli arrivi nei Dipartimenti francesi ha messo in discussione il funzionamento del sistema di protezione dell'infanzia e si sono diffuse pratiche di trattamenti differenziati per fare fronte alle difficoltà: il non riconoscimento della minore età dei ragazzi e ragazze non accompagnati ne è una conseguenza palese.

Arrivi dei MSNA e politiche anti-immigrazione

Nel 2013 l'Italia e la Francia registrano una svolta: l'arrivo dei MSNA non è più un *epifenomeno* (Przybyl, 2019). Il numero dei minori presenti e censiti sui territori nazionali italiani e francesi ha avuto una rapida e vistosa crescita da quell'anno in poi. Il picco numerico in Italia è stato raggiunto nel novembre 2017 con 18.508 MSNA censiti⁴²⁷, e in Francia nel 2018 con 17.022 MSNA presi in carico dall'ASE⁴²⁸. Benché le leggi italiane e francesi considerino l'interesse del minore come prioritario, le prassi dell'accoglienza dei MSNA hanno subito l'impatto negativo delle politiche anti-immigrazione. Nel 2015, il governo francese ha chiuso temporaneamente i confini del Paese per l'organizzazione della COP21 a Parigi, e poi nuovamente per un termine più lungo in seguito all'implementazione dello

⁴²⁵ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

⁴²⁶ *Mineurs isolés étrangers: vers un nouveau mécanisme de répartition territoriale* - InfoMIE.net. <https://www.infomie.net/spip.php?article2878>. Consultato 9 giugno 2020.

⁴²⁷ *Dati SIM*. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.

⁴²⁸ Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Ministère de la Justice, *Mission Mineurs Non Accompagnés*. Rapport annuel d'activité 2018, giugno 2019, pag. 26.

stato di emergenza in Francia dopo gli attentati terroristici del 13 novembre 2015. Da quel momento i confini francesi sono rimasti chiusi, ciò che viola i principi del Codice Schengen ed evidenzia una politica anti-immigrazione. Pertanto, volendo raggiungere la Francia, alcuni MSNA incontrano numerose difficoltà nel loro percorso in Europa: prima di imbattersi negli ostacoli dell'attraversamento del confine francese e nelle difficoltà dell'accoglienza nei Dipartimenti francesi, i MSNA devono riuscire ad arrivare sul suolo italiano e accedere all'accoglienza.

Fino al 2017 l'Italia non aveva una legge per i MSNA. Con la Legge 47/2017 vengono definiti i termini dell'accoglienza dei MSNA e garantiti una serie di diritti quali l'accesso ai centri di accoglienza per minori, al sistema sanitario nazionale e alla formazione, l'ottenimento di un permesso per minore età e il diritto all'ascolto ed alla tutela volontaria. Tuttavia, la politica anti-immigrazione dell'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini, avviata nel 2018 con la chiusura dei porti italiani e l'approvazione del Decreto-Legge 113/2018, ha avuto un notevole impatto sulla situazione dei MSNA in Italia e sul loro futuro.

Nel 2018 anche il governo francese ha approvato la legge 2018-778⁴²⁹ che modifica il Codice dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e del diritto (CESEDA), e colpisce il percorso dei MSNA e neomaggiorenni in Francia. Infatti, la legge allarga la zona dei respingimenti al confine, toglie il giorno franco e introduce un nuovo sistema biometrico che schedà l'accertamento o il diniego della minore età delle persone che si dichiarano minorenni sul territorio francese⁴³⁰.

Situazione dei MSNA oggi

Attualmente, il Decreto Sicurezza e la chiusura occasionale dei porti italiani sono ancora una realtà in Italia, nonostante il Governo sia cambiato. L'applicazione della Legge 47/2017 non è ancora uniforme sul territorio italiano e mancano ancora alcuni decreti attuativi. In Francia, i controlli sistematici alla frontiera sono stati mantenuti e il riconoscimento della minore età è sempre più difficile da ottenere nei Dipartimenti francesi. Tale situazione continua ad ostacolare il percorso dei MSNA nei due Paesi. Dal 2015, cittadini e associazioni italiani e francesi si sono organizzati per superare gli ostacoli della Pubblica Amministrazione e delle autorità, ciò ha giocato un ruolo importante nell'evoluzione delle prassi e delle leggi rispetto all'accoglienza. Questi cittadini mobilitati osservano una diminuzione quantitativa dei passaggi dal 2018, ma continuano a difendere i diritti dei MSNA e a lottare per un'accoglienza sempre più degna e umana.

9.1.2 Problematica e ipotesi

L'eco, l'impatto, le divergenze e le somiglianze fra Italia e Francia rispetto alla situazione dei MSNA sono elementi importanti per capire i percorsi dei MSNA fra i due Stati. Entrambi i Paesi seguono politiche indipendenti rispetto all'accoglienza dei MSNA, ma la loro prossimità geografica, politica, economica, sociale e culturale genera de facto conseguenze reciproche. Per tale ragione, l'analisi delle traiettorie dei MSNA tra l'Italia e la Francia permette di illustrare ed evidenziare le caratteristiche di questi sistemi di accoglienza che sono diversi e interconnessi.

Numerosi rapporti ufficiali, o elaborati da associazioni, locali o internazionali si sono concentrati sulla situazione dell'accoglienza dei MSNA nei due Stati nella fase di crescita dei numeri fino al 2018. L'aumento numerico destabilizzava le strutture in funzione e dunque necessitava di valutazioni, monitoraggi, testimonianze delle azioni sviluppate e delle difficoltà incontrate. La situazione dei MSNA intanto evolveva e cambiava rapidamente, però le informazioni quantitative e qualitative sono complete soltanto fino al 2018. Negli anni a seguire il picco di arrivi, l'accoglienza dei MSNA e le traiettorie sono meno studiate. Di conseguenza, il calo dei numeri è poco approfondito e spiegato.

⁴²⁹ «Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie». 2018-778, 10 settembre 2018.

⁴³⁰ Courtois, Maïa. *La frontière franco-italienne, « zone de non-droit »* - *InfoMIE.net*. 1 febbraio 2019, <http://www.infomie.net/spip.php?article4622>.

Per tale ragione, questo rapporto pone il focus sugli anni seguenti al periodo dell'emergenza 2015-2017, per distinguere i fattori che possono aver influenzato le traiettorie dei MSNA durante e dopo la crisi, permettendo così di spiegare le evoluzioni osservate rispetto all'aumento ed alla riduzione dei numeri al confine. **In tal senso, ci si interroga sull'evoluzione delle traiettorie dei MSNA intenzionati ad attraversare il confine italo-francese tra il 2015 e il 2020 e i fattori che le influenzano.**

Una prima ipotesi viene fatta considerando che le traiettorie dei MSNA tra l'Italia e la Francia abbiano cambiato di forme e di luogo, spostandosi su punti di passaggio diversi del confine italo-francese dal 2015 ad oggi e riducendosi numericamente dal 2018.

Per spiegare la riduzione numerica e il cambiamento di luoghi di passaggio, si ipotizzano cinque fattori che potrebbero influenzare le traiettorie tra l'Italia e la Francia:

- la militarizzazione del confine francese e la prassi adottata dalle forze dell'ordine;
- le politiche di accoglienza italiane e francesi;
- la geopolitica internazionale;
- le relazioni transfrontaliere delle associazioni, cittadini e istituzioni
- le informazioni che ottengono i ragazzi durante il loro percorso.

Per rispondere a questa problematica è stata condotta una ricerca di sei mesi rispetto all'attraversamento dei MSNA al confine tra l'Italia e la Francia. La metodologia adottata sarà a seguire corredata dai riscontri empirici rilevati e suddivisi in tre sezioni:

- la singolarità delle traiettorie dei MSNA;
- l'abbassamento dei numeri e la diversificazione dei profili al confine;
- l'impatto della militarizzazione del confine e delle politiche anti-immigrazione nonché le conseguenze delle mobilitazioni civili.

Il report si concluderà con raccomandazioni e suggerimenti di ulteriori approfondimenti.

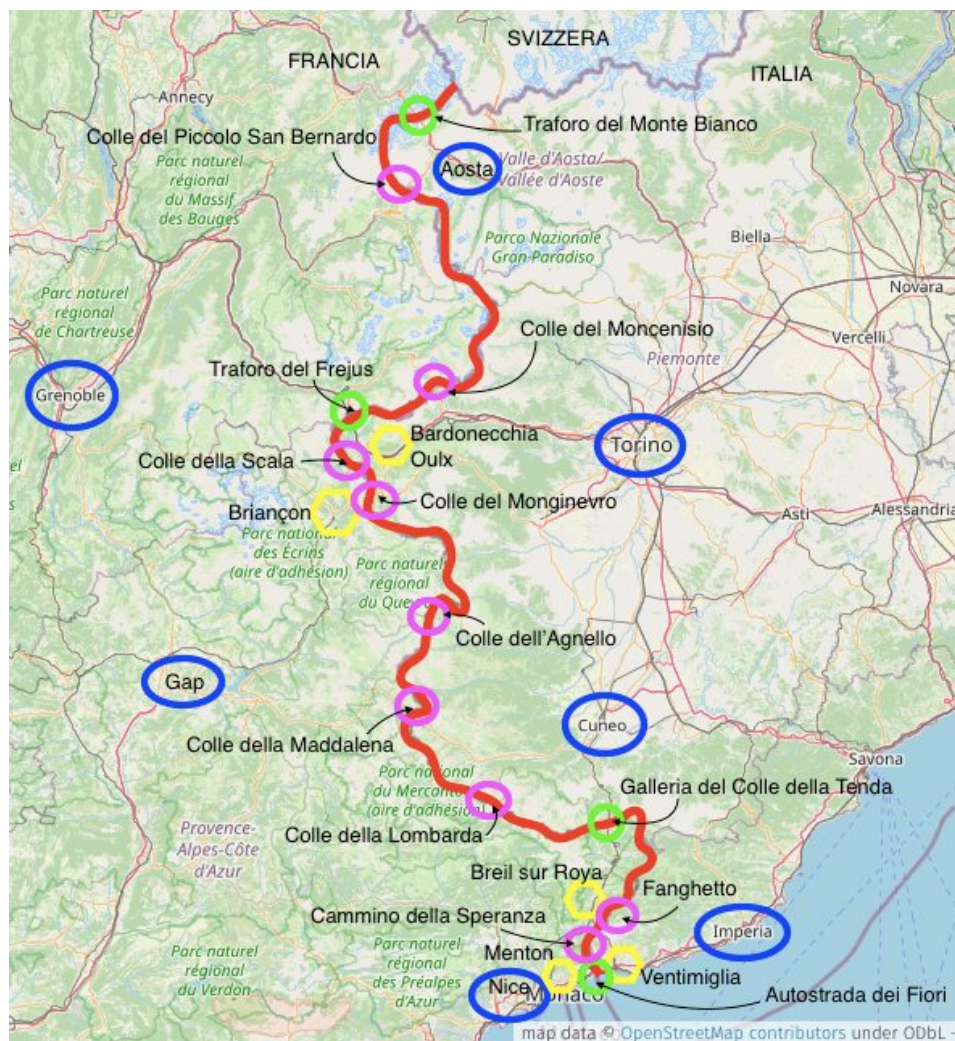
9.2 Metodologia della ricerca

9.2.1 Mappatura delle realtà studiate

Mappatura del confine

La prima tappa della ricerca è iniziata con la mappatura della zona studiata che copre l'integralità del confine terrestre tra l'Italia e la Francia, dalla Valle d'Aosta a Ventimiglia. Lo studio non si è limitato alla linea rossa tracciata sulla mappa riportata nella Tavola 1, ma è stato esteso anche alle zone transfrontaliere coinvolte e impattate dai movimenti al confine. La frontiera si concepisce sempre meno come una linea vestfaliana chiaramente tracciata, ma piuttosto come uno spazio reticolare (Amilhat Szary, 2015, 2017) costruito dagli scambi e movimenti tra differenti territori. L'approccio al terreno studiato con un prisma spaziale transfrontaliero permette di capire meglio il ruolo delle interazioni fra istituzioni, cittadini, associazioni, autorità, forze dell'ordine italiane e francesi sui movimenti al confine. Lo spazio è delimitato longitudinalmente dal confine svizzero e dal mare Mediterraneo. Per i limiti latitudinali, si è scelta l'integrazione delle grandi città delle province italiane e dei Dipartimenti francesi transfrontalieri: territori nei quali vengono espletate la maggior parte delle procedure amministrative dei MSNA. Per tale ragione, la zona studiata copre le province di Aosta, Torino, Cuneo, Imperia e i Dipartimenti francesi di Alta Savoia, Savoia, Alte Alpi, Alpi dell'Alta Provenza e Alpi Marittime.

Tavola 42 - Mappa dei passaggi e delle città del confine italo francese (Adamkiewicz, 2020)



Le città in blu sono quelle maggiormente interessate dai movimenti migratori di confine; infatti, i principali centri amministrativi e formativi per MSNA presenti nella zona studiata si trovano ad Aosta, Torino, Cuneo, Imperia, Nizza, Gap, Grenoble.

Le località evidenziate in giallo sono le cittadine transfrontaliere coinvolte direttamente nelle traiettorie dei MSNA che attraversano il confine, più mediatizzate su questo argomento: Bardonecchia, Oulx, Briançon, Breglio sul Roja, Mentone, Ventimiglia.

I cerchi rosa e verdi sono i punti di possibile passaggio del confine. Quelli rosa segnalano i varchi su strade secondarie o sentieri dove si può attraversare a piedi o con una macchina. In verde sono i passaggi dove si sconfinano tramite autostrade e ferrovie, percorsi solitamente percorribili non a piedi ma con la macchina o i bus internazionali, come FlixBus ed EuroLine, oppure i treni internazionali.

L'identificazione dei punti di passaggio e delle loro caratteristiche fisiche, materiali e politiche, permette di affrontare con discernimento le diverse realtà degli spazi transfrontalieri e delle traiettorie percorse. Il carattere fisico della geografia delle zone studiate è un elemento importante da considerare nella comprensione delle rotte. Il terreno di montagna della zona Nord è un fattore cruciale che influenza molto le condizioni di attraversamento del confine, oltre che le pratiche di controllo e le forme di mobilitazione dei cittadini (Bachellet, 2018). Altresì la parte Sud, meno montuosa del confine Nord, comprende delle difficoltà sul terreno: i diversi incidenti avvenuti sul Passo della Morte a Ventimiglia e i sistemi di controllo sui monti che sovrastano la valle della Roja ne sono esempi.

Lo studio si concentra sulle due zone transfrontaliere dove si registrano i maggiori passaggi dei MSNA: la zona Sud a Ventimiglia, la zona Nord a Briançon, con riguardo anche ai vicini colli del Tenda, della Maddalena e dell'Agnello. Inoltre, è stata analizzata la situazione al confine tra la Valle d'Aosta e Chamonix, dove lo studio ha rivelato una presenza di MSNA significativa sulla rotta del traforo del Monte Bianco.

Mappatura delle reti operative e delle figure chiave

Dopo aver mappato i luoghi di passaggio, è stato necessario procedere alla schedatura delle strutture formali e informali d'incontro e di accoglienza vicine al confine, luoghi dove possono trovare appoggio i MSNA. Quest'identificazione ha permesso di avere una lista delle strutture da poter contattare per la ricerca, individuando in anticipo le loro caratteristiche e informazioni generali.

La classificazione dei siti ha dimostrato una frammentarietà del sistema di accoglienza istituzionale nei due Paesi. Ci sono cittadine transfrontaliere come Briançon e Ventimiglia dove non c'è nessuna struttura di accoglienza istituzionale speciale per MSNA benché siano necessarie, mentre città come Torino e Nizza hanno diversi centri di accoglienza.

Sul versante francese è quasi impossibile elencare la totalità dei centri di accoglienza per MSNA perché i minori francesi e stranieri convivono negli stessi istituti e non sono divulgate informazioni sull'identità delle persone ospitate. Per di più, ci sono città come Grenoble dove i MSNA con una età superiore a 16 anni sono in affidamento familiare.

Dal lato italiano, non ci sono solo i centri del SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri)⁴³¹ che ospitano i MSNA, ma c'è un'ulteriore frammentarietà dovuta alle iniziative sorte per rispondere alla carenza di posti nei centri SIPROIMI. Ad esempio, a Torino ci sono strutture diverse che fanno parte del progetto SIPROIMI e altri progetti di accoglienza come la Casa Aylan della Cooperativa Terremondo⁴³². Negli ultimi anni in Italia numerosi MSNA sono stati ospitati in strutture diverse quali i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), a volte in convivenza con adulti.

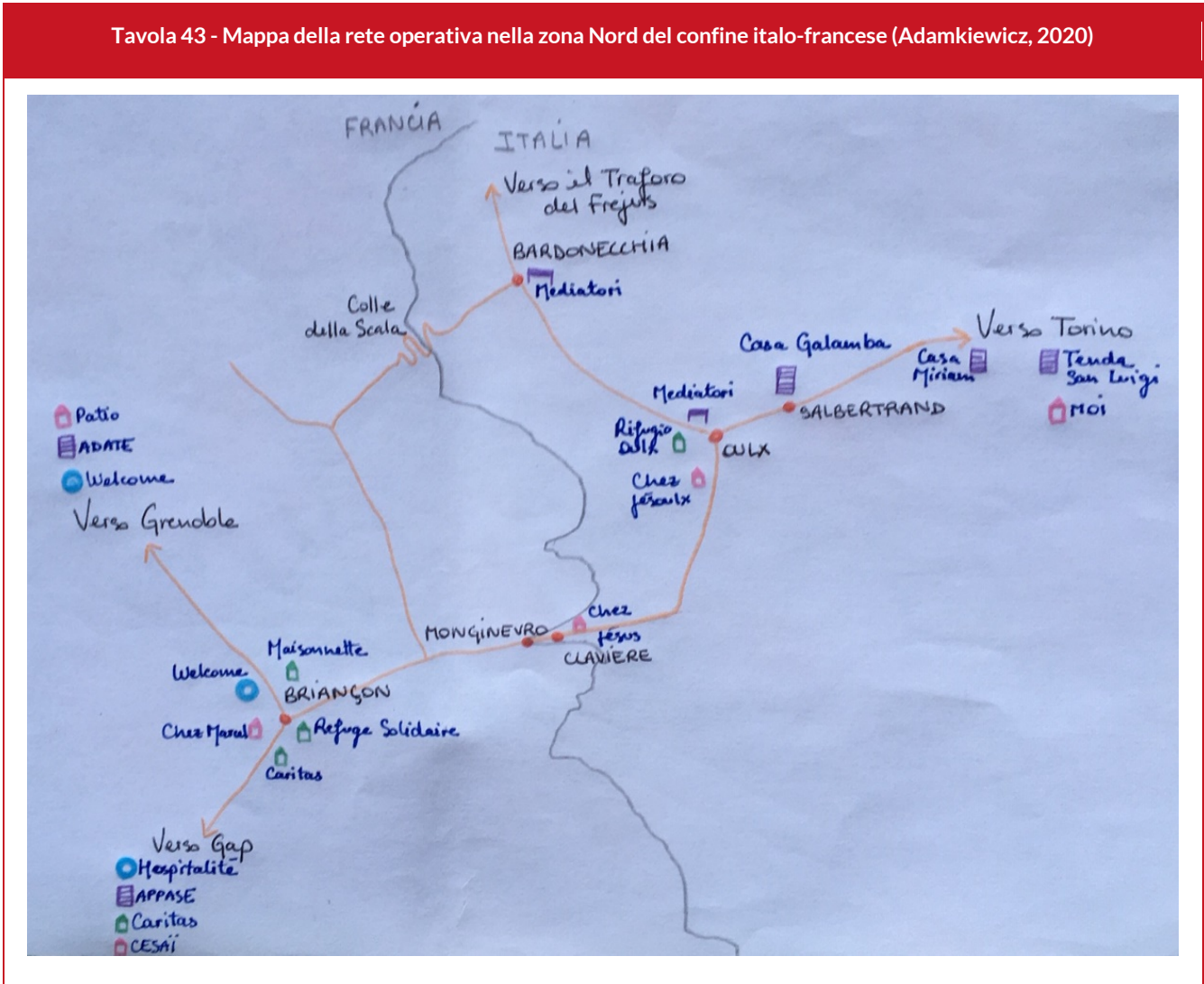
Per approfondire la ricerca ed in particolare questa inorganicità del sistema, sono stati presi contatti con alcune strutture di riferimento. L'obiettivo dello studio mira all'analisi delle traiettorie e dei movimenti dei MSNA al confine, dunque sembrava più pertinente focalizzarsi sulle strutture di passaggio, e non sui centri di accoglienza di lungo periodo dove i ragazzi si fermano. Perciò le strutture informali di accoglienza parevano essenziali. L'identificazione anticipata delle caratteristiche delle strutture è stata necessaria per organizzare gli incontri e le interviste.

⁴³¹ SIPROIMI è il nuovo acronimo del sistema di protezione chiamato SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) prima del D.L. 113/2018.

⁴³² *Una famiglia che accoglie è una comunità che cresce*. www.casaaylan.it, <http://www.casaaylan.it/>. Consultato 12 giugno 2020.

La conoscenza pregressa di alcuni territori e delle reti associative, incrementata anche grazie ad esperienze lavorative e personali a Torino nella Cooperativa Terremondo con neomaggiorenni, in Val di Susa, a Grenoble con la Caritas per i MSNA non riconosciuti minori dal Dipartimento dell'Isère, in Valle d'Aosta e nella città di Briançon, ha facilitato l'identificazione e l'approccio delle figure chiave e delle strutture di riferimento. I rapporti stilati da vari organismi che si occupano di queste realtà locali hanno permesso di mappare le reti operative. A tal proposito si segnala il rapporto dell'associazione Quatorze che configura una diagnosi architeturale e sociale dei luoghi di accoglienza tra la Val di Susa e Briançon⁴³³ permettendo l'individuazione delle strutture formali e informali dove possono transitare i MSNA presenti nella zona Nord. Poi, i consigli e contatti condivisi dalle persone incontrate durante la ricerca sono serviti da guida nel completare la rete operativa da contattare.

Tavola 43 - Mappa della rete operativa nella zona Nord del confine italo-francese (Adamkiewicz, 2020)



La mappatura dei luoghi chiave ha fatto emergere differenti tipi di strutture:

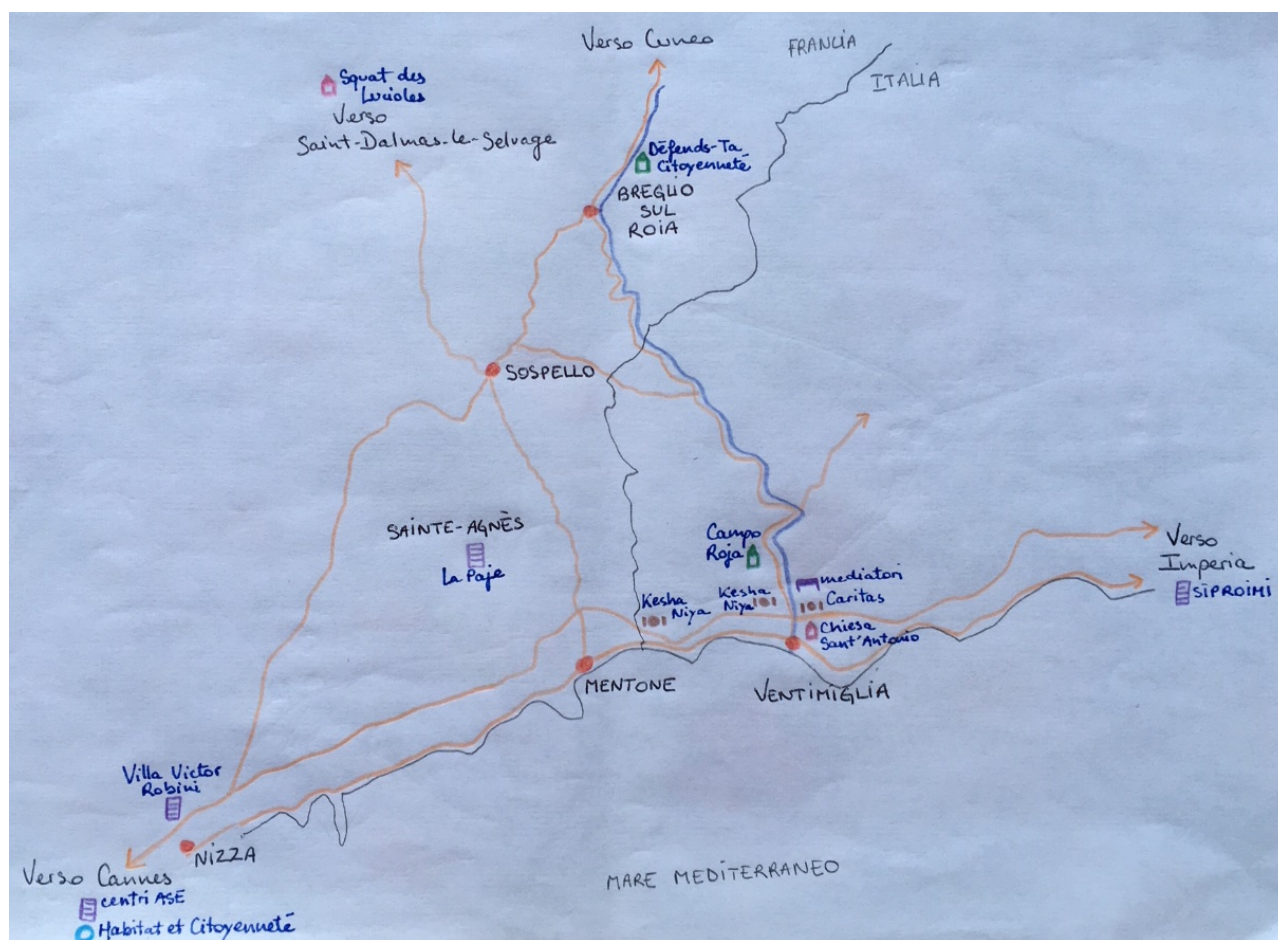
- **I luoghi informali, privati o case occupate (che esistono o sono esistite), gestite da cittadini e militanti, dove alcuni migranti si fermano durante il loro percorso al confine:** la casa cantoniera di Oulx “Chez Jéscoux”, la chiesetta di Clavière “Chez Jésus”, la casa occupata di Briançon “Chez Marcel”, il palazzo occupato “MOI Lingotto” a Torino, il “Patio Solidaire” occupato nell’Università di Grenoble, le case occupate Cézanne e CÉSAÏ a Gap, il locale occupato della SNCF chiamato “Le Squat des Lucioles” a Saint-Dalmas-le-

⁴³³ Quatorze, *Diagnostic Partagé de l'accueil Inconditionnel Dans Le Briançonnais*. (Aout 2019)

Selvage, la casa di Cédric Herrou a Breglio sul Roja, la casa di Hubert e Francesca a Cannes⁴³⁴, il greto del fiume a Ventimiglia, la chiesa di Sant'Antonio delle Gianchette a Ventimiglia, la presenza del gruppo Kesha Niya Kitchen a Ventimiglia, le reti di affidamento familiare informale.

- **I rifugi e le reti associative autorizzati dai comuni:** il Refuge Solidaire, il locale Sainte Thérèse della Caritas e la Maisonnette a Briançon, il rifugio della Croce Rossa e di Rainbow4Africa a Oulx, gli affidamenti familiari delle reti Hospitalité e Welcome a Gap e Grenoble, la Caritas di Grenoble, Gap e di Ventimiglia, la Cooperativa Terremondo di Torino, il Campo Roja gestito dalla Croce Rossa a Ventimiglia⁴³⁵.
- **Le strutture di accoglienza e punti informativi istituzionali:** il SIPROIMI per MSNA di Salbertrand “Casa Galamba”, la “Casa Miriam” per MSNA a Rubiana, i centri di accoglienza come “les Chabottes” gestiti dall’APPASE⁴³⁶ a Gap, il centro di prima accoglienza Sainte Agnès a Mentone, i centri di accoglienza di Nizza e altre città e paesi, i centri di accoglienza e affidamento familiare di Grenoble gestiti dall’ADATE⁴³⁷, i centri di seconda accoglienza dell’Ufficio Minori della Regione Valle d’Aosta.

Tavola 44 - Mappa della rete operativa nella zona Sud del confine italo-francese (Adamkiewicz, 2020)



⁴³⁴ <https://www.france.tv/france-2/13h15-le-samedi/1423683-loza.html>.

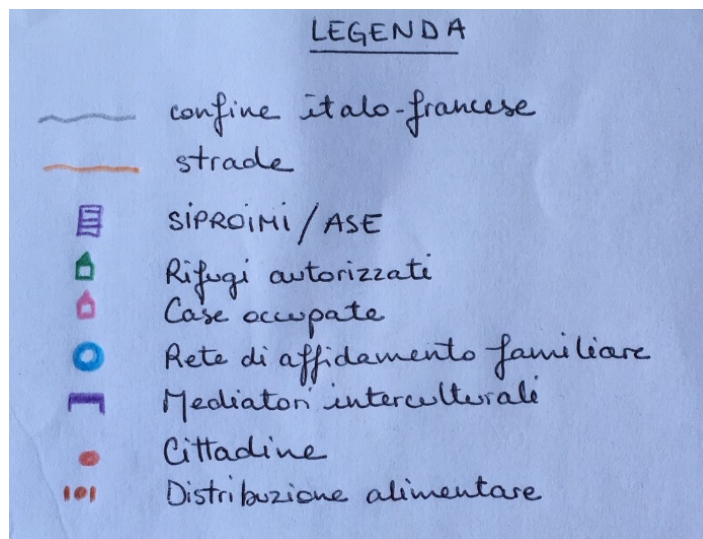
⁴³⁵ Il Campo Roja non è un centro istituzionale perché non corrisponde ad un CAS, un SIPROIMI o un HotSpot, però si distingue dagli altri rifugi perché vengono prese le impronte all’ingresso con la presenza della polizia, e anche perché dovrà conoscere un cambiamento di forma prossimamente: diventare istituzionale o chiudere.

⁴³⁶ L’APPASE (Association Pour la Promotion des Actions Sociales et Éducatives) è un’associazione delle Alte Alpi a cui l’ASE (Aide Sociale à l’Enfance) ha delegato la gestione dell’accoglienza dei MSNA.

⁴³⁷ L’ADATE (Association Dauphinoise pour l’Accueil des Travailleurs Étrangers) è un’associazione dell’Isère a cui l’ASE ha delegato la gestione dell’accoglienza dei MSNA.

L'identificazione dei luoghi chiave che incontrano i MSNA durante il loro percorso tra l'Italia e la Francia permette anche di rilevare i riferimenti di persone, cittadini, operatori coinvolti nell'accoglienza e il sostegno sociale ai MSNA. La conoscenza di tale rete operativa è stata possibile grazie alla condivisione dei contatti e del materiale documentale promossa dalle prime persone incontrate.

Legenda delle mappe delle reti operative nelle zone Nord e Sud del confine italo-francese (Adamkiewicz, 2020)



Mappatura delle zone controllate dalle forze dell'ordine

Dopo aver mappato la rete associativa-istituzionale dell'accoglienza e del passaggio dei MSNA tra l'Italia e la Francia, l'ultimo aspetto da considerare è stato quello dei controlli effettuati dalle forze dell'ordine.

Dal ripristino dei controlli sistematici al confine francese nel 2015, la frontiera interna francese ha visto moltiplicarsi i posti di controllo fissi e mobili, e di conseguenza il personale delle forze dell'ordine⁴³⁸. Il Governo francese ha creato diciassette Punti di Passaggio Autorizzati (PPA) sul confine italo-francese dove sono presenti differenti corpi delle forze dell'ordine come i carabinieri, la polizia nazionale, la polizia delle frontiere, i militari. Questi PPA si trovano al traforo del Monte Bianco, nella stazione di Modane, al traforo del Frejus, al Colle del Piccolo San Bernardo, al Colle del Moncenisio, al Colle della Maddalena, al Colle della Scala, al Colle del Monginevro, al Colle dell'Agnello, al Colle di Tenda, presso i ponti San Luigi e San Ludovico a Mentone, presso la stazione di Mentone Garavan e l'autostrada A8, a Sospello, sulla strada e alla stazione di Breglio sul Roja. Oltre a questi PPA, ci sono controlli mobili autorizzati che possono anche portare a dei respingimenti, segnalati da un documento "Refus d'Entrée" nei 10 chilometri dal confine e nelle stazioni internazionali. Infatti, le città di Briançon, Cannes et Nizza sono soggette o sono state soggette a controlli non permanenti nelle loro stazioni, pur non essendo PPA. Questi luoghi di controllo giocano un ruolo essenziale durante il percorso dei MSNA, e rispetto al modo di mobilitazione dei cittadini.

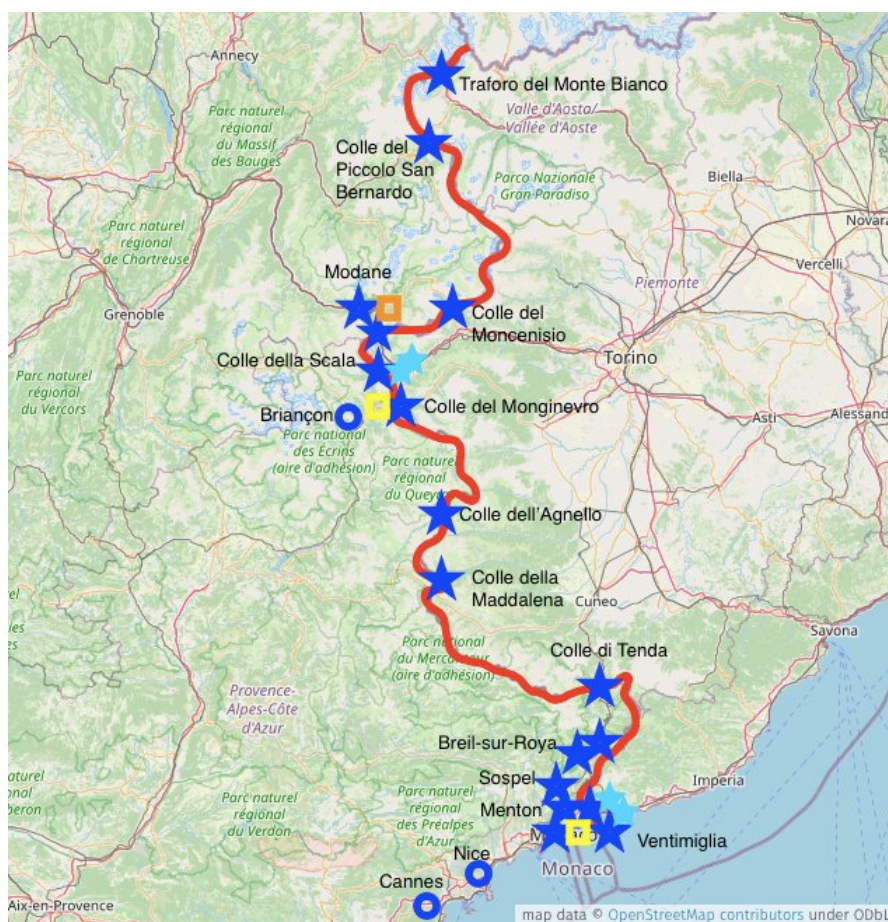
Sulla mappa sono evidenziati i nuovi diciassette PPA collocati sulla frontiera francese. Ci sono dieci PPA situati sulla linea del confine e sette PPA sul territorio francese. Questi sette PPA sono presenti in stazione, in autostrada o nelle città della zona limitrofa dei 10 km. Eppure non tutte le stazioni, autostrade e città limitrofe sono diventate

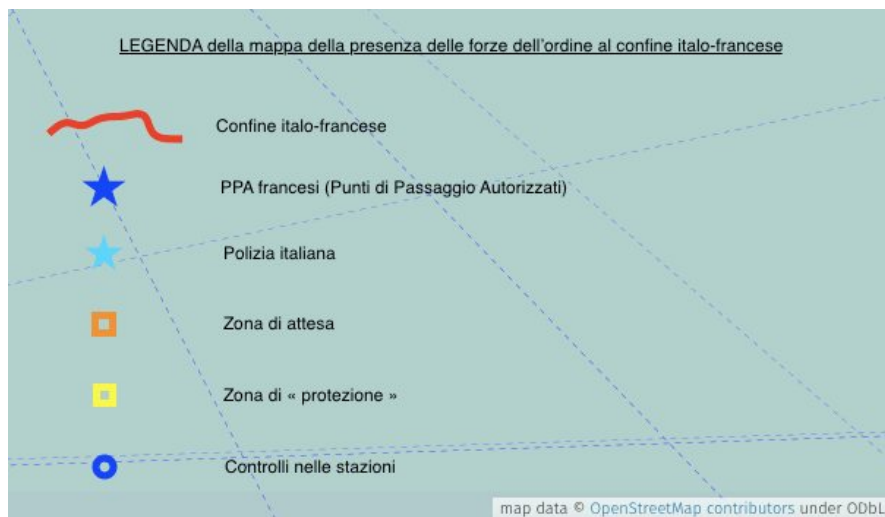
⁴³⁸ Lambert, Anaïs, et al. *Persona Non Grata, Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne*. Rapport d'Observation 2017-2018, ANAFÉ, gennaio 2019. pag. 148, <http://www.anafe.org/spip.php?article520>.

PPA, ma soltanto quelle considerate dal Governo francese come punti di passaggio cruciali. La valle della Roja è diventata una zona integralmente sorvegliata con differenti posti di blocco all'interno del territorio francese.

Sulla mappa identifichiamo anche le “zone di attesa” e le “zone di protezione”. La “zona di attesa” del Servizio della Polizia Alla Frontiera (SPAF) della stazione di Modane è stata creata nel 2016 e rappresenta l'unica “zona di attesa” legale del confine italo-francese. A questo sito possono accedere l'Associazione Nazionale d'Assistenza alle Frontiere per gli Stranieri (ANAFÉ) e il Controllore Generale dei Luoghi di Privazione di Libertà (CGLPL) che redigono rapporti e raccomandazioni per testimoniare le condizioni di detenzione. Tuttavia, sul confine italo-francese ci sono altri due posti la cui situazione legale non è mai stata chiarita e che sono considerati dalle forze dell'ordine come “zone di protezione”, di “*mise à l'abri*”, dove soltanto il CGLPL può fare controlli. Queste zone di privazione di libertà si trovano una alla PAF del Monginevro e una alla PAF di Mentone; si tratta di costruzioni modulari, dove le persone rimangono la notte prima di essere rimandate in Italia.

Tavola 45 -Mappa della presenza delle forze dell'ordine al confine italo-francese (Adamkiewicz, 2020)





Questa identificazione degli spazi di passaggio alla frontiera ci ha permesso di evidenziare le zone cruciali di tensione dove si trovano le strade per sconfinare, le strutture e reti di accoglienza e i posti di controllo delle forze dell'ordine. Le due zone dove maggiori sono i passaggi del confine sono la zona Nord tra la Valle di Susa e Briançon e la zona Sud tra Ventimiglia e Mentone. Questi due territori registrano una presenza più massiccia delle reti di accoglienza e di controllo, dovuta appunto ai passaggi più numerosi.

9.2.2 Raccolta dati

La mappatura del confine italo-francese evidenzia gli elementi che interessano l'attraversamento dei MSNA, ciò che permette di organizzare la raccolta dati con una linea guida. I dati qualitativi e quantitativi sono stati raccolti dai rapporti stilati dalle istituzioni e associazioni nonché tramite le interviste fatte a figure chiave, attori locali e MSNA o neomaggiorenni stranieri.

Attori locali e nazionali

Rapporti e articoli

Per impostare la ricerca, è stata fondamentale la lettura dei rapporti sulla situazione dei MSNA in Europa, in Francia, e in Italia così da conoscere gli studi già elaborati, capire le realtà nazionali ed europee, nonché le dinamiche locali rispetto all'accoglienza, ai percorsi dei MSNA e ai movimenti sul confine italo-francese. Perciò sono stati consultati diversi rapporti pubblicati da organizzazioni internazionali e nazionali. Le ONG e organizzazioni indipendenti come InterSOS, Save the Children, Human Rights Watch (HRW), l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), l'Agenzia europea dei diritti fondamentali (FRA), hanno redatto diversi rapporti sulla situazione dei MSNA in Europa, in Francia, in Italia e al confine italo-francese. Altre organizzazioni come Oxfam, la Cimade, Amnesty International, l'ANAFÉ o il CGLPL hanno pubblicato report sulla situazione alle frontiere o sulle traiettorie migratorie, dedicando attenzione anche ai MSNA. Queste ricerche hanno permesso di evidenziare i punti chiave delle difficoltà dell'accoglienza e dell'attraversamento del confine e identificare le persone di riferimento da incontrare e intervistare.

Interviste degli attori locali

Al fine di approfondire il tema oggetto di questa ricerca è stata fondamentale la partecipazione e la disponibilità degli attori locali o nazionali: operatori sociali, coordinatori di strutture di accoglienza, mediatori interculturali,

cittadini, volontari, militanti, avvocati, ricercatori, studenti. Durante la ricerca sono state fatte 31 interviste, di cui 5 con minori stranieri non accompagnati o neomaggiorenni (v. Lista, Appendice 1).

Gli attori locali e nazionali incontrati durante la ricerca sono impegnati professionalmente o volontariamente nelle seguenti organizzazioni, associazioni o strutture: UNHCR Italia e antenna sui confini settentrionali, Save the Children Italia e antenna a Ventimiglia, Amnesty International Nizza, Caritas Grenoble, Briançon, Aosta e Ventimiglia, WeWorld Ventimiglia, Tous Migrants Briançon, Rainbow4Africa Oulx, Kesha Niya Kitchen Ventimiglia, ANAFÉ, CAFI (Coordinazione delle Azioni inter-attori alle Frontiere Interne), ASGI Torino, InterSOS Ventimiglia, Réseau Hospitalité Gap, Refuges Solidaires Briançon, APPASE Briançon, Ufficio Minori Aosta, Cooperativa Frassati Salbertrand, Cooperativa Terremondo Torino, collettivo Chez Marcel a Briançon, Diaconia Valdese della Val di Susa e di Ventimiglia. Le interviste sono ripartite geograficamente nella maniera seguente: ventuno persone sono state intervistate rispetto al confine tra la Valle di Susa e Briançon di cui cinque nella Valle di Susa, tre a Torino, sei a Briançon, una a Gap e quattro in altre città; dodici persone sono state intervistate rispetto al confine Sud tra Ventimiglia e Mentone di cui tre a Mentone, tre a Ventimiglia e quattro in altre città; due attori sono stati intervistati nella Valle d'Aosta e tre a Grenoble. La conoscenza di una parte dei territori studiati ha permesso di avere già dei riferimenti in alcune associazioni delle città citate. Le interviste sono state realizzate per la maggior parte via chiamata o video-chiamata a causa della situazione di *lockdown* in Italia e in Francia in vigore da marzo a giugno 2020.

Tuttavia, prima della crisi sanitaria del Covid-19, è stato possibile partecipare alla *Grande Maraude Solidaire* organizzata al Monginevro il 7 marzo 2020 dove hanno avuto inizio alcuni degli incontri e delle interviste dirette parte della presente ricerca. Tale manifestazione è stata il momento ideale per un primo incontro con le figure chiave della zona Nord mobilitate nella difesa dei diritti dei migranti al confine italo-francese. Una presenza di cinque giorni a Briançon, dal 7 al 11 marzo, ha consentito di incontrare diverse figure impegnate al rifugio, a Tous Migrants, alla Caritas, nel collettivo Chez Marcel, a Amnesty International e all'associazione APPASE; ma anche neomaggiorenni o MSNA presenti a Briançon o a Oulx.

Nel maggio 2020, terminata la chiusura dovuta all'emergenza sanitaria, è stato possibile visitare la zona Sud del confine e partecipare alle attività organizzate dalle associazioni locali. Dall'1 all'8 luglio sono stati incontrati diversi attori: quattro attivisti di Kesha Niya Kitchen, tre volontari di Médecins du Monde Nizza, due operatori della Chiesa Valdese, il consulente legale e il mediatore interculturale di WeWorld, la referente territoriale di Save the Children, i volontari della Caritas e di Amnesty International, due coordinatrici della CAFI e dell'ANAFÉ, un avvocato impegnato sulla difesa delle persone straniere al confine. Questi incontri di persona hanno condotto ad una migliore comprensione delle dinamiche e particolarità locali. Durante la settimana di ricerca sul campo, è stato possibile partecipare a due giorni di monitoraggio alla frontiera organizzati dalla CAFI e l'ANAFÉ. Il monitoraggio consiste in osservazioni di fronte alla PAF francese e una raccolta di testimonianze delle persone respinte. Le interviste semi strutturate svolte con gli attori locali, i MSNA presenti in Italia e in Francia e le persone respinte al confine, hanno fornito un quadro essenziale per raccogliere i dati qualitativi.

Approccio dei MSNA intervistati: metodologia alternativa

Il parere e la testimonianza dei minori stranieri non accompagnati o neomaggiorenni presenti in Italia e in Francia sembravano necessari, ma più delicati da ottenere. Questa parte della metodologia ha generato dubbi e riflessioni. Intervistare attori locali sul loro impegno professionale o volontario non necessita dello stesso approccio rispetto alle persone per le quali l'attraversamento del confine è parte della loro storia e può rappresentare una difficoltà, un trauma. A questo va aggiunta la particolare attenzione che va dedicata alla giovane età del target della ricerca. A conferma della difficoltà del raccontare basti l'esperienza avuta con una ragazza ex-MSNA di Grenoble che non ha accettato di parlare del suo percorso in Italia perché "*faceva troppo male raccontarlo*". La sua risposta negativa ha sottolineato la necessaria delicatezza nell'approccio a questi argomenti. Inoltre, il raccontare la propria storia rappresenta una prova ricorrente durante il percorso amministrativo delle persone esiliate, rifugiate, richiedenti asilo, minori stranieri non accompagnati. La violenza simbolica del racconto è stata quindi tenuta in considerazione nella preparazione e il proseguimento della ricerca. L'intervista biografica e il questionario fanno parte della metodologia classica nelle scienze sociali, però possono essere inadatti nel campo dei *refugee studies* che si interessano a delle persone vittime di politiche di asilo basate su prove di credibilità (Mekdjian, 2016). Per tale ragione, i questionari e le interviste classiche con minori stranieri non accompagnati o neomaggiorenni sono stati esclusi.

Assenza di questionari

La raccolta dati relativi alla ricerca è stata fatta senza questionari per non generare tra i ragazzi esiliati confusione rispetto al momento della raccolta dei dati personali. Infatti, anche alla luce del confronto con la coordinatrice sociale del *Refuge Solidaire* di Briançon, sono emersi i molteplici effetti perversi dei questionari rivolti alle persone ospitate. A suo parere, i questionari si possono fare somministrare solo dopo una presenza lunga e regolare al rifugio, a seguito dell'instaurarsi di una relazione di fiducia con le persone ospitate, e non possono essere delegati ai volontari del rifugio che operano nella fase della prima accoglienza provando a relazionarsi positivamente e a rassicurare i nuovi arrivati. Chiedere alle persone esiliate di rispondere ad un questionario dopo il loro arrivo al rifugio rischia di generare confusione con le pratiche amministrative francesi o italiane di raccolta dei dati personali per avviare la richiesta di permesso di soggiorno. Considerata la situazione creatasi a seguito della pandemia Covid-19, si è deciso di non somministrare nessun questionario ai residenti dei rifugi o in accoglienza al confine.

Interviste amichevoli

Per evitare la violenza simbolica del racconto e la confusione creata dalla forma dell'esercizio e dalla posizione del ricercatore, si è deciso di contattare persone con le quali si era già instaurata una solida relazione di fiducia. Intervistare persone già conosciute può generare distorsioni nella raccolta e interpretazione dei dati. Tuttavia, per prevenire gli effetti perversi delle interviste biografiche e superare le difficoltà materiali del contesto di quarantena, rivolgersi a persone conosciute è stato il metodo più adeguato allo studio. Le esperienze precedenti vissute in diverse strutture di accoglienza e i legami personali e sviluppati durante gli studi universitari hanno costituito le basi per le interviste "amichevoli". La conoscenza pregressa delle persone ha permesso di contattare ragazzi il cui percorso corrispondeva all'oggetto di studio. Per di più, si è deciso di intervistare tutti soggetti, eccetto uno, la cui situazione amministrativa era stabilizzata e che dunque potessero parlare del loro percorso e delle difficoltà incontrate con una presa di distanza. È stato così seguito il consiglio del co-presidente dell'associazione Tous Migrants, con il quale ci si è confrontati rispetto ai rischi delle interviste biografiche.

I cinque ragazzi interrogati hanno profili e percorsi diversi. Cellou e Ladj⁴³⁹ vivono a Grenoble, conosciuti come minori stranieri non accompagnati durante l'esperienza lavorativa presso la Caritas che aiuta i migranti a superare le difficoltà amministrative e di alloggio. Sono arrivati dall'Italia attraversando il confine a Ventimiglia. Si è sviluppata con loro un'amicizia che dura da tre anni e che ha permesso di condurre le interviste in un clima di fiducia e di potersi confrontare rispetto alla metodologia più adatta. Cellou è stato riconosciuto MSNA dopo un ricorso presso il Giudice Minorile e Ladj ha compiuto i 18 anni. Seguono tutti due i loro studi a Grenoble e sono ancora aiutati da alcune associazioni della città. Moussa invece, è uno studente guineano incontrato all'Università di Grenoble. È arrivato a Briançon nel 2017 e aspetta ancora la decisione rispetto al suo ricorso per la richiesta d'asilo in Francia. La relazione da *studente a studente* ha permesso di discutere in maniera aperta della metodologia delle interviste. Il quarto giovane, Salif, è un neomaggiorenne maliano, incontrato l'anno scorso presso la cooperativa Terremondo dove terminava la sua accoglienza in struttura. Accolto nei servizi di protezione per MSNA a Torino, ha ottenuto l'asilo alla maggiore età e sta proseguendo la relazione di reciproca conoscenza da allora instaurata. L'ultimo ragazzo chiamato presenta una situazione a parte. Madou è un neomaggiorenne senegalese, incontrato sul confine ad Oulx a marzo 2020: era intenzionato ad andare in Francia, ma dopo il suo primo respingimento dalla PAF ha deciso di spostarsi a Torino. Il contatto è stato poi mantenuto, inizialmente per discutere della ricerca di lavoro a Torino, ma durante una lunga conversazione ha incominciato a parlare del suo percorso in Italia come minorenni e maggiorenne e questo dialogo si è trasformato in un'intervista improvvisata, possibile anche grazie alla fiducia costruita durante i tre mesi precedenti.

Con i cinque ragazzi intervistati sono sempre state chiarite le regole in anticipo: che le domande riguardavano soltanto la loro esperienza in Italia e in Francia, alle quali potevano non rispondere e/o esternare emozioni tra cui ad esempio imbarazzo. I loro pareri rispetto alla metodologia hanno confermato il beneficio della conoscenza pregressa per il buon esito delle interviste.

⁴³⁹ I nomi dei 5 ragazzi MSNA e neomaggiorenni intervistati per la ricerca sono fittizi per non divulgare la loro identità e non incidere sulle procedure amministrative in corso.

Queste interviste, tenuto conto della crisi sanitaria del Covid-19, sono state realizzate al telefono. Tuttavia, in ultima analisi, questa modalità di intervista ha permesso ai ragazzi intervistati di vivere le loro emozioni senza la paura di essere giudicati. Potevano esprimere fisicamente le loro emozioni senza essere visti, cosa che è sembrata loro meno intimidatoria. In alcune interviste si sono avvertite emozioni più forti rispetto alle sole parole, e se ne è potuto parlare facilmente e liberamente grazie alla distanza fisica.

Il presente rapporto evoca anche altri giovani MSNA o neomaggiorenni con cui non sono state eseguite delle interviste, ma le cui esperienze permettono di ampliare i risultati.

Database ufficiali

Per completare ed esaminare i dati qualitativi raccolti tramite le interviste e la lettura dei rapporti, lo studio necessitava altresì dell'analisi dei dati quantitativi elaborati dai database ufficiali.

Italia: il SIM del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Il database ufficiale italiano in materia di accoglienza e relativo al percorso dei MSNA è gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso il Sistema Informativo dei Minori (SIM)⁴⁴⁰. Il SIM è recente sul territorio italiano, ma la raccolta mensile dei dati esiste ed è pubblicata dal 2014. L'analisi dei dati del SIM è stata necessaria per approfondire i dati e le evoluzioni evocate nelle interviste e nei rapporti. I dati SIM hanno permesso di rilevare le evoluzioni generali rispetto ai numeri degli arrivi, le nazionalità presenti, le città interessate. Queste cifre dello Stato italiano sono state confrontate con i dati stilati al confine e sul territorio francese al fine di monitorare l'impatto reciproco tra Italia e Francia rispetto ai movimenti migratori.

Francia: La Missione MNA del Ministero della Giustizia

Per completare i dati quantitativi, la Missione Minori Non Accompagnati (MMNA)⁴⁴¹ del Ministero della Giustizia francese pubblica dati ufficiali annuali rispetto alla presenza dei MSNA sul territorio francese, con aggiornamenti regionali. Il database ufficiale francese della MMNA propone un panorama dei dati quantitativi dal 2014. L'analisi di tali dati, presentata nella parte dei risultati della ricerca, permette di paragonarli a quelli stilati dalle strutture individuate sul confine rispetto ai passaggi e respingimenti dei MSNA, ma anche ai dati italiani.

9.3 Risultati della ricerca

I sei mesi di ricerca hanno condotto ad una visione complessa dei fattori che influenzano le traiettorie dei MSNA tra l'Italia e la Francia. Infatti, trattandosi di esseri umani in movimento, trarre conclusioni generali sembra un compito delicato e rischioso.

La ricerca dimostra l'impossibilità di concepire le traiettorie dei MSNA come un fenomeno omogeneo sul quale influiscono una serie di fattori identici. Di conseguenza, la prima parte dell'esposizione dei risultati intende rendere conto dell'**eterogeneità dei percorsi migratori** dovuta alla grande diversità dei profili, degli obiettivi iniziali e costruiti via via, delle persone o eventi incontrati, nonché all'azzardo del viaggio.

La seconda parte propone un'analisi di due tendenze osservate in questi ultimi anni rispetto alle persone che attraversano il confine italo-francese: **la diminuzione dei numeri e la diversificazione dei profili**.

La terza parte dettaglia gli **impatti delle politiche anti-immigrazione e delle mobilitazioni civili**.

⁴⁴⁰ Dati SIM, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

⁴⁴¹ Dati MMNA, <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/mineurs-non-accompagnes-12824/>

9.3.1 Traiettorie eterogenee e storie singolari dei MSNA

Il target studiato è caratterizzato da soggetti in età giovane, in condizione di solitudine sul territorio in cui si trovano ed in situazione di difficoltà amministrative dovute alla loro nazionalità straniera. Infatti, la ricerca si concentra sui MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA presenti sui territori italiani e francesi, e soprattutto al confine tra i due Paesi. Questi giovani presentano una gamma di nazionalità, età, obiettivi, situazioni familiari e sociali, lingue, livelli di formazioni estremamente diversificata che non permette di presentare un prototipo di MSNA classico. Di conseguenza, non esistono traiettorie standard di MSNA. Per tale ragione, questa ricerca propone un'illustrazione quantitativa e qualitativa della diversità dei profili e dei percorsi intrapresi.

Profili diversi, ma tutti giovani

I MSNA e i neomaggiorenni ex-MSNA sono in maggior parte adolescenti o giovani adulti, ma nonostante la comune giovane età, presentano profili soggettivi molto diversi.

Il MSNA: un adolescente in fuga

Il MSNA è caratterizzato in prima istanza dalla sua minore età. Secondo la definizione dell'UNHCR, l'età del MSNA è inferiore ai 18 anni, salvo nei Paesi dove la maggiore età si raggiunge più tardi⁴⁴². Di conseguenza, il MSNA che non è maggiorenne giuridicamente, non è autonomo nelle sue procedure amministrative. Il neomaggiorenne ex-MSNA invece è diventato indipendente e responsabile giuridicamente, eppure il suo passato MSNA può dare luogo ad alcune difficoltà amministrative, formative, linguistiche e d'integrazione che il sistema di entrambi i Paesi studiati non riesce ancora ad affrontare in modo efficace. I MSNA e i neomaggiorenni affrontano una situazione di fragilità legata a questi fattori, quali l'incertezza amministrativa, la mancanza di una figura adulta protettiva e la novità culturale. Per tali affinità e poiché la situazione del neomaggiorenne rappresenta il prossimo futuro del MSNA, si è scelto di integrare i neomaggiorenni nello studio.

Oltre alla giovane età, c'è un altro carattere comune fra i MSNA presenti in Francia e in Italia: il loro genere in maggioranza maschile. Infatti, nel 2019, la percentuale femminile fra i MSNA censiti era del 7,5% in Italia e del 4,5% in Francia.

a. Fascia d'età 15-21 anni

Nella categoria dei MSNA, la fascia d'età si estende da 0 a 18 anni sia in Italia che in Francia. Tuttavia, la maggior parte dei MSNA presenti e censiti su entrambi i territori sono adolescenti.

I dati ufficiali italiani riportati dal SIM dimostrano una prevalenza di MSNA tra i 16 e i 17 anni, costante o addirittura tendente ad un aumento dei 17enni dal 2014: a giugno 2020, il 63,8% dei MSNA presenti e censiti sul territorio italiano aveva 17 anni, e il 23,8% aveva 16 anni. La tabella seguente riassume le cifre del SIM rispetto all'età dal 2014 in poi e dimostra una diminuzione della percentuale della fascia d'età più giovane (0-15 anni) e un aumento della più grande (16-17 anni).

⁴⁴² UNHCR. *Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile*. febbraio 1997, <https://www.infomie.net/IMG/pdf/index.pdf>.

Tavola 46 – Composizione percentuale per età MSNA in Italia (Estrazione dati dal SIM⁴⁴³)

Date	Età 0-6	Età 7-14	Età 15	Età 16	Età 17
Gennaio 2014	0,4%	8,2%	11%	23,7%	56,7%
Gennaio 2015	0,3%	7,7%	11,3%	25,8%	54,9%
Gennaio 2016	0,4%	6,8%	9,1%	26,4%	57,3%
Gennaio 2017	0,2%	6,9%	9%	23,9%	60,0%
Gennaio 2018	0,8%	6%	9,1%	24,2%	59,9%
Gennaio 2019	0,9%	6,4%	7,7%	23,7%	61,2%
Gennaio 2020	0,7%	4,6%	7,2%	25,4%	62,1%

In Francia, la maggior parte dei MSNA affidati all'ASE ha 16 anni e, a differenza dell'Italia, la percentuale dei MSNA diciassetenni sembra meno importante; tuttavia, il range d'età tra 15 e 17 anni rimane prevalente.

Questi dati ufficiali italiani e francesi illustrano la prevalenza di adolescenti. A costoro, si aggiungono i neomag-giorenni ex-MSNA la cui fascia d'età è stata fissata per questo report dai 18 ai 21 anni e che corrisponde, in Italia, al

⁴⁴³ Dati SIM, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

periodo in cui un ex-MSNA può beneficiare del *prosieguo amministrativo*⁴⁴⁴. Anche in Francia, i neomaggiorenni possono essere sostenuti dall'ASE fino ai 21 anni se ottengono un "contratto per neomaggiorenni" alla maggiore età (v. III. 1) 1.1. a).

Di conseguenza, la fascia d'età studiata nella ricerca si estende dai 0 a i 21 anni, ma si concentra in modo più approfondito sul range 15 - 21 anni, più rappresentativo della realtà dei MSNA e neomaggiorenni attualmente presenti in Italia e in Francia. Tale fascia d'età è caratterizzata dall'adolescenza e dalla transizione verso la vita adulta. Queste fasi della vita cruciali nella costruzione personale di ogni individuo sono turbate dal percorso di vita incerto tipico di questa categoria di individui; tuttavia, si osserva che la giovane età delle persone studiate comporta un'energia e un dinamismo significativi nei loro percorsi.

Tavola 47 - Composizione percentuale per età MSNA in Francia (Estrazione dati dalla Missione Minori Non Accompagnati⁴⁴⁵)

Date	Età 0-10	Età 10-12	Età 13-14	Età 15	Età 16	Età 17
2016	0,26%	1,6%	13,72%	25,75%	44,39%	14,28%
2017	0,31%	0,76%	11,2%	27,98%	44,69%	15,07%
2018	0,16%	0,56%	10,62%	32,67%	44,04%	11,94%
2019	0,12%	0,70%	9,11%	30,89%	45,63%	13,56%

b. Un'adolescenza energica, ma turbata

I MSNA sono caratterizzati da una maturità ambivalente. Il legale Pietro Giovanni Panico di Melting Pot Europa che ha contribuito all'iniziativa del "Manuale di sopravvivenza per il MSNA"⁴⁴⁶, definisce poeticamente il MSNA come una persona con "un vissuto di anziano, un modo di pensare e di agire che spesso è da uomo, la fragilità di bambino"⁴⁴⁷. Tale definizione illustra la maturità del MSNA la cui esperienza vissuta, forma fisica e mentale, transizione alla vita adulta e fragilità dell'età giovane conducono ad una costruzione personale particolare.

La storia di Loza, trasmessa da *Rai France 2* nel reportage realizzato da Jean-Sébastien Desbordes⁴⁴⁸, illustra il vissuto prematuro di alcuni MSNA. Loza è una ragazza di 5 anni, del Sudan, arrivata da sola in Francia perché ha lasciato la Libia su un gommone diverso rispetto a sua madre. Ospitata da Hubert e Francesca a Cannes e in attesa di sua madre, Loza si esprime alla videocamera in modo molto maturo per la sua giovane età. Si vede che il suo percorso di vita le ha generato una visione del mondo differente da quella che hanno i ragazzi della sua età. Si può immaginare che una bambina con tale vissuto crescerà verso l'età adulta con una maturità particolare.

L'esperienza di Cellou, ragazzo guineano di 17 anni accolto nei servizi dell'ASE a Grenoble, conferma il vissuto precoce che può conoscere un MSNA. Dopo aver lasciato il suo Paese di origine, ha lavorato ad Algeri per 6 mesi nell'edilizia quando aveva soltanto 13 anni. In Guinea lavorava già per la sua famiglia ed era già divenuto autonomo in seguito alla morte dei suoi genitori. Arrivato in Francia, considerato il suo percorso di vita, la sua maturità non corrisponde a quella della maggior parte dei ragazzi della sua età. La capacità di essere autonomo ed attore delle sue azioni viene però controbilanciata dalle difficoltà ad inserirsi in un nuovo sistema sociale e amministrativo, e

⁴⁴⁴ Il *prosieguo amministrativo* si può chiedere alla maggiore età per un MSNA di cui la situazione personale o formative richiede una proroga dell'affidamento ai servizi sociali fino a 21 anni (articolo 13, Legge 47/2017).

⁴⁴⁵ Dati MMNA, <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/mineurs-non-accompagnes-12824/>.

⁴⁴⁶ Melting Pot Europa, Welcome to Europe, *Manuale di sopravvivenza per il MSNA*. Maggio 2020.

⁴⁴⁷ <https://www.piuculture.it/2020/05/manuale-di-sopravvivenza-per-minorenni-non-accompagnati/>

⁴⁴⁸ <https://www.france.tv/france-2/13h15-le-samedi/1423683-loza.html>.

ha bisogno di un grande aiuto per integrarsi nella società del Paese di arrivo. Talvolta tale maturità non aiuta i ragazzi ad essere presi in carico dai servizi di protezione dell'infanzia. Infatti, la prima volta Cellou non è stato riconosciuto minore dall'ASE, e solo dopo aver fatto ricorso davanti al Giudizio dell'Infanzia ha potuto accedere ai servizi di protezione del Dipartimento dell'Isère.

La maturità di questi giovani può stupire gli operatori responsabili dell'accertamento dell'età: l'esperienza di Salif, un neomaggiorenne maliano di 20 anni lo conferma. Lui è stato riconosciuto MSNA a Torino, tuttavia ha dovuto sostenere il colloquio per l'accertamento dell'età e i test medici per due volte.

“Prima di andare fare le visite ti chiedono: «ma come mai un minorente può attraversare il mare così da solo? Come hai trovato i soldi?»”.

Salif, Intervista del 13/06/2020

Il carattere autonomo e intraprendente può sembrare estraneo alla minore età, eppure certi vissuti possono cambiare il modo di pensare e di agire.

L'autonomia e il dinamismo che stimolano il percorso del MSNA sono dovuti alle difficoltà dalle quale il ragazzo fugge, ma anche all'energia e all'impazienza dell'adolescenza. I MSNA e i neomaggiorenni che incontriamo al confine italo-francese hanno lasciato il loro Paese di origine, per loro volontà o di qualcun altro, e hanno proseguito il loro percorso dopo l'arrivo sul suolo europeo. Qualcosa li porta a continuare la rotta, sono adolescenti in fuga. Tale volontà di continuare il percorso viene anche, come è dell'avviso la referente legale della Casa Galamba per MSNA di Salbertrand in Val di Susa, dall'impazienza propria dell'adolescenza che rende più difficile aspettare i tempi lunghi delle procedure.

“Mi piace definirli in senso anche positivo come meteore perché tanti non si fermano, vanno. [...] Anche se non c'è un progetto proprio predefinito e stabilito dalla famiglia, loro difficilmente hanno la pazienza di aspettare in un posto fisso, quindi anche all'interno dell'Italia loro si muovono”.

Referente legale, Cooperativa Frassati, Intervista del 15/05/2020

Una pluralità di profili

Per continuare a descrivere i MSNA presenti in Italia e in Francia, bisogna tenere conto della diversità dei profili. Oltre alla differenza d'età, esiste tra i MSNA e i neomaggiorenni una diversità di nazionalità, di origini sociali e familiari, di religioni, di codici culturali, di formazioni, di lingue...

Le cittadinanze prevalenti dei MSNA presenti in Francia e in Italia non sono le stesse. Infatti, dai dati sui MSNA presenti e censiti sul territorio italiano a giugno 2020, il 27,8% erano albanesi, l'12,4% bengalesi e l'11,9% egiziani. Invece, i Paesi di origine più rappresentati dai MSNA presenti sul territorio francese nel 2019 sono stati la Guinea (24,67%), il Mali (23,29%), la Costa d'Avorio (13,16%) secondo la MMNA. Si osserva una prevalenza dei Paesi francofoni nelle origini dei MSNA presenti in Francia. Infatti, la differenza di cittadinanze fra i due Stati si può ricollegare alla lingua, alla situazione geografica e politica, e ai legami storici e politici tra i Paesi di partenza e di arrivo. Queste prevalenti cittadinanze dimostrano una elevata provenienza da diverse regioni e continenti del mondo: l'Asia del Sud, la penisola Balcanica, l'Africa del Nord e l'Africa occidentale. In conseguenza a questa diversità di luogo di partenza, ci sono differenti rotte di viaggio per arrivare in Europa: via mare, terra e aria. I percorsi migratori per mezzo dell'aereo riguardano una popolazione che ha la possibilità di presentare un passaporto e di pagare il biglietto di viaggio. Per di più, i minori devono essere accompagnati da un rappresentante legale. Per tale ragione, alcuni MSNA passano i controlli d'identità con un passaporto e un visto da maggiorenni, ciò che comporta delle difficoltà nell'essere riconosciuto minore negli Stati di arrivo. In Francia, i MSNA che arrivano in aereo sono registrati sul sistema VISABIO⁴⁴⁹ con un'età superiore ai 18 anni, e la maggiore età risulterà quando la polizia prenderà le loro impronte. I MSNA che arrivano via aerea non sono conteggiabili perché passano il confine in regola e come maggiorenni.

Le altre rotte migratorie, molto più pericolose, sono quelle via mare o via terra. L'agenzia europea FRONTEX contabilizza gli ingressi irregolari via mare e terra sul territorio europeo, e illustra così la situazione attuale delle

⁴⁴⁹ VISABIO è il termine francese per il *Visa Information System* degli Stati membri di Schengen.

rotte migratorie irregolari⁴⁵⁰. Secondo i dati di FRONTEX⁴⁵¹, dal 2009 il 53% degli ingressi irregolari è avvenuto via mare e il 39% via terra. La rotta più percorsa dal 2009 è la rotta Mediterranea Orientale che rappresenta il 42% degli ingressi irregolari in Europa. A seguire, c'è la rotta Balcanica Occidentale con il 28% degli ingressi e la rotta Mediterranea Centrale con il 14% degli ingressi. Insieme, le due rotte mediterranee più importanti rappresentano il 56% degli ingressi irregolari, ma sono entrambe in diminuzione dal 2016. Anche la rotta Balcanica, considerata come una nuova traiettoria in questi ultimi mesi, era invece la più utilizzata nel 2015-2016. Infatti, l'88% delle persone passate dalla rotta Balcanica sono entrate in Europa negli anni 2015-2016.

Questa diversità di percorsi intrapresi dai MSNA dai loro Paesi di origine fino all'Italia o alla Francia dimostra il carattere eterogeneo delle traiettorie di viaggio e implica dunque una gamma ampia di storie differenti che segnano i fanciulli stranieri incontrati sui territori europei. Tali percorsi influenzano e sono influenzati dalle personalità dei giovani che li percorrono. Bisogna altresì studiare l'eterogeneità degli obiettivi migratori dei MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA per comprendere la diversità delle traiettorie. Infatti, i soggetti studiati non lasciano il loro Paese con un obiettivo comune, ma c'è una varietà di motivi e di circostanze che definiscono le traiettorie. Per di più, ci sono minori che partono con un percorso ben prestabilito e quelli che seguono una rotta improvvisata.

Dal percorso prestabilito al gioco d'azzardo

Poiché l'obiettivo è unico per ognuno dei MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA, i percorsi per raggiungerlo sono specifici per ciascuno. C'è chi prova a raggiungere un familiare in Europa, chi sa dove andare, chi deve mandare soldi alla famiglia, chi non è più in contatto con essa, chi segue un adulto o un amico incontrato durante il viaggio, chi si sente perso e non sa quale cammino seguire e chi segue ogni opportunità incontrata. Tale eterogeneità affonda le sue radici nella preparazione del viaggio, e si accentua con le esperienze sulla rotta.

a. Piani originali singolari

Gli obiettivi iniziali che si pongono i MSNA nell'intraprendere un viaggio migratorio sono estremamente diversi. Human Right Watch ha intervistato 58 MSNA presenti al confine italo-francese a Briançon che hanno confermato la varietà di motivi che spingono i minori a lasciare il proprio Paese: situazioni di abuso da parte dei familiari, decesso dei genitori, sfruttamento lavorativo, persecuzione di gruppi armati contro differenti opinioni politiche e religiose, traffico di esseri umani⁴⁵². Queste diverse ragioni che portano alla fuga generano obiettivi di viaggio e di vita differenti.

Anzitutto, ad influenzare il percorso migratorio vi è la relazione con la famiglia. C'è chi non ha più i genitori e fugge dagli abusi dei familiari, come Cellou, che prende le decisioni sul viaggio autonomamente. Non subisce pressioni dalla famiglia, né per mandare soldi, né per le sue scelte personali. Tuttavia, patisce della mancanza di supporto e di amore da parte dei familiari. Il suo percorso migratorio si è organizzato giorno dopo giorno, seguendo le possibilità. Ha lavorato sei mesi in Algeria, ha vissuto quattro mesi in Italia e quando un amico gli ha proposto di partire per un'altra città o verso la Francia, lo ha seguito perché non si trovava bene nel campo d'accoglienza calabrese. Infine, si è fermato a Grenoble, dove ha trovato aiuto.

La referente dei servizi per minori dell'Ufficio Minori della Regione Valle d'Aosta insiste infatti sul carattere improvvisato del percorso dei MSNA. Secondo lei, tanti MSNA non sapevano quello che li aspettava in Italia e sono arrivati per caso in Valle d'Aosta. A suo parere, non è un viaggio strutturato, anzi tutto sembra molto improvvisato.

Inoltre, ci sono percorsi prestabiliti dalle famiglie che influenzano le scelte dei giovani e comportano tutt'altro tipo di viaggio. Secondo la referente legale della Casa Galamba per MSNA di Salbertrand, i percorsi dei minori sono più prestabiliti che quelli degli adulti.

⁴⁵⁰ Frontex, «Migratory Map». 2019, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

⁴⁵¹ Frontex, *Detection of Illegal border-crossing statistics*, giugno 2020

⁴⁵² Bochenek, Michael. *Subject to whim: the treatment of unaccompanied children in the French Hautes-Alpes*. Human Rights Watch, 2019.

“Accade sostanzialmente che i minori partano già dal paese di origine con un progetto ben preciso, [...] quindi una meta prestabilita dalla famiglia [...]. Magari non hanno una meta precisa ma hanno diversi contatti.”

Referente legale, Cooperativa Frassati, Intervista del 15/05/2020

Anche Save the Children Italia sottolinea l'importanza del piano iniziale del MSNA. Secondo una ricercatrice dell'ONG, le traiettorie dei MSNA dipendono molto dal loro programma originario: ciò spiega perché un ragazzo decide di rimanere in Italia nonostante i numerosi ostacoli incontrati durante il suo percorso d'integrazione, e perché alcuni invece lasciano l'Italia nonostante un'accoglienza dignitosa. Chi non si ferma in Italia per raggiungere qualcuno in un altro Paese, dovrebbe poter accedere ad un ricongiungimento familiare veloce. Save the Children Italia raccomanda un'armonizzazione e un'agevolazione delle procedure legali di ricongiungimento familiare negli Stati europei.

L'esperienza di sostegno sociale di una ragazza MSNA ivoriana arrivata a Grenoble nel 2018 può essere di esempio rispetto all'influsso che esercita la famiglia d'origine. Aya è arrivata incinta nella cittadina francese, in seguito a uno stupro subito in Italia. Non era in grado di prendere una decisione rispetto alla sua difficile situazione di gravidanza, ma dopo una chiamata con sua madre in Costa d'Avorio ha obbedito al suo ordine di tenere il bambino. Tale decisione attesta l'influenza familiare, anche quando ci si trova lontano da casa.

Si capisce, dalle storie narrate, che i percorsi dei MSNA sono molto differenti rispetto alla presenza o assenza di legami con la famiglia e all'organizzazione anticipata o no del viaggio. L'eterogeneità dei percorsi si accentuerà anche durante il viaggio a seconda delle persone e degli eventi incontrati.

b. Percorsi costruiti/decostruiti durante il viaggio

Oltre alle specificità dei percorsi iscritte nelle origini dei viaggi, le storie dei MSNA differiscono sulla base di ciò che incontrano sul loro cammino. Infatti, le esperienze relative a mezzi di trasporto, accoglienza e incontri influenzano molto le scelte dei giovani, creando un'ampia diversità di traiettorie. Ci sono percorsi prestabiliti che si decostruiscono durante il viaggio e percorsi improvvisati che si costruiscono poco a poco.

L'esperienza di Aya è un esempio di percorso prestabilito che si è decostruito dopo l'arrivo in Italia. La ragazza ivoriana è giunta in Italia tramite una rete di sfruttamento sessuale. Quando se ne è resa conto, è sfuggita ai cosiddetti “protettori” lasciando il territorio italiano. Si è poi ritrovata da sola in Francia, in una situazione che non aveva preventivato e quindi con la necessità di riprogrammare un nuovo piano di vita. Numerosi MSNA, maschi o femmine, vittime del traffico di esseri umani, devono ricostruire il loro percorso da soli, dopo essere sfuggiti alla rete che aveva organizzato tutto il viaggio.

Tra i giovani intervistati è emersa una grande differenza di percorsi a seconda dell'accoglienza ricevuta durante il viaggio. Il caso di Salif testimonia una soddisfazione per l'accoglienza ricevuta in Italia che spiega la scelta di non cambiare paese.

“Io ho detto «ma vedi che io sto bene qui in Italia, mi danno da mangiare, dormo a casa, non dormo fuori, perché io devo spostarmi?»”. “Nell'accoglienza secondo me, non c'era problema.”

Salif, Intervista del 13/06/2020

Infatti, Salif è stato accolto a Torino nel centro di accoglienza minorile NOMIS, dove ha potuto seguire una formazione e richiedere l'asilo. Le condizioni di accoglienza sono state a suo avviso soddisfacenti.

Invece, nel caso di Cellou, Moussa e Madou, le difficoltà vissute li hanno portati a lasciare l'Italia e ad andare in Francia, cosa che all'inizio del loro percorso non avevano previsto. Non era nei loro piani originari, ma le condizioni di vita che hanno incontrato in Italia non erano tali da spingerli a desiderare di rimanere più tempo. Cellou ha lasciato il campo MSNA calabrese perché diventava pericoloso a causa di conflitti con altri ragazzi italiani e le minacce dei poliziotti. Tuttavia, la meta iniziale dopo aver lasciato la Calabria non era la Francia, ma la città di Roma. Purtroppo, a Roma lui e il suo amico non sono stati presi in carico dopo aver dato i loro documenti di minore età alla polizia. L'attesa al freddo in città li ha convinti a lasciare il paese.

“Quand je suis quitté à Calabre c'était d'aller à Roma pour être mieux, mieux accueillis là-bas quoi, parce-que comme là où j'étais c'était pas bien, moi je voulais pas quitter forcément l'Italie, mais je voulais changer quand même de ville pour être scolarisé, pour être bien, pour être bien entouré quoi,

avec des personnes qui comprend aussi ta, qui peuvent te comprendre quoi. Moi le but c'était ça, mon départ c'est comme si c'était ça. Mais une fois arrivé à Roma y avait, c'était compliqué, bah on est, on a changé, bah l'autre il a dit de rentrer en France car on avait pas trouvé de solution."⁴⁵³

Cellou, Intervista del 13/05/2020

Anche Moussa, giovane adulto guineano, ha deciso di lasciare l'Italia, mentre aveva cominciato un percorso d'integrazione e di regolarizzazione dei documenti. Era stato accolto in un centro d'accoglienza a Roma, dove ha seguito corsi d'italiano e ha richiesto l'asilo. Però le condizioni di accoglienza non erano buone: la sua stanza era infestata di cimici e si sentiva maltrattato. Per tale ragione, quando, presso la stazione di Roma, ha sentito due uomini parlare della Francia e del Colle del Monginevro, ha deciso di partire.

Il percorso di Madou illustra come anche queste disillusioni siano responsabili del cambiamento di percorso, così come l'influenza delle persone incontrate. Madou è un giovane senegalese di 20 anni, arrivato in Italia come minorenne nel 2016. È stato ospitato in un centro siciliano, dove convivevano sia maggiorenni che minorenni. Alla maggiore età ha ottenuto il permesso di soggiorno umanitario e ha potuto lavorare in un ristorante. In seguito ha lasciato il campo, ma la sua situazione lavorativa non è stata fruttuosa e l'impossibilità di rinnovare il suo permesso umanitario l'ha indotto a tentare di oltrepassare il confine italo-francese. Intercettato sul confine, è venuto fuori che era in possesso di un permesso di soggiorno ancora valido. Considerato che aveva già subito un respingimento alla frontiera francese, gli è stato consigliato di trovare un impiego con contratto, magari nella città di Torino, così da riuscire a convertire il suo documento in scadenza in permesso di lavoro. Questa possibilità lo ha convinto a rimanere ancora in Italia. Si osserva una capacità di rapida modifica del percorso, sulla base degli eventi capitati e dei suggerimenti ricevuti. Ciò dimostra una capacità di adattamento alle opportunità incontrate e soprattutto una solitudine lungo il percorso che induce questi giovani ad aggrapparsi a ogni consiglio o proposta.

Molti giovani incontrati o citati hanno ottenuto le informazioni per il viaggio da persone sconosciute o da amici tramite i *social media*. Ladj, un ragazzo maliano neomaggiorenne, arrivato in Italia e poi in Francia come minorenne, ha avuto l'informazione circa il passaggio a Ventimiglia da un amico su Facebook che aveva lasciato il campo d'accoglienza di Napoli prima di lui. Madou è stato informato in Sicilia da "qualcuno" che conosceva il passaggio a Ventimiglia, e dopo numerosi respingimenti della polizia francese di Mentone ha deciso di spostarsi verso il Nord perché un "uomo guineano" incontrato a Ventimiglia l'ha informato che era possibile passare al Colle del Monginevro. Così anche Moussa, che è stato informato da due persone sconosciute a Roma.

Le informazioni sulle quali si basano i MSNA possono essere molto utili, ma spesso risultano incomplete. Infatti, tanti attori locali impegnati sul confine italo-francese sottolineano una mancanza di informazioni dei MSNA e neomaggiorenni che arrivano alla frontiera. Viene denunciato il fatto che i MSNA sono poco informati dei loro diritti, della presenza dei rifugi ed associazioni, del sistema di accoglienza italiano e francese. Una militante dell'associazione Keshia Niya Kitchen a Ventimiglia dice che ci sono numerosi MSNA che arrivano alla PAF francese di Mentone senza conoscere i diritti dei minori. Infatti, Cellou racconta che arrivato a Ventimiglia non conosceva i diritti specifici dei MSNA in Francia.

*"Ba j'avais pas cette idée dans la tête, j'avais pas du tout cette idée parce-que comme en Italie une fois on est arrivés ils te demandent seulement ton âge et on te met à coté, on vous amène au foyer, pour moi c'était comme ça quoi tu vois. [...] Moi je savais pas genre si les mineurs ils étaient bien accueillis comme..., je savais pas aussi si les personnes avaient le droit d'être ici."*⁴⁵⁴

⁴⁵³ Traduzione: "Quando ho lasciato la Calabria, si trattava di andare a Roma per stare meglio, essere meglio accolti là, perché dove stavo non mi trovavo bene, io non volevo lasciare per forza l'Italia, ma volevo cambiare anche solo città per andare a scuola, per stare bene, per essere circondato da persone che ti comprendono o che possono capirti. Il mio scopo era questo, la mia partenza è stata questa. Ma una volta arrivato a Roma c'era..., è stato complicato, noi abbiamo cambiato piani, l'altro ha detto di andare in Francia poiché non avevamo trovato soluzione".

⁴⁵⁴ Traduzione: "Boh, io non avevo questa idea in testa, io non sapevo niente di ciò perché come in Italia una volta che si arriva ti chiedono solamente la tua età e ti mettono da parte, ti portano al campo, per me sarebbe così vedi. [...] Io non sapevo tipo se i minori sono ben accolti come..., non sapevo anche se le persone avevano il diritto di stare lì".

L'assenza di informazioni porta i MSNA su percorsi più pericolosi. Per tale ragione, numerose associazioni giocano un essenziale ruolo informativo al confine, così come il gruppo Kesha Niya Kitchen e le ONG WeWorld e Save the Children presenti a Ventimiglia per fornire informazioni alle persone in esilio, tra cui i MSNA, circa i loro diritti. Il project manager di WeWorld Ventimiglia deplora la mancanza d'informazione delle persone presenti a Ventimiglia.

“È capitato gli ultimi due anni di trovare delle persone che non hanno idea di cosa c'è a Ventimiglia, non hanno idea: «ma qui sono ancora in Francia o sono in Italia?»»

Project Manager, WeWorld Ventimiglia, Intervista del 12/05/2020.

La mancanza d'informazione e la solitudine del viaggio li rendono ancora più fragili e vulnerabili ai pericoli. L'idea diffusa che i migranti affrontino gli spostamenti in gruppo, analizzando anche i percorsi dei MSNA, appare poco attendibile. Il co-presidente dell'associazione Tous Migrants a Briançon rileva una grande solitudine nei percorsi dei ragazzi che arrivano in Francia. Tanti hanno perso i loro familiari durante il viaggio e continuano la loro rotta da soli o con persone che incontrano per alcuni tratti. Per attraversare il confine italo-francese al Monginevro, per esempio, egli dice che i ragazzi incontrano altre persone poco prima del confine, e si separano spesso subito dopo. Per tale ragione, il cittadino lotta per una rappresentazione individuale dei percorsi dei minori e adulti migranti, opposta alla concezione delle rotte migratorie come un fenomeno di gruppo.

Di conseguenza, la diversità dei profili e dei percorsi, aggiunta alla loro solitudine e fragilità non permette un'analisi delle traiettorie dei MSNA come un fenomeno omogeneo. Per di più, tale realtà sociale è in costante trasformazione, ciò lo dimostrano le recenti evoluzioni.

9.3.2 Riduzione numerica e diversificazione dei profili al confine

Nonostante l'eterogeneità delle traiettorie dei MSNA, dopo il periodo di emergenza 2015-2017 si riscontrano la diminuzione dei MSNA che provano ad attraversare il confine italo-francese e la diversificazione dei profili di questi MSNA.

Meno MSNA al confine

Dal 2018, il numero dei MSNA presenti al confine italo-francese è diminuito significativamente. Ciò si può spiegare con la riduzione degli arrivi sul territorio italiano e un possibile miglioramento del sistema di accoglienza italiano.

Un calo dei passaggi al confine

Il numero dei minori in transito alle frontiere settentrionali si è ridimensionato negli ultimi anni secondo l'AGIA (2019) che osserva un calo di presenza dei MSNA nei territori delle frontiere Nord-Ovest italiane tra 2017 e 2018: 138 MSNA collocati il 30 giugno 2017, 203 MSNA collocati il 31 dicembre 2017 e 117 MSNA collocati il 30 giugno 2018.

Infatti, nella zona Nord del confine italo-francese, la diminuzione dei passaggi dei MSNA è significativa. Dal 2018, e soprattutto dall'inizio del 2019, il *Refuge Solidaire* di Briançon osserva una forte riduzione dei MSNA che arrivano dall'Italia; questa constatazione corrisponde anche ad una diminuzione degli arrivi in generale, sia dei minori che degli adulti. Tuttavia, la percentuale dei MSNA presenti al confine sembra diminuire fortemente. Nel 2018, secondo Human Rights Watch⁴⁵⁵, un terzo delle persone accolte al rifugio di Briançon era costituito da MSNA. Più recentemente, a febbraio 2020 il rifugio contava soltanto sei MSNA sulle settantuno persone accolte, quindi l'11%⁴⁵⁶. Secondo la Relazione d'Attività 2018-2019 del *Refuge Solidaire*⁴⁵⁷, il picco di frequentazione del rifugio è

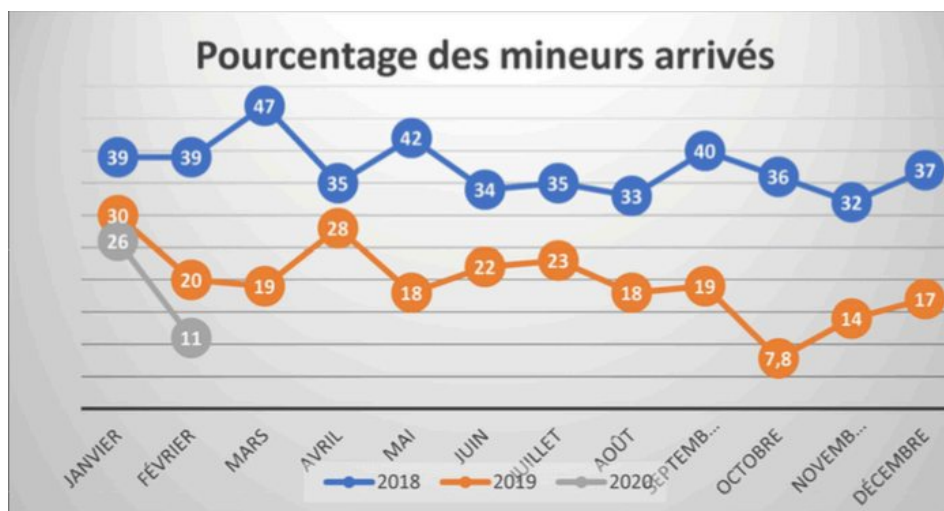
⁴⁵⁵ Bochenek, Michael. *Subject to whim: the treatment of unaccompanied children in the French Hautes-Alpes*. Human Rights Watch, 2019.

⁴⁵⁶ Cifre registrate dal rifugio e trasmesse per il rapporto.

⁴⁵⁷ *Rapport d'Activités 2018-2019*. Refuges Solidaires, luglio 2019, pag. 20, <https://refugessolidaires.wordpress.com/les-rapports-dactivites/>

stato a luglio 2018 con 702 migranti, di cui 180 MSNA mandati ai servizi dell'ASE del Dipartimento delle Alte Alpi, rappresentando così il 35% delle persone passate a Briançon. Un anno dopo, a luglio 2019, soltanto 161 persone sono state accolte al rifugio, di cui venti sono state mandate ai servizi dell'ASE del Dipartimento, rappresentando il 23% dei passaggi. Si osserva una diminuzione generale dei passaggi, corredata della decrescita della percentuale dei MSNA. Il grafico tracciato dal rifugio illustra la netta diminuzione dopo gennaio 2019 della percentuale dei MSNA arrivati a Briançon.

Tavola 48 – Percentuale dei minori sugli arrivi (Refuges Solidaires, 2020)



Le persone intervistate nella zona Nord della frontiera, anche nelle città più lontane dal confine, confermano tale tendenza. Ad Aosta, il direttore della Caritas descrive un crollo dei numeri rispetto ai passaggi migratori nella valle da qualche mese.

A Grenoble, l'operatrice sociale presso la Caritas, responsabile della missione di sostegno sociale dei giovani stranieri non riconosciuti minorenni dal Dipartimento dell'Isère, osserva pochi arrivi di MSNA dal 2020. Tale aiuto proposto dalla Caritas ha avuto inizio nel 2011 con 4 giovani respinti dall'ASE. Poi, l'anno 2017 ha visto un aumento dei ragazzi in questa situazione a Grenoble, seguito dall'"esplosivo" anno 2018 in cui sono stati accolti circa 80 giovani alla Caritas. Dal 2019 le cifre diminuiscono, con soltanto circa 30 ragazzi sostenuti dall'associazione. Tale diminuzione non corrisponde ad un miglioramento della presa in carico dei MSNA all'ASE perché anche nei servizi di protezione dell'infanzia a Grenoble è stato osservato tale riduzione numerica.

Pure in Val di Susa si osserva il calo dei passaggi. Le cifre del rifugio di Oulx, gestito dall'associazione Rainbow4Africa e la Croce Rossa Italiana lo confermano. I dati ricavati dal progetto Freedom Mountain condotto dall'associazione Rainbow4Africa permettono di individuare 3020 persone accolte nel 2018 e 1618 nel 2019. Secondo la coordinatrice dei volontari del rifugio, bisogna tenere in conto che i dati del rifugio rappresentano soltanto un terzo delle persone che passano nella Val di Susa, perché ci sono anche coloro che vengono accolti nella Casa Cantoniera di Oulx e quelli che passano da Bardonecchia. Per di più, questi dati non distinguono i minorenni dagli adulti perché i MSNA che passano al rifugio non dichiarano sempre la loro minore età. Tuttavia, la coordinatrice stima una diminuzione dei passaggi del 50% da maggio 2019 rispetto ai mesi precedenti. Un calo che non sa spiegare, ma che viene confermato dall'avvocata torinese responsabile della supervisione di due operatrici sociali che lavorano nel rifugio di Oulx per l'ASGI. Secondo lei, le due operatrici non hanno incontrato MSNA da dicembre 2019 né al rifugio né alla stazione. Ci sono pochissimi passaggi al rifugio da qualche mese, e si sono chiesti perché.

Nella zona Sud, la contabilizzazione dei passaggi al confine è più complessa perché non esiste un rifugio dal lato francese, quindi non si sa quante persone transitino; però è dato sapere quante sono state respinte alla frontiera. Il numero dei respingimenti quotidiani può illustrare una tendenza generale dei tentativi di passaggi, anche se può esserci un margine di errore rispetto alle politiche e pratiche della PAF.

La *project manager* della CAFI (*Coordination d'Actions inter-acteurs aux Frontières Intérieures*), rileva una riduzione della quantità delle persone respinte dal 2019. L'unico dato accessibile circa i respingimenti quotidiani è la contabilizzazione fatta dal gruppo Kesha Niya Kitchen. Nel 2017, il gruppo preparava 800 pasti al giorno ed oggi ne prepara soltanto tra 60 e 100 secondo un'attivista del gruppo che stima tra i 5 e i 30 MSNA respinti dalla PAF ogni settimana. Secondo i dati pubblicati dal gruppo Kesha Niya, 1536 persone sono state rimandate indietro a settembre 2019, 565 persone respinte di cui 14 MSNA durante la settimana dal 27 ottobre 2019 al 2 novembre 2019, 581 persone rifiutate di cui 17 MSNA per il mese di dicembre 2019, e 979 persone respinte di cui 15 MSNA a gennaio 2020. Queste cifre mostrano una presenza continua dei MSNA alla frontiera Sud, dove però si osserva, come nel Nord, un decremento generale degli arrivi.

Tale diminuzione è confermata dai dati ufficiali francesi. Infatti, la *Mission MNA* del Ministero della Giustizia francese contabilizza 14.904 MSNA presi in carico dall'ASE nel 2017, 17022 nel 2018, 16760 nel 2019 e 3411 per i cinque primi mesi dell'anno 2020. Il database ufficiale francese illustra l'aumento dei numeri dei MSNA fino al 2018 e il calo da allora in poi.

Spiegare la riduzione dei flussi

a. Un calo al confine, specchio del calo in Italia

Dal 2017, il numero dei MSNA censiti sul territorio italiano decresce. I dati ufficiali del SIM dimostrano un aumento dei numeri da 5.952 MSNA nel gennaio 2014, fino al picco di luglio 2017 con 18.701 MSNA, seguito da una diminuzione con 5.016 MSNA presenti e censiti in Italia a giugno 2020. Tale riduzione in Italia spiega in parte la diminuzione dei MSNA che tentano di attraversare il confine italo-francese.

È importante comprendere la diminuzione degli arrivi in Italia. Secondo la *project officer* della missione dell'UNHCR Italia ai confini settentrionali, il calo di presenza dei MSNA in Italia si può spiegare con il blocco della guardia costiera libica per impedire alle persone di raggiungere l'Europa. Tale blocco in Libia è sostenuto da vari accordi fra Paesi e organizzazioni regionali. Dal 2008, l'Italia ha firmato accordi con i governi libici per impedire le partenze irregolari dalle coste libiche. Il primo accordo è stato stipulato tra Silvio Berlusconi e Muammar Gheddafi e prorogato poi con il governo rivoluzionario nel 2011. A febbraio 2017, il governo italiano ha firmato un *Memorandum* con il Governo di Intesa Nazionale Libico comprendente un appoggio finanziario e logistico al controllo del confine libico. Subito dopo, l'Unione Europea, che aveva già firmato un accordo con la Turchia nel 2016 per rallentare le partenze dei migranti dal Paese, promette 237 milioni di euro alla Libia tramite il Fondo Fiduciario UE-Africa⁴⁵⁸. L'obiettivo di tale fondo è di migliorare il controllo della costa libica grazie a finanziamenti e formazioni della guardia costiera del Paese, delegando così la gestione delle frontiere marittime al governo libico, non firmatario della Convenzione di Ginevra. L'operazione *Thémis* di FRONTEX è stata avviata a febbraio 2018 per "aiutare l'Italia nelle attività di controllo delle frontiere, la sorveglianza, la ricerca e il salvataggio nel Mare Mediterraneo centrale"⁴⁵⁹. Tale operazione europea copre meno superficie marittima dalla precedente operazione *Triton* avviata nel 2014. Medici Senza Frontiere denuncia un subappalto della gestione delle acque internazionali alla Libia, a detrimento del diritto al soccorso in mare⁴⁶⁰.

Questi accordi fra l'Unione Europea e la Libia e la Turchia possono spiegare gli ostacoli crescenti alla partenza dalle coste dell'Africa del Nord che hanno portato alla diminuzione degli arrivi in Italia, ma anche al cambiamento delle rotte (v. II.2).

b. Un calo al confine dovuto all'evoluzione dell'accoglienza italiana

Il calo al confine italo-francese può essere spiegato dalla diminuzione generale degli arrivi in Italia provocata dal blocco in Libia, ma la riduzione della percentuale dei MSNA presenti rispetto ai passaggi totali del confine solleva un'ulteriore domanda.

⁴⁵⁸ MigrEurop, *Libye: Financements européens pour les bureaux des migrant.e.s*, maggio 2018

⁴⁵⁹ *Operation Themis (Italy)*. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/> Consultato 24 giugno 2020.

⁴⁶⁰ Comité inter-mouvements auprès des évacués, *Dedans, dehors, une Europe qui s'enferme: Schengen, frontières intérieures et extérieures: observations des dispositifs de surveillance et de tri aux frontières de la France, de la Hongrie et en Méditerranée*, la Cimade, 2018.

L'operatrice sociale della Caritas di Grenoble riconduce la riduzione dei MSNA nella città alla creazione del sistema di valutazione della minore età, chiamato *fichier biométrique d'Appui à l'Évaluation de la Minorité*, che l'Isère è stato uno dei primi Dipartimenti francesi a istituire

Tuttavia, se tale spiegazione vale per gli arrivi inferiori nella città di Grenoble, secondo gli attori locali sul confine italo-francese non è la spiegazione per il calo dei numeri dei MSNA alla frontiera. Infatti, secondo la coordinatrice del Refuge Solidaire di Briançon, quando i MSNA arrivano al rifugio non sono informati di tale sistema, ma ne vengono a conoscenza dai volontari: apprendono qui che questo sistema influenzerà il loro percorso in Francia perché potranno effettuare l'accertamento dell'età soltanto in un Dipartimento. Attualmente, 70 Dipartimenti francesi hanno instaurato tale sistema e condividono le informazioni rispetto alla valutazione di minore età dei ragazzi, quindi non si può più provare ad ottenere il riconoscimento della minore età in differenti Dipartimenti. Una volontaria responsabile della prima accoglienza al rifugio di Briançon ha confermato che i MSNA arrivano in Francia senza la conoscenza di tale sistema di valutazione, che quindi non sembra influire sulla loro dichiarazione di età, né sulla scelta di entrare o no nel Paese. La coordinatrice della CAFI ne dà conferma anche per la zona Sud del confine, dove i MSNA arrivano senza conoscere il nuovo sistema di valutazione dell'età.

Tuttavia, tali attori locali osservano un cambiamento nei percorsi dei MSNA e neomaggioranni da qualche anno. Secondo la volontaria del Refuge Solidaire, la diminuzione della percentuale dei MSNA a Briançon è dovuta al fatto che prima i MSNA arrivavano *“direttamente dall’Africa”*, senza rimanere in Italia. Da qualche tempo arrivano dopo la loro maggiore età, dopo essere rimasti mesi, o anche anni in Italia. Il co-presidente dell'associazione Tous Migrants conferma quest'opinione rilevando che dal 2019 le persone che arrivano a Briançon hanno vissuto diverso tempo in Italia, mentre invece prima arrivavano direttamente ad esempio dalla Calabria, passando in Francia subito dopo essere sbarcati.

Tale realtà può spiegarsi con lo sviluppo del sistema di accoglienza italiano in applicazione della Legge 47/2017. Alcuni operatori sociali di cooperative di accoglienza italiane rivelano un certo miglioramento delle condizioni di accoglienza dei MSNA grazie all'attuazione della Legge 47/2017, seppur sia stata indebolita con il D.L. 113/2018.

Alla Casa Galamba per MSNA di Salbertrand, il sostegno finanziario del bando Never Alone chiamato *“Doman Ansema”* promosso dal 2019 per un'integrazione socio-lavorativa dei minori stranieri non accompagnati, offre alla cooperativa Frassati ed altri enti un supporto notevole permettendo nuove opportunità lavorative ai ragazzi. La referente legale della cooperativa osserva le conseguenze positive di tale progetto, fattore di stabilità dei MSNA nella struttura.

“Quindi assolutamente questo è un progetto che ha permesso alla nostra struttura di completarsi. Infatti, da quando c'è questo progetto posso dirti che il nucleo all'interno della struttura è più forte. Ci sono ragazzi che stanno nella struttura da un anno e mezzo, da due, cosa che prima non capitava. Sicuramente non è l'unico fattore. Però, magari per chi era già indeciso, quando vede che da una parte c'è un lavoro, un tetto completo, ben fatto, allora se la sola intenzione è di crescere professionalmente, di studiare eccetera, rimane.”

Referente legale, Cooperativa Frassati, Intervista del 15/05/2020

Secondo lei, la tutela volontaria instaurata dalla Legge 47/2017 è anche stata una *“risorsa infinita”*. Tutti i ragazzi della struttura, eccetto uno, hanno un tutore volontario che aiuta la cooperativa nelle procedure amministrative e nella ricerca di lavoro.

Anche per la Cooperativa Terremondo la collaborazione con i tutori volontari ha funzionato molto bene, ed è considerata dal direttore come un aspetto molto positivo della Legge 47/2017.

Ne è l'esempio l'esperienza di Salif, che prima di essere stato accolto come neomaggioranno alla Cooperativa Terremondo, era già molto soddisfatto dall'accoglienza nella cooperativa NOMIS e ciò l'ha convinto a rimanere in Italia. Tuttavia, secondo Salif, il passaggio alla maggiore età è difficile per le persone che non possono ottenere l'asilo politico. Questa difficoltà nasce dal D.L. 113/2018, chiamato *“Decreto Sicurezza”* che ha tolto il permesso di soggiorno umanitario. Di conseguenza, i neomaggioranni che non ottengono o non chiedono l'asilo, non possono ottenere un altro permesso di soggiorno, tranne il permesso per lavoro che necessita di un contratto di lungo periodo.

Infatti, il Decreto Sicurezza, promosso dall'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini, ha indotto tanti neomaggiorrenni a lasciare l'Italia dopo il 2018. La coordinatrice della CAFI ha osservato un livello significativo di arrivi a Mentone nel 2019 presumibilmente conseguente alla difficoltà di conversione dei permessi di soggiorno dovuta al nuovo decreto-legge.

Gli effetti combinati delle due leggi italiane del 2017 e del 2018 si rivelano essere da una parte una stabilizzazione dei MSNA nelle strutture italiane, e dall'altra parte la fuga dei neomaggiorrenni verso altri Paesi. Tale effetto permette di spiegare in parte la diminuzione notevole dei MSNA e la presenza più importante dei neomaggiorrenni tra le persone che attraversano il confine italo-francese.

Il periodo recente, seguito alla fase di emergenza tra il 2015 e il 2017, conosce quindi una diminuzione significativa dei MSNA presenti al confine italo-francese, che può trovare spiegazione da un lato nella riduzione generale degli arrivi in Italia, dovuta alle politiche di blocco dell'immigrazione tra l'Unione Europea e i Paesi del Nord Africa, e dall'altro lato pare essere conseguenza dei differenti cambiamenti nel sistema di accoglienza italiano che hanno portato al contempo più stabilità ai MSNA presi in carico e meno stabilità per i neomaggiorrenni.

Una seconda tendenza generale osservabile al confine italo-francese dal 2018 è la diversificazione dei profili soggettivi dei MSNA.

Diversificazione dei profili al confine

Dal 2018, e ancora più durante il 2019, i profili dei MSNA presenti al confine italo-francese si sono diversificati. Le nazionalità dei ragazzi sono più numerose e differenti rispetto agli anni precedenti.

Diversificazione dei profili

Gli attori locali osservano che i MSNA non arrivano più soltanto dal Sud dell'Italia, ma anche dalla Slovenia, seguendo una rotta migratoria differente, la "rotta Balcanica". Tendenza confermata anche dalle statistiche del SIM e della MMNA.

a. Testimonianze degli attori locali

Nella Zona Sud del confine tra Ventimiglia e Mentone, gli attori locali osservano una diversificazione forte dei profili dal 2019.

La capomissione per le frontiere interne presso l'ANAFÉ rileva un cambiamento dei profili presenti al confine Sud. Prima del 2018 la maggior parte dei migranti presenti arrivavano dall'Eritrea e dal Sudan. Però, dall'anno scorso, c'è un aumento delle persone che arrivano dai Balcani. L'ANAFÉ è anche presente a Briançon, dove si osserva tale diversificazione dei profili nella zona Nord. Secondo la capomissione, i profili delle persone che passano al Monginevro sono differenti da quelli che passano a Ventimiglia. A Briançon, la maggior parte dei migranti presenti, minori o adulti, sarebbero originari dell'Africa Occidentale. Tuttavia, da poco tempo anche lì ci sono nuove nazionalità che arrivano dalla rotta dai Balcani.

Una studentessa francese e attivista alla frontiera italo-francese da qualche anno, conferma tale tendenza osservando che nel 2017 a Briançon c'erano solo quattro cittadinanze: guineana, avoriana, camerunese e maliana, e non c'erano quasi mai sudanesi, eritrei o somali come a Ventimiglia. Però, dal 2019, la dottoranda ha visto arrivare più persone con profili diversi nella zona Nord fra cui più persone che erano rimaste diverso tempo in Italia.

Il co-presidente di Tous Migrants conferma tal evoluzione al confine Nord, osservando anche un cambiamento dal 2019. Nel periodo 2017-2018 c'era una maggioranza di minori soprattutto guineani che arrivava a Briançon. Invece, dal 2019 ci sono meno MSNA, e molte persone arrivano dall'Asia, dall'Afghanistan, dall'Iran.

La coordinatrice del Refuge Solidaire di Briançon e una volontaria evocano un cambiamento dei profili dei minori, che arrivano ormai perlopiù con famiglia e dalla rotta dei Balcani, soprattutto da gennaio 2020.

Anche a Salbertrand si osserva un cambiamento da marzo-aprile 2019 rispetto alle provenienze dei ragazzi accolti.

"Sicuramente anche le provenienze dei ragazzi sono diverse. Mentre prima avevamo soprattutto ragazzi che arrivavano dalla Guinea, dal Gambia, adesso arrivano soprattutto dal Pakistan e tantissimi tunisini."

b. Database ufficiali

Tale diversificazione delle provenienze dei MSNA presenti in Italia e in Francia si osserva altresì nei database ufficiali nazionali.

Infatti, i dati del SIM lo dimostrano bene per l'Italia. Mentre l'Egitto e l'Albania rimangono dal 2014 le cittadinanze più presenti, osservando i MSNA presenti e censiti sul territorio italiano, si nota un'evoluzione delle altre cittadinanze maggioritarie. Tra il 2016 e il 2018 appaiono la Nigeria, il Mali, la Costa d'Avorio, il Senegal, la Guinea tra i Paesi che rappresentano più del 5% delle provenienze dei MSNA. Queste provenienze superano altri Paesi maggioritari negli anni precedenti, come il Bangladesh e l'Afghanistan. Tuttavia, dalla fine del 2018 in poi, la percentuale di questi "nuovi Paesi" di provenienza diminuisce lasciando il posto al Pakistan, al Bangladesh, al Kosovo. Queste evoluzioni rispetto ai Paesi di provenienza confermano il cambiamento di profili dei MSNA presenti in Italia, e spiegano le osservazioni degli attori locali intervistati al confine italo-francese. Per di più, i dati stilati dal SIM permettono di conoscere le cittadinanze dei ragazzi che si sono resi irreperibili dopo il loro allontanamento dalle strutture di accoglienza. Fino alla metà del 2018, le cittadinanze maggioritarie dei MSNA allontanati dalle strutture di accoglienza erano: Egitto, Somalia, Eritrea e Afghanistan. Dal 2018 in poi, i ragazzi tunisini sono la maggioranza tra i MSNA irreperibili.

Anche dal lato francese si osserva tale diversificazione dei profili dei MSNA accolti nei servizi di protezione dell'infanzia. Nel 2019 rimangono i Paesi dell'Africa Occidentale ad essere più rappresentati fra i MSNA presi in carico in Francia, però la loro percentuale decresce dal 67% nel 2018 al 61% nel 2019 tra il totale dei Paesi di origine. Sono i MSNA originari dal Bangladesh e dal Pakistan ad essere più numerosi nel 2019 rispetto al 2018: 384 Bengalesi e 380 Pakistani presi in carico nel 2018 contro 809 bengalesi e 556 Pakistani accolti nel 2019. Per di più, si osserva un leggero aumento del percentuale dei MSNA originari dal Maghreb.

I dati ufficiali italiani e francesi confermano la diversificazione dei profili dei MSNA osservato dagli attori locali intervistati. La prevalenza dei MSNA originari dall'Africa Occidentale al confine Nord e dall'Africa Orientale al confine Sud, sembra essersi modificata con l'arrivo di altre cittadinanze in Italia e alla frontiera con la Francia. Tale diversificazione delle cittadinanze è uno specchio dei cambiamenti nelle rotte migratorie.

La rotta Balcanica

I nuovi profili dei MSNA presenti al confine possono essere spiegati con un cambiamento delle rotte migratorie che conducono al territorio italiano. Infatti, numerosi attori locali intervistati indicano l'apertura della rotta Balcanica come fattore della diversificazione dei profili. Bisogna però tenere conto che tale rotta migratoria non è un fenomeno nuovo. Infatti, secondo i dati dell'agenzia europea di controllo *FRONTEX*, tale rotta era più percorsa nel 2015-2016. Tuttavia, l'anno 2019 vede una ripresa notevole dei percorsi migratori attraverso i Paesi dei Balcani.

Durante il 2019 tre Paesi Balcanici quali la Bosnia ed Erzegovina, l'Albania e il Montenegro hanno visto un aumento degli arrivi complessivi pari al 28% rispetto al 2018. Anche in Serbia a settembre 2019 sono stati registrati 3700 nuovi arrivi tra richiedenti asilo e migranti: il più alto numero di ingressi nel Paese da febbraio 2016⁴⁶¹. Tali dati dimostrano una ripresa notevole della rotta Balcanica dal 2019. La cittadinanza più rappresentata su tale rotta è la pakistana. Infatti, tra i migranti registrati da gennaio a novembre 2019 nella Macedonia del Nord, il 24% veniva dal Pakistan. In Slovenia la percentuale dei pakistani si alza al 25%, in Serbia al 31%, in Bosnia ed Erzegovina al 34%, e al 39% in Croazia⁴⁶². La seconda cittadinanza rappresentata negli ingressi nei Paesi Balcanici è quella afghana, seguita da quella siriana e irachena. Tra queste persone in transito nei Balcani, circa un terzo è un soggetto

⁴⁶¹ Consiglio Italiano per i Rifugiati, *La Rotta Balcanica, Il viaggio: tra diritti negati, violenze e abusi*. Approfondimento, 2020

⁴⁶² International Organization for Migration, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean*. Compilation of Available Data and Information, novembre 2019

minorenne e tanti non sono accompagnati. La percentuale dei MSNA è variabile secondo i Paesi della rotta, ma il Paese che registra la percentuale più alta è la Serbia con il 69% di MSNA⁴⁶³.

Tale realtà della rotta Balcanica può spiegare il cambiamento dei profili al confine italo-francese. Infatti, dopo avere seguito la rotta balcanica, le persone che non vogliono rimanere in quei Paesi continuano il loro viaggio verso l'Europa, e alcuni entrano in Italia dalla Slovenia. I dati raccolti dal SIM illustrano un aumento dei MSNA presenti nella Regione Friuli Venezia Giulia, che confina con la Slovenia. Infatti, fino a febbraio 2019 l'unica regione italiana che rappresentava più del 10% delle presenze dei MSNA era la Sicilia con una percentuale tra il 30 e il 40%. A partire da ottobre 2019, la Regione Friuli Venezia Giulia supera il 10%, seguita dalla Lombardia e dall'Emilia-Romagna. Da allora in poi, la percentuale dei MSNA presenti in Sicilia si è ridotta sotto il 20%. Le nuove regioni di accoglienza del Nord illustrano la presenza di una rotta differente.

Di conseguenza, la rotta Balcanica porta in Italia dei MSNA originari di Paesi del Medio Oriente e dell'Asia, con lingue, storie ed esperienze di viaggio totalmente differenti dai MSNA che arrivano dal Mar Mediterraneo centrale. Il viaggio via terra necessita di altri mezzi di trasporto e quindi altre reti di *passeurs*. In Alta Savoia a dicembre 2019, la polizia francese di frontiera e l'OCRIEST⁴⁶⁴, aiutati dalla Squadra mobile della Questura di Torino, hanno smantellato una rete di trafficanti che facevano sconfinare migranti in furgoni in condizioni indegne⁴⁶⁵. Questa rete esisteva da almeno due anni, e ha fruttato circa un milione di euro con una stima di migliaia di persone transitate, di cui la maggior parte proveniente dal Pakistan, dall'India e dal Bangladesh⁴⁶⁶. Tra queste persone transitate c'erano anche minori. Infatti, durante la notte tra il 16 e il 17 gennaio 2019, trentotto migranti pakistani, kurdi e bengalesi sono stati fermati all'ingresso del Traforo del Monte Bianco, di cui quattro minori, tutti nascosti dentro tre veicoli arrivati da Milano. Il costo per l'attraversamento era tra 500 e 1.000 euro a persona.

La referente dei servizi per minori dell'Ufficio Minori della Regione Valle d'Aosta conferma tale rete di *passeurs* e l'apertura di una rotta dal Pakistan e dal Bangladesh dal 2019. A settembre e ottobre 2019, l'Ufficio Minori è stato informato che due camion sono stati fermati al Traforo del Monte Bianco con sia adulti che minori. La polizia ha fermato undici MSNA in un furgoncino, e li ha mandati nelle strutture di accoglienza della Regione.

A Briançon, dal 2019, ci sono più famiglie che arrivano dalla Grecia, attraversando i confini dai Balcani. Secondo la coordinatrice del rifugio e una volontaria, prima di gennaio 2020 la maggior parte dei minori arrivava senza parenti, invece da allora in poi arrivavano maggiormente con la famiglia.

Tali nuovi profili arrivati dalla rotta Balcanica rendono necessario un adattamento nell'accoglienza. Infatti, le lingue parlate sono differenti, come anche i costumi, e soprattutto la presenza di famiglie modifica le esigenze di accoglienza a cui si devono adattare le associazioni e servizi sociali. Un'altra conseguenza della diversificazione dei profili al confine concerne la prassi della PAF e ne mette in evidenza la discriminazione razziale. Durante l'inverno 2020, alcune famiglie iraniane hanno attraversato il confine davanti alla PAF con abbigliamento da sci senza essere fermate, anche se non avevano i documenti richiesti. Tale realtà è stata comunicata dal rifugio e dimostra il carattere discriminante dei controlli al confine. Infatti, nella sua tesina, la studentessa dell'ENS di Lione riporta le dichiarazioni di alcuni abitanti e migranti intervistati che definiscono le pratiche della polizia francese al Monginevro come delle "cacce ai neri"⁴⁶⁷.

Le pratiche della polizia di frontiera giocano indubbiamente un ruolo importante nell'esperienza di viaggio degli esiliati e MSNA che attraversano il confine italo-francese, come anche le azioni militanti e di accoglienza, in maniera opposta.

⁴⁶³ Save the Children, *Refugees and Migrants at the Western Balkans Route*. Regional Overview October-December 2019, 2020

⁴⁶⁴ L'Office Central pour la Répression de l'Immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) è un organo della polizia nazionale francese che lotta contro le reti che favoriscono l'immigrazione irregolare.

⁴⁶⁵ <https://www.ledauphine.com/faits-divers-justice/2020/01/29/haute-savoie-ain-la-police-aux-frontieres-demantele-un-groupe-criminel-ayant-introduit-en-contrebande-un-millier-d-immigrants>

⁴⁶⁶ <https://www.lemessenger.fr/4456/article/2020-01-28/haute-savoie-un-important-traffic-d-etres-humains-demantele>.

⁴⁶⁷ Bachelier, Sarah. *Montagne dangereuse ou frontière douloureuse ? La mise en danger des étrangers indésirables par la frontière franco-italienne des Hautes-Alpes*. ENS Lyon, settembre 2018.

9.3.3 *Né appel d'air, né muraglie: impatti qualitativi ma non quantitativi dei controlli e delle mobilitazioni civili*

Al confine italo-francese operano differenti attori: da una parte le forze dell'ordine che controllano gli ingressi sul territorio, dall'altra le associazioni o i gruppi di militanti che danno assistenza alle persone in difficoltà al confine e nelle città vicine, e lottano per fare evolvere le prassi delle autorità. Che si tratti di operazioni volte al controllo o all'assistenza dei migranti in transito tra l'Italia e la Francia, tutte condizionano l'esperienza vissuta al confine. Tuttavia, l'impatto sembra più qualitativo che quantitativo.

Impatto della militarizzazione del confine e delle politiche anti-immigrazione

Dal ripristino dei controlli alle frontiere interne francesi nel 2015, sono stati disposti sul confine 17 punti di passaggio autorizzati (PPA), tutti luoghi dove la polizia di frontiera controlla gli ingressi sul territorio. In alcuni PPA sono stati insediati Servizi della polizia di frontiera (SPAF), come nel caso di Mentone e del colle del Monginevro, mentre la SPAF di Modane era preesistente. In questi luoghi, ma anche nelle stazioni, sulle strade e sui sentieri di montagna, il ripristino dei controlli ha generato un rafforzamento sia quantitativo che diversificato per appartenenza del personale delle forze dell'ordine presenti: *Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS)*, *Police Nationale*, *Police aux Frontières*, *Brigade anticriminalité*, *Peloton de Surveillance et d'Intervention de la Gendarmerie (PSIG)*, *Peloton de Gendarmerie de Haute-Montagne (PGHM)*, Militari dell'operazione "Sentinelle". Tale incremento degli operatori statali francesi nella zona transfrontaliera influenza i movimenti al confine. Tuttavia, la presenza delle varie forze dell'ordine ha un impatto solo qualitativo in quanto gli esiliati che hanno intenzione di sconfinare aggirano i controlli rischiando su passaggi più pericolosi e, in caso di insuccesso, ritentano l'impresa anche più di una volta; quindi non vi è influenza sul piano quantitativo.

Politiche anti-immigrazioni francesi e italiani: prassi diverse, obiettivi simili

I respingimenti al confine italo-francese sono il risultato di una politica francese anti-immigrazione che si nasconde dietro la lotta al terrorismo, creando confusione nell'opinione pubblica francese tra i percorsi migratori e la minaccia terroristica. Invece in Italia i confini terrestri con i Paesi dell'area Schengen non sono controllati in modo sistematico; per contro la gestione del confine marittimo italiano testimonia una politica anti-immigrazione che si può osservare con la chiusura dei porti italiani. I due Stati seguono politiche di accoglienza differenti, ma che si traducono in un obiettivo simile: impedire l'immigrazione irregolare.

a. Politica anti-immigrazione francese e prassi al confine

Dal 14 dicembre 2015, il Governo francese ha notificato all'Unione Europea il ripristino dei controlli sulle frontiere interne, chiamando in causa lo stato di emergenza dopo gli attentati terroristici di novembre 2015⁴⁶⁸. Da allora in poi, lo Stato francese ha prolungato il controllo dei confini interni. La proroga più recente è stata fatta a maggio 2020 fino al 31 ottobre 2020 per effetto di "una minaccia terrorista continua, dei rischi terroristici dovuti alla vulnerabilità degli Stati rispetto alla pandemia Covid-19 e un supporto alle misure di contenimento del virus"⁴⁶⁹. La protrazione dei controlli dura dal 2015 e pregiudica i principi di base del Codice Schengen, perché non rispetta le regole di prolungamento⁴⁷⁰. Infatti, la proroga non potrebbe eccedere i 24 mesi secondo il Codice, ma sono cinque anni che la Francia rinnova tali misure. Il Parlamento Europeo considera che l'arrivo dei richiedenti asilo sui territori europei non possa essere considerato come una minaccia seria e quindi tale da giustificare un ripristino dei controlli frontaliere interni.

⁴⁶⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

⁴⁶⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0160_EN.html.

⁴⁷⁰ Coelho, Carlos. «Annual Report on the Functioning of the Schengen Area». *European Parliament*, maggio 2018

La militarizzazione del confine francese sembra rispondere quindi più ad un controllo dell'immigrazione. Infatti, le zone del confine dove sono passati migranti in maniera più intensiva dal 2015 hanno visto un'implementazione notevole dei controlli di polizia. La Valle del Roja, il Colle del Monginevro, i trafori del Fréjus e del Monte Bianco ne sono esempi flagranti. In tali zone, la sorveglianza è sistematica anche in seguito all'intensificazione dei passaggi.

Nel 2015, la maggior parte dei migranti transitavano nella zona Sud del confine perché è la rotta più diretta per raggiungere la Francia dal Sud dell'Italia. Tuttavia, i controlli intensivi nei treni tra Ventimiglia e Mentone hanno portato alcuni a passare più a Nord ai Colli del Fanghetto e di Tenda per raggiungere la Valle del Roja che è diventata una zona totalmente vigilata. I controlli d'identità non sono limitati al confine, ma sono stati estesi a tutta la valle francese: sulle strade, in treno, nelle stazioni, sui sentieri di montagna. La polizia è riuscita a controllare la valle e a impedire alle persone in situazione amministrativa irregolare arrivate sul territorio francese di raggiungere altre regioni francesi o soltanto di muoversi nella zona. Il processo interminabile di Cédric Herrou è una conseguenza di questi controlli sviluppati nella valle del Roja. Herrou ha accolto adulti e minori a casa sua e li ha aiutati a raggiungere Nizza per presentare le loro richieste d'asilo. Dal 2017 non ci sono più ingressi irregolari nella valle del Roja perché la zona è rigorosamente controllata⁴⁷¹. Tuttavia, tale controllo della valle non impedisce alle persone migranti e ai MSNA di raggiungere la Francia perché oltrepassano il confine in un altro modo.

*“On voit bien que contrôler une frontière ce n'est pas la fermer, [...] regarde les gens font le tour”.*⁴⁷²

Cédric Hérou, juillet 2017, a Breglio sul Roja,

Film Libre de Michel Toesca (2018)

Mentre la valle del Roja ha assistito al ripristino dei controlli nel 2015 e all'intensificazione delle unità mobili di carabinieri e CRS sul suo territorio nel 2016, gli ingressi irregolari nella valle hanno continuato a crescere fino al 2017. Ad agosto 2017, Cédric Hérou annunciava che c'erano ancora una ventina di minori accolti a casa sua che aspettavano di essere presi in carico dal Dipartimento delle Alpi Marittime. Tuttavia, dopo il 2017 ci sono stati meno ingressi nella valle del Roja, ma i passaggi nella zona tra Ventimiglia e Mentone non si sono mai interrotti. È il collegamento più frequente per entrare in Francia oggi, mentre persiste un controllo intensivo sui treni, sulle strade, sui sentieri, nella città di Mentone e nelle stazioni di Mentone Garavan e Nizza dal 2015.

Anche nella zona del confine, il ripristino dei controlli e il rafforzamento operativo delle forze dell'ordine non hanno frenato gli ingressi. I controlli sono cominciati nel 2015 e si sono rafforzati durante la primavera 2017 in seguito all'aumento degli ingressi irregolari. La militarizzazione del confine si è intensificata con l'appoggio dei militari e riservisti⁴⁷³ nel 2017, che dimostra la volontà politica di limitare l'immigrazione irregolare e non di controllare la minaccia terrorista. Tale rafforzamento militare non ha impedito la crescita degli ingressi fino all'estate 2018. Il picco di presenza al rifugio di Briançon è stato a luglio 2018 con 702 persone accolte, di cui 242 che si dichiaravano MSNA. La militarizzazione del confine non sembra aver scoraggiato le persone dal provare ad oltrepassare il confine, ma le ha condotte a mettersi in pericolo.

Oltre al suo rafforzamento quantitativo e materiale, la militarizzazione del confine è corredata da pratiche violente e illegali che accentuano il rischio per i MSNA e neomaggiorenni in transito. Infatti, nelle due zone Nord e Sud del confine sono state osservate, testimoniate e denunciate prassi illegali di controllo e di arresto. Le associazioni di difesa dei diritti umani e le persone vittime di queste pratiche illegali delle forze dell'ordine ne hanno dato testimonianza.

Nella zona Nord, le associazioni quali Amnesty International, la Cimade, Médecins du Monde, Medici Senza Frontiera, la Caritas, Chemins Pluriels, Emmaus Francia, il GISTI, l'ASGI, Icare 05, Refuges Solidaires e Tous Migrants denunciano pratiche di respingimento di minori, controlli discriminatori, inseguimenti in montagna, discorsi intimidatori e offensivi, intralci alla presentazione della richiesta d'asilo, assenza di interpreti⁴⁷⁴. Ne è

⁴⁷¹ Toesca, Michel. Libre. Jour2fête, 2018.

⁴⁷² Traduzione: «Si vede che controllare una frontiera non significa chiuderla, [...] la gente aggira il confine».

⁴⁷³ *L'accueil des personnes exilées dans le Briançonnais et les Hautes-Alpes: constat, initiatives, perspectives*. Document de travail, Tous Migrants, marzo 2020, pag. 26.

⁴⁷⁴ ANAFÉ, *Frontière franco-italienne, À Briançon, les violations systématiques des droits des personnes exilées doivent cesser [Communiqué interassociatif]*, ottobre 2018.

testimonianza l'audio registrato dal MSNA maliano Moussa, diffuso durante l'udienza presso il tribunale penale di Gap il 2 luglio 2020, in cui si sente la violenza verbale e fisica del poliziotto francese⁴⁷⁵.

Nella zona Sud del confine, le associazioni come Amnesty International France, l'ANAFÉ, UNICEF e Médecins du Monde denunciano anche le pratiche illegali delle forze dell'ordine quali i respingimenti di minori, le violenze verbali e fisiche, la privazione di libertà nella "zona di protezione", la mancanza di traduttori e di corrette informazioni sul diritto all'asilo politico⁴⁷⁶. Significativa su questo punto è l'esperienza del MSNA guineano Cellou, respinto tre volte al confine Sud tra Ventimiglia e Mentone nel 2017. La sua testimonianza dimostra una violazione del suo diritto alla protezione, corredata da violenze fisiche e verbali, e la privazione di libertà in condizioni indegne. Cellou spiega essere stato bloccato una notte dai poliziotti in una casa dove i minori dormivano sui banchi e gli adulti per terra, e dove ha subito violenze.

“Oh le policier qui m’a mis une baffe, j’ai jamais oublié. Même des fois je vais me coucher, je fais des cauchemars, ooh. Ça m’a marqué hein. Il m’a piétiné, il m’a taclé, il m’a giflé oh la la. ”

“Et à un moment, y a un policier qui nous a demandé notre âge, on a dit qu’on était des mineurs, et il nous a dit « ok, je vais vous poser une question, si vous répondez, je vous fais rentrer en France », J’ai dit « ok ». Après il nous a dit est-ce que nous on connaît Johnny Halliday. On a dit euh.. Moi j’ai dit « non », mon ami il a dit « oui ». Il a dit « ok si t’arrive à chanter une chanson de Johnny Halliday je vous fais rentrer en France ».”⁴⁷⁷

Cellou, Intervista del 13/05/2020

Queste pratiche illegali al confine continuano a tutt'oggi come nel 2017. Il 2 luglio 2020 in occasione della ricerca sul campo a Ventimiglia, nel momento della distribuzione alimentare sono stati incontrati tre MSNA afgani che raccontavano essere stati respinti il giorno precedente dalla PAF francese. Lo stesso giorno è stata incontrata una famiglia ivoriana con un bambino di quattro anni, anch'essi erano stati fermati sul treno a Mentone e i poliziotti li hanno fatti uscire dal bagno con lo spray al peperoncino.

Queste violenze e pratiche illegali subite da MSNA e adulti che provano ad oltrepassare il confine italo-francese sono legate a una politica francese anti-immigrazione che si è rafforzata nel tempo.

Nel 2018 è stata approvata la legge 2018-778 *“Per un’immigrazione contenuta, un diritto all’asilo effettivo e un’integrazione riuscita”* chiamata *“Loi Asile Immigration”* che ha gravato sul percorso dei MSNA e neomaggiorenni dal loro ingresso sul territorio francese alla loro integrazione sociale e professionale. La legge cancella anche l’obbligo di proporre tale giorno franco ad ogni persona intercettata al confine. Infatti, sul *Refus d’Entrée* attuale, è segnalato che si può chiedere tale diritto alla PAF se viene dall’iniziativa della persona intercettata (v. foto 1, Appendice 3). Per di più, l’articolo 51 della *“Loi Asile Immigration”* autorizza la creazione di un sistema biometrico per l’accertamento della minore età, in cui le impronte e una fotografia del MSNA possono essere registrate e memorizzate affinché i Dipartimenti condividano le informazioni per evitare che un giovane a cui sia stata negata la protezione dell’infanzia si presenti in un altro Dipartimento francese. Secondo Serge Slama, professore di diritto pubblico all’Università Grenoble-Alpes, la creazione di tale sistema biometrico *“rafforza la “poliziarizzazione” e la nazionalizzazione della non presa in carico dei MSNA nei Dipartimenti francesi”*⁴⁷⁸. Infatti, la Francia registra un alto

⁴⁷⁵ <https://www.laprovence.com/article/edition-alpes/6036160/migrants-en-detresse-deux-policiers-de-la-paf-devant-la-justice.html>.

⁴⁷⁶ Amnesty International France, *Des contrôles aux confins du droit, violations des droits humains à la frontière avec l’Italie*. Synthèse de mission d’observation, Amnesty International France, febbraio 2017,

⁴⁷⁷ Traduzione: *“Oh, il poliziotto che mi ha dato uno schiaffo, non l’ho mai dimenticato. A volte vado a letto e mi torna in un incubo. Mi è rimasto impresso. Mi ha calpestato, mi ha placcato, mi ha picchiato ...”, “E a un certo punto, c’è un poliziotto che ci ha chiesto la nostra età, abbiamo detto che eravamo minorenni, lui ha detto: «ok, vi faccio una domanda, se rispondete, vi lascio entrare in Francia», Ho detto ok». Dopo ci ha chiesto se conosciamo Johnny Halliday. Abbiamo detto bo, ho detto «no», un mio amico ha detto «sì». Ha detto: «Ok, se riesci a cantare una canzone di Johnny Halliday vi lascio entrare in Francia».”*

⁴⁷⁸ <https://www.franceculture.fr/conferences/radio-campus-france/la-loi-asile-immigration-integration-nouveau-deni-des-droits-des-etrangers>.

tasso di non riconoscimento della minore età: Médecins du Monde stima che il 70% delle persone che fanno l'accertamento dell'età in Francia non sia poi preso in carico dai servizi dell'infanzia dei Dipartimenti francesi, perché non viene riconosciuta la loro minore età o perché sarebbero accompagnati⁴⁷⁹. Tale tasso non è uguale sul territorio, ma molto diverso tra i Dipartimenti. I servizi di protezione dell'infanzia delle Alte Alpi prendono in carico il 20% dei giovani che si dichiarano MSNA⁴⁸⁰, mentre in Isère il percentuale sale al 40%⁴⁸¹, e a Parigi si restringe al 17%⁴⁸². Il diniego di minore età dell'ASE è una risposta standard dei Dipartimenti che denunciano un sovraccarico dei loro servizi di protezione dell'infanzia. Di fronte a tale difficoltà dei Dipartimenti, l'Assemblea Nazionale francese ha proposto nel febbraio 2019 la legge 1716 "relativa all'accoglienza e alla presa in carico dei MSNA" per chiedere un finanziamento totale della presa in carico dei MSNA da parte dello Stato, disconoscere la validità dei documenti di stato civile emessi da altri Stati e cancellare la concessione quasi sistematica del "contratto per neomaggiorenni" che permette di proseguire l'accompagnamento dopo la maggiore età. Tali proposte dimostrano una volontà di ridurre i diritti dei MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA presenti sul territorio francese. Infatti, nel maggio 2019 l'Assemblea Nazionale propone la legge 262 "mirando a rafforzare l'accompagnamento dei neomaggiorenni verso l'autonomia" che esclude dai criteri di attribuzione del contratto per neomaggiorenni coloro che sono stati presi in carico dall'ASE dopo i 16 anni e mezzo. Tale proposta dimostra la volontà di escludere dal prosieguo amministrativo gli ex-MSNA presi in carico tardi dall'ASE. In conseguenza, queste proposte evidenziano un ambiente politico anti-immigrazione che colpisce anche le persone straniere minorenni e neomaggiorenni. Tali soggetti si trovano in una situazione di grande precarietà alla maggiore età se non riescono ad ottenere un permesso di soggiorno per lavoro.

a. La politica anti-immigrazione italiana

Anche in Italia è elevata questa difficoltà rispetto all'ingresso e all'integrazione dei MSNA e neomaggiorenni. Mentre lo Stato italiano ha approvato una nuova legge progressista per i MSNA nel 2017, i cambiamenti legislativi e politici successivi hanno indebolito i percorsi dei MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA presenti sul territorio.

La Legge 47/2017, cosiddetta "Legge Zampa" è la prima legge dedicata allo status particolare dei MSNA. Questa legge progressista e corrispondente alle indicazioni dell'UNHCR, tende all'armonizzazione delle procedure di accoglienza e d'integrazione dei MSNA sul territorio italiano. Infatti, la Legge 47 obbliga ad accogliere i MSNA in centri di accoglienza speciali per minori, crea una nuova figura d'aiuto amministrativo per i MSNA con la tutela volontaria, inquadra le procedure d'identificazione e d'accertamento dell'età e insiste sul superiore interesse del minore e sul suo diritto all'ascolto. Queste procedure amministrative iniziali devono essere svolte nei centri di prima accoglienza, da dove i MSNA sono riorientati verso le strutture di seconda accoglienza per avviare le attività d'integrazione e di formazione. La legge stabilisce anche l'accesso dei MSNA al sistema sanitario nazionale e regionale, e prevede un prosieguo amministrativo alla maggiore età per i giovani in situazione di vulnerabilità. Questo inquadramento legale della "Legge Zampa" attribuisce una serie di diritti ai MSNA e ai neomaggiorenni ex-MSNA volta a migliorare la loro integrazione su tutto il territorio italiano.

Tuttavia, tali conquiste sociali sono state indebolite dalla politica portata avanti dal Ministro dell'Interno Matteo Salvini nel 2018, creando ostacoli nei percorsi dei MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA dall'ingresso sul territorio all'integrazione sociale e professionale in Italia.

Le difficoltà affrontate lungo il percorso migratorio cominciano con il blocco in Libia, definito in sede di Unione Europea e sostenuto dall'Italia. Gli accordi con la Libia aumentano le capacità di controllo e di repressione delle guardie costiere libiche sulle persone in esilio così da impedire loro di lasciare il Paese. Il blocco delle partenze sembra essere l'unico fattore di riduzione quantitativa degli arrivi sul territorio europeo. Infatti, la chiusura dei porti italiani e le nuove leggi volute dal Ministero dell'Interno dal 2018 incidono più sulla qualità dei percorsi che sulla loro quantità.

⁴⁷⁹ <https://www.medecinsdumonde.org/fr/populations/mineurs-non-accompagnes>

⁴⁸⁰ La Cimade, *Scolarisation des jeunes non reconnus mineurs : victoire dans les Hautes-Alpes*, novembre 2018

⁴⁸¹ Groupe socialiste et apparentés, Groupe Communistes et Gauche Unie-Solidaire, Rassemblement des citoyens - Solidarité et Écologie, *Mineurs non accompagnés en Isère: États des lieux, Analyse et Préconisations Mission d'information des élus des groupes de gauche au Département de l'Isère*. Mission d'information des élus des groupes de gauche au Département de l'Isère, marzo 2019

⁴⁸² <https://www.infomie.net/spip.php?breve2746>.

Nel 2018 Matteo Salvini si oppone ad ogni attracco nei porti italiani delle navi di soccorso in mare delle ONG europee come SOS Méditerranée, Sea Watch, Jugend Rettet, Sea-Eye. Ad agosto 2019, il cosiddetto “Decreto Sicurezza Bis” è approvato e convertito nella Legge 77 “in materia di ordine e sicurezza pubblica”. Tale legge autorizza il Ministero dell’Interno italiano a “vietare l’ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, [...] per motivi di ordine e sicurezza pubblica” e prevede una multa tra 150.000 e 1.000.000 euro in caso di violazione del divieto di ingresso. Questa legge è stata approvata dopo la polemica circa il processo di Carola Rackete, capitana del Sea Watch 3, che aveva forzato l’ingresso al porto della Lampedusa a giugno 2019. Da settembre 2019 i porti italiani non sono più chiusi, però ci sono ancora numerosi casi di attracco negato, come per la nave *Ocean Viking* dell’ONG SOS Méditerranée ad inizio luglio 2020⁴⁸³. Per effetto di tale politica di chiusura, numerosi MSNA si trovano bloccati in mare e devono affrontare un’ulteriore difficoltà sanitaria e psicologica.

Purtroppo, dopo essere arrivati sul suolo italiano, seguono altre avversità. Infatti, la politica anti-immigrazione dello Stato italiano non si limita ad ostacolare l’ingresso sul territorio, ma indebolisce i percorsi d’integrazione dei MSNA e neomaggiorenni. Nel 2018, il Ministro dell’Interno propone il D.L. 113/2018, successivamente approvato e convertito nella Legge 132. Questa normativa ha avuto un impatto notevole sui percorsi dei neomaggiorenni ex-MSNA, soprattutto in quanto prevede la soppressione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, richiesto dalla maggiore parte dei MSNA per assicurarsi uno status giuridico dopo il compimento della maggiore età. Questo permesso umanitario permetteva di conservare uno status legale regolare dopo la minore età, per quelli che non richiedevano l’asilo e non avevano ancora un lavoro sicuro. I neomaggiorenni che non richiedono l’asilo politico devono avere un contratto di lavoro quando prossimi alla maggiore età per convertire il loro permesso, o chiedere un prosieguo amministrativo. Queste opzioni necessitano di un accompagnamento sociale di qualità e tale affiancamento non è garantito in egual modo su tutto il territorio italiano. Queste difficoltà amministrative alla maggiore età spaventano la maggior parte dei MSNA che temono l’arrivo dei 18 anni. La testimonianza di Salif lo dimostra.

“Io avevo appena compiuto 18 anni quindi dovevo fare la Commissione, non c’è più l’umanitario anche se sei minorenni, e quindi avevo paura. [...] Mi faceva paura perché c’era un educatore che mi diceva “ma Salif vedi che tu devi andare via da qui quando avrai 18 anni” [...] Quindi io avevo paura, dove andrò, non ho lavoro, niente. Quindi mi lasciano fuori così? [...] Mi hanno detto che io devo stare tranquillo perché ho fatto la richiesta per la protezione internazionale e quindi che lo Stato ha una accoglienza e quando avrò 18 anni, mi devono portare lì. [...] Però, dopo l’accoglienza se qualcuno avrà 18 anni e non ha fatto la richiesta, dopo questo c’è un grande problema. Perché non ha lavoro, quindi lo lasciano così fuori.”

Salif, Intervista del 13/06/ 2020.

La paura espressa da Salif rivela il rischio di trovarsi “fuori progetto” dopo la maggiore età. Infatti, oltre alla soppressione del permesso umanitario, il D.L. 113/2018 ha anche escluso i richiedenti asilo dall’accoglienza presso i centri di accoglienza statali. I centri SPRAR (Sistema di protezione per i rifugiati e richiedenti asilo) si sono trasformati in centri SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati). In conseguenza, i neomaggiorenni ex-MSNA che non sono abbastanza seguiti dai progetti temono di perdere il loro permesso di soggiorno e di uscire dai centri d’accoglienza.

Oltre queste leggi e la chiusura dei porti, il dibattito politico anti-immigrazione ha fatto emergere un clima razzista in Italia, che contribuisce anche a ostacolare gli sforzi d’integrazione intrapresi dai MSNA e neomaggiorenni. Infatti, nel 2019 la coordinatrice della CAFI ha osservato un aumento delle persone che dicevano aver lasciato l’Italia per il clima d’intolleranza promosso anche dalle nuove politiche securitarie.

Le politiche anti-immigrazione francesi e italiane, come già affermato, presentano leggi e pratiche differenti, ma mirano ad un obiettivo simile: la limitazione dell’immigrazione irregolare sui loro territori che si traduce nella

⁴⁸³ https://www.lemonde.fr/international/article/2020/07/03/le-navire-humanitaire-ocean-viking-se-decrete-en-etat-d-urgence-avec-180-migrants-a-bord_6045148_3210.html.

destabilizzazione dei percorsi intrapresi dai MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA, sempre più impegnativi e pericolosi.

Percorsi di migrazione e d'integrazione impegnativi e pericolosi

Le politiche anti-immigrazione italiane e francesi illustrate, che si caratterizzano per una repressione dei diritti dei MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA all'ingresso e durante la loro integrazione sociale e professionale sui territori studiati, impattano di più sulla qualità dei percorsi che sulla quantità degli ingressi. Infatti, la precarietà delle condizioni di viaggio e le difficoltà incontrate durante l'integrazione dei MSNA e neomaggiorenni sono la conseguenza di queste politiche anti-immigrazione, ma non scoraggiano i giovani dal mettersi in movimento. I cambiamenti di legge e la chiusura dei confini generano un aumento del rischio per i MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA durante il loro percorso.

a. Le cicatrici libiche

In seguito agli accordi firmati tra la Libia e i Paesi europei, lo Stato libico si vede delegare la gestione delle persone in esilio che provano a raggiungere l'Europa. Tale situazione porta ad un'assenza di diritti delle persone in esilio sul suolo libico, e quindi a trattamenti indegni. Trafficanti e gruppi armati hanno approfittato della situazione del blocco in Libia per sfruttare le persone rimaste intrappolate. Secondo il rapporto di Medici per i Diritti Umani (MEDU), pubblicato a marzo 2020, "l'85% dei migranti e rifugiati giunti dalla Libia ha subito in quel paese torture e trattamenti inumani e degradanti"⁴⁸⁴. Il rapporto riferisce di sequestri in luoghi sovraffollati ed in pessime condizioni igienico sanitarie, privazioni di cibo, acqua e cure mediche, gravi e ripetute percosse, stupri e abusi sessuali, ustioni e altre forme di torture. Secondo MEDU, questa tendenza si aggrava dal 2017, anno della sigla del *Memo-randum* Italia-Libia sui migranti. Le esperienze in Libia lasciano cicatrici fisiche e morali sulle persone adulte e minorenni che arrivano in Italia e in Francia. Infatti, "l'80% dei migranti e rifugiati assistiti dai team dei progetti di riabilitazione medico-psicologica per le vittime di tortura di MEDU in Italia presentava ancora segni fisici compatibili con le violenze riferite sulla rotta migratoria, ed in particolare in Libia". Le lesioni fisiche e psicologiche lasciano tracce nella personalità degli individui. Una volontaria di Briançon spiega a Amnesty International le sue difficoltà a sopportare i racconti sulla Libia del minorenne che accoglie a casa sua. Torturato a 12 anni in Libia, il ragazzo accolto è ancora, a suo parere, "psicologicamente danneggiato" e le racconta sempre i suoi ricordi, storie molto pesanti da ascoltare⁴⁸⁵.

b. Ansia sul mare

Purtroppo, le difficoltà non si limitano al territorio libico. Infatti, la chiusura dei porti italiani causa altre problematiche sanitarie e psicologiche sulle persone bloccate in mare per parecchi giorni. La dichiarazione dello "stato d'emergenza" della nave Ocean Viking il 3 luglio 2020 rivela tale condizione. La nave è stata bloccata nove giorni al largo della Sicilia con 180 persone a bordo, di cui numerose con stress psicologico. L'equipaggio segnala un degrado della situazione a bordo: violenze fisiche, tentativi di suicidio, litigi, minacce fisiche all'equipaggio... Secondo l'ONG SOS Méditerranée, questa degenerazione è dovuta alla tensione crescente tra le persone bloccate da più di una settimana in mare.

c. Ostacoli all'integrazione italiana

Tralasciando questa tensione sul mare, le condizioni di accoglienza in Italia permettono ai MSNA di ricostruire un percorso d'integrazione stabile. Tuttavia, gli ostacoli creati dalla politica anti-immigrazione del 2018 destabilizzano i percorsi dei MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA, conducono ad una precarietà sociale e sanitaria sul territorio italiano che porta alcuni ragazzi a lasciare il paese.

Allo Sportello del Lavoro dell'associazione ASAI di Torino, la maggior parte dei soggetti seguiti sono neomaggiorenni in ricerca di lavoro o di alloggio. Questi neomaggiorenni hanno perso il loro permesso umanitario o questo sta per scadere, e si ritrovano per strada senza un piano sicuro da seguire. Questa situazione è il risultato

⁴⁸⁴ Barbieri, Alberto, et al. *La Fabbrica della tortura, Rapporto sulle gravi violazioni dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati in Libia (2014-2020)*. Medici per i Diritti Umani, marzo 2020

⁴⁸⁵ Henry, Michel. «Le burn out des bénévoles - Amnesty International France». febbraio 2020.

dell'abolizione del permesso umanitario e dell'esclusione dei richiedenti asilo dai centri di accoglienza SPRAR. Alcuni di questi giovani, minorenni o neomaggiorenni, temendo la precarietà da adulti in Italia, preferiscono lasciare l'accoglienza e i legami costruiti sul territorio per raggiungere un altro Paese sconosciuto, dove sperano di trovare un'accoglienza più sicura. Ne è l'esempio la fuga di Madou: il giovane senegalese è stato accolto come minorenne in Sicilia nel 2016 e ha ottenuto il permesso umanitario alla maggiore età con cui ha potuto lavorare in un ristorante e trovare un appartamento; però la scadenza del permesso ad agosto 2020 l'ha spaventato e l'ha portato a lasciare il Paese. Incontrato a Oulx, dove provava ad oltrepassare il confine italo-francese dopo un fallimento a Ventimiglia, Madou non sembrava rassicurato dall'andare in Francia perché non conosceva nessuno lì. La sua esperienza dimostra una destabilizzazione del percorso d'integrazione che porta a correre rischi notevoli, come quello di attraversare a piedi un confine di montagna innevato per andare in un Paese sconosciuto senza contatti né informazioni. I Decreti Sicurezza hanno portato più neomaggiorenni in situazioni di irregolarità che ostacolano l'accesso all'alloggio, al lavoro, e spingono alcuni a partire verso altri territori.

La storia di Madou si aggiunge a quelle dei MSNA che si sono resi irreperibili allontanandosi dalle strutture di accoglienza italiane. Anche se numerosi MSNA "irreperibili" lasciano i centri d'accoglienza per proseguire il loro piano iniziale e raggiungere una meta predefinita, ci sono altri MSNA, come Cellou, che partono perché non si sentono abbastanza presi in carico dallo Stato italiano. Questo allontanamento improvviso può creare delle situazioni di grande precarietà durante il percorso del MSNA, come quella di Cellou che dopo aver lasciato la Calabria si è ritrovato a dormire nelle stazioni ferroviarie di Milano, Cannes e Marsiglia.

d. Aggirare i controlli francesi

Le persone che decidono di lasciare l'Italia per raggiungere la Francia in modo irregolare affrontano un ostacolo grandissimo e pericoloso: l'attraversamento del confine. Dalla militarizzazione del confine francese nel 2015, il passaggio verso la Francia diventa quasi impossibile da realizzarsi in modo sicuro. Con il rafforzamento della presenza delle forze dell'ordine nelle differenti zone della frontiera, l'attraversamento sulle strade normali e sicure non è possibile. Le persone presenti al confine hanno viaggiato per numerose settimane, mesi o anche anni e non intendono farsi bloccare a questo punto del percorso. In conseguenza, la militarizzazione del confine italo-francese non impedisce alle persone di passare perché trovano delle alternative, però questi piani secondari sono sempre più pericolosi. Di fatto, il ripristino dei controlli al confine ha danneggiato la qualità e la sicurezza dei percorsi, rendendoli molto più rischiosi.

Le soluzioni alternative sono diverse, ma tutte insicure: c'è chi cade nelle mani dei passeurs, chi prova ad oltrepassare a piedi su sentieri scoscesi di notte e a volta con neve, chi si nasconde nel sistema elettrico dei treni o sul tetto, chi prova via mare, chi si perde o cade in montagna per sfuggire ai poliziotti...

L'esperienza di Ladjì dimostra come la chiusura del confine favorisca un'economia sommersa di trafficanti che truffano i migranti, anche MSNA. Ladjì ha lasciato l'Italia perché non era ben seguito per i suoi problemi di salute a Napoli e preferiva andare in Francia per capire meglio le diagnosi mediche in una lingua che conosceva. Arrivato al confine italo-francese con i trasporti pubblici da Napoli, non poteva più proseguire perché non aveva i documenti richiesti anche se era minorenne. Le persone incontrate a Ventimiglia gli hanno detto che avevano già provato numerose volte a passare senza però riuscire nell'intento, quindi ha deciso di trovare un trafficante. Il passeur gli ha fatto pagare 200€ per portarlo fino a Nizza, dove l'ha lasciato fuori del centro città e di notte. È riuscito così ad oltrepassare il confine al primo tentativo, ma si è ritrovato fuori città a Nizza, al buio, circondato da una rete di trafficanti.

Un ventinovenne marocchino, incontrato inizio luglio 2020 a Ventimiglia dopo il suo respingimento, spiega che questo confine sia l'ostacolo frontaliero più difficile incontrato sul suo percorso che dura da 8 mesi tramite i Paesi Balcani. Secondo lui, l'unica possibilità sarebbe di pagare un passeur, ciò che non ha mai fatto finora.

Un'altra alternativa è quella del passaggio a piedi, sui sentieri. Tale soluzione è responsabile di numerosi feriti e anche decessi al Nord e al Sud del confine. A Briançon, l'associazione Tous Migrants contabilizza un totale di quattro decessi, due sparizioni, tre soggetti gravemente feriti, e ventitré vittime di fratture verificatesi durante l'attraversamento delle montagne tra il 2016 e il 2020. Médecins du Monde stima che il 25% dei problemi di salute curati al rifugio di Briançon sia conseguenza diretta del passaggio in montagna, una percentuale che sale al 50%

durante l'inverno⁴⁸⁶. Il controllo della strada principale tra Clavière e il Monginevro porta i migranti, anche MSNA e neomaggiorenni, a prendere sentieri di montagna nascosti. Questi sentieri sono pericolosi, soprattutto di notte, con la neve, senza la conoscenza del luogo e con vestiti inadatti. Secondo Médecins du Monde, una persona su dieci che attraversa il confine in tale zona è vittima di congelamento durante l'inverno. La maggior parte delle persone che provano ad oltrepassare il confine al Monginevro non ha esperienze pregresse sul terreno di montagna, non dispone di vestiti e di attrezzature adeguate alla montagna, non conosce la geografia e i rischi del luogo (Bachelier, 2018). Di conseguenza, queste persone sono ancora più vulnerabili ai rischi presenti in montagna. Per di più, le pratiche di controllo delle forze dell'ordine al Monginevro portano gli esiliati a mettersi ancora più a rischio. Infatti, le strategie di arresto sono diverse e notevoli: inseguimenti nel bosco, uso di occhiali a infrarossi e motoslitte, camuffamento. Questi ostacoli insuperabili richiedono alle persone che vogliono oltrepassare il confine di aggirare la zona controllata e quindi fare fronte a difficoltà fisiche e naturali notevoli.

Anche nella zona Sud del confine il passaggio a piedi è pericoloso. Il Passo della Morte che si trova sopra l'autostrada e parte dalla località Grimaldi è costato la vita a 22 persone dal 2015, tra cui vi sono stati minori⁴⁸⁷. Il sentiero è molto pericoloso ed è spesso percorso di notte per non essere avvistati dalla PAF. Durante la giornata di monitoraggio organizzata dalla CAFI il 6 luglio 2020, è stato soccorso da un elicottero un uomo siriano che era caduto nei pressi di tale sentiero (v. foto 2, Appendice 3). Dopo una notte all'ospedale di Mentone è stato rimandato in Italia il giorno dopo. Altri luoghi della zona Sud sono stati mortali per migranti che hanno tentato di oltrepassare il confine a piedi come l'autostrada per la minorenni eritrea Milet nel 2016 e il fiume Roja per il diciassettenne sudanese Al-fatehe-Ahmed Bachire nel 2017⁴⁸⁸. Questi decessi sono il risultato dell'aggiramento delle zone di controllo. Altre soluzioni molto pericolose vengono intraprese e conducono ad incidenti mortali, come è accaduto a gennaio 2018 con il decesso di un uomo nascosto sul tetto del treno che collega Ventimiglia e Mentone⁴⁸⁹. Un volontario di Kesha Niya racconta che molte delle persone, tra cui minori, che sono state respinte al confine provano ancora a piedi e di notte sulle ferrovie, ma vengono rintracciate a causa dell'abbaiare dei cani delle case private.

Oltre i rischi incontrati durante l'attraversamento, la chiusura del confine costringe numerose persone, di cui MSNA, ad aspettare più di un giorno nelle città transfrontaliere in condizioni scarse e pericolose.

A Ventimiglia nel 2015 sono sorti accampamenti privi di impianti igienici sotto il ponte, sul greto del fiume Roja e sulla spiaggia, che sono poi stati sgomberati con il trasferimento delle persone nel campo di transito della Croce Rossa nel 2016. Il Campo Roja non ha un quadro legale perché è un campo di transito e non può corrispondere né ad un SIPROIMI, né ad un Hotspot, né a un CAS. Il campo è aperto a tutti e accoglie adulti e minori perché non esiste un centro riservato ai MSNA a Ventimiglia. Tuttavia, il periodo di lockdown del 2020 ha indotto a decisioni cruciali la città di Ventimiglia: l'apertura di un centro speciale per MSNA, e una probabile istituzionalizzazione o chiusura del Campo Roja. La visita del Capo Dipartimento Immigrazione del Ministero dell'Interno a Ventimiglia il 1° luglio 2020 ha avviato le negoziazioni. Il lockdown del Campo Roja ha generato un aumento delle persone per strada nella città e quindi la situazione è tornata ad essere critica come nel 2015, con numerosi minori, in maggior parte afgani, che dormono per strada, sulla spiaggia, sul greto del fiume o lungo la ferrovia. La gran parte dei MSNA presenti a Ventimiglia attualmente arrivano dai Balcani e hanno delle ferite ai piedi a causa delle lunghe camminate durante il viaggio. Questi MSNA dormono per strada quando sono respinti perché non c'è più accesso al Campo Roja, ciò che aumenta il rischio di subire violenze e incontrare trafficanti.

Di fatto, la chiusura del confine francese è un'ennesima difficoltà che si aggiunge al percorso impegnativo e pericoloso di questi MSNA e neomaggiorenni in transito.

e. Ostacoli all'integrazione in Francia

Una volta arrivati in Francia, le condizioni di vita possono migliorare per alcuni MSNA riconosciuti minori dall'ASE, ma per quelli esclusi la lotta continua. Arrivati a Briançon, i MSNA sono mandati presso i servizi di

⁴⁸⁶ Tous Migrants, *L'accueil des personnes exilées dans le Briançonnais et les Hautes-Alpes: constat, initiatives, perspectives*. Document de travail, marzo 2020, pag. 26.

⁴⁸⁷ <https://www.msf.fr/actualites/france-italie-le-pas-de-la-mort-un-sentier-risque-pour-les-migrants>.

⁴⁸⁸ <https://openmigration.org/analisi/i-morti-di-confine-a-ventimiglia/>

⁴⁸⁹ https://www.bfmtv.com/police-justice/menton-un-migrant-retrouve-mort-apres-avoir-ete-electrocute-sur-le-toit-d-un-train_AN-201801140012.html.

protezione dell'infanzia di Gap, dove pochissimi sono presi in carico. Dalla fine del 2017, il Réseau Hospitalité di Gap, aiutato dalla Caritas, ha sostenuto più di 200 giovani non riconosciuti minori e lasciati per strada dal Dipartimento delle Alte Alpi. Anche a Grenoble, numerosi minori non accedono ai servizi di protezione dell'infanzia del Dipartimento e sono seguiti dalle associazioni locali come la Caritas, la Cimade, 3AMIE. Il non riconoscimento della minore età porta i minori ad una situazione di grande precarietà sociale e sanitaria. Ad esempio, durante il lockdown del 2020, un ragazzo guineano di 17 anni seguito dalla Caritas ha dormito per 3 settimane alla stazione ferroviaria di Grenoble, e un altro angolano di 16 anni dormiva nel parco della città. Questi due ragazzi sono seguiti da avvocati per avviare la procedura del riconoscimento della loro minore età presso il Giudice dell'Infanzia, ma non beneficiano di nessuna protezione durante la procedura di ricorso.

Si osserva una precarietà subita dai MSNA e neomaggiorenni durante il loro percorso migratorio sia per accedere al Paese di destinazione che per integrarvi. Le politiche anti-immigrazione sviluppate dagli Stati italiani e francesi hanno come conseguenza quella di ostacolare i percorsi di vita dei MSNA che provano a costruire il loro futuro in Europa. La presenza dei MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA non si può controllare quantitativamente perché, come dimostra la prima parte di questa ricerca, sono soggetti in movimento e fortemente motivati a costruirsi un futuro migliore, che difficilmente si fermano davanti agli ostacoli. Le politiche repressive anti-immigrazioni non sembrano influire sulle traiettorie dei MSNA su larga scala, ma modificano i percorsi su piccola scala portando verso canali più pericolosi, ciò richiede l'intervento dei cittadini.

Mobilitazioni dei cittadini: un impatto qualitativo ma non quantitativo

In conseguenza ai rischi assunti dalle persone in esilio nelle differenti zone di frontiera, sono state sviluppate azioni di mobilitazione civile per dare assistenza ed agire al fine di innovare le prassi perpetrate dalle forze dell'ordine. Entrambe le zone Sud e Nord del confine conoscono una mobilitazione di gruppi e associazioni con caratteristiche differenti: abitanti e cittadini indipendenti, gruppi di attivisti che portano avanti rivendicazioni politiche e sociali, associazioni locali di accoglienza e sostegno sociale, associazioni locali e ONG internazionali dedicate all'assistenza sanitaria, la difesa dei diritti e l'*advocacy*. Questi gruppi impegnati si affiancano nelle loro azioni e cooperano fra di loro a seconda del periodo, del luogo e della situazione. In Francia, queste iniziative solidali sono spesso considerate responsabili di un "*appel d'air*", cioè un effetto di attrazione dei migranti. Eppure, la ricerca dimostra che la mobilitazione solidale non ha un impatto quantitativo, ma qualitativo sulle condizioni in cui si trovano i MSNA e neomaggiorenni durante il loro percorso. Le loro azioni hanno delle conseguenze nell'immediato e a posteriori.

Una mobilitazione generata dalle difficoltà osservate sui territori

La mobilitazione dei gruppi impegnati sul confine è una reazione di fronte alle difficoltà rilevate sui territori. Infatti, i periodi in cui le associazioni si sono mobilitate sono posteriori ai picchi degli arrivi: ciò dimostra che l'aiuto non influisce sull'arrivo.

Nella zona Nord, a Briançon, il collettivo Refuges Solidaires che gestisce il rifugio è nato a luglio 2017, ma la città conosceva arrivi irregolari dall'Italia dal 2015. Nel 2016 l'associazione Tous Migrants è stata creata per denunciare le politiche europee e quella francese di asilo e protestare per non veder accadere a Briançon la stessa tragedia del bambino siriano Aylan. L'associazione locale MAPPEMonde gestiva il Centro di accoglienza e di orientamento (CAO) della città, e dal 2015 ha provato anche ad aiutare le persone che arrivavano dall'Italia, ma nel 2017 non poteva più trovare soluzioni e tante persone dormivano per strada. Sia MAPPEMonde che Tous Migrants non riuscivano a rispondere ai bisogni delle persone arrivate e hanno deciso con altri cittadini di Briançon di costituire il collettivo Refuges Solidaires per organizzare un'accoglienza nel locale prestato dal Comune che era in precedenza un locale dei CRS. Da lì è nato il rifugio, con l'accordo del sindaco della città. Successivamente, il collettivo Refuges Solidaires ha dovuto mantenere legami di cooperazione con il Comune e accettare le procedure amministrative, anche se non è un centro di accoglienza istituzionale. Il collettivo Refuges Solidaires, creato dalle associazioni locali e dai cittadini della città collabora con le altre associazioni: Médecins du Monde è il garante del collettivo e interviene nel rifugio ogni giorno, la Caritas collabora con il rifugio e da giugno 2017 a marzo 2019 ha sistemato il suo locale Sainte Thérèse per completare i posti letti del rifugio. Dal 2019 non c'è più bisogno del locale Sainte Thérèse per le notti perché arrivano meno persone a Briançon, anche se le associazioni continuano le loro azioni e sono pure

meglio organizzate. Ciò dimostra che le azioni delle associazioni non attirano i movimenti migratori, ma permettono soltanto di superare alcuni momenti di crisi umanitaria.

Sempre nella zona Nord ma sul versante italiano, in Val di Susa, i cittadini e le associazioni si sono organizzati per offrire un aiuto alle persone in transito che affrontavano varie difficoltà sul territorio. Un'abitante di Bardonecchia spiega che nel 2016, dopo aver constatato il passaggio e la vulnerabilità di numerosi MSNA nella località transfrontaliera, alcuni cittadini hanno chiesto aiuto agli avvocati dell'ASGI per seguire casi particolari. Nell'autunno 2017, hanno osservato un aumento rilevante dei passaggi e di conseguenza degli incidenti in montagna, in maggior parte al Colle della Scala. Il Soccorso Alpino, i volontari e la Croce Rossa hanno avviato degli interventi per portare assistenza alle persone in difficoltà e convincerle a non attraversare al Colle della Scala, molto pericoloso, soprattutto d'inverno. Il cammino più battuto si è poi spostato al Monginevro dal 2018. A settembre 2018, l'associazione Rainbow4Africa ha aperto il rifugio di Oulx, con l'autorizzazione del sindaco e il supporto della Croce Rossa, mettendo a disposizione un posto dove dormire e trovare assistenza sociale e medica. L'apertura del rifugio ha permesso di trasmettere informazioni sui rischi in montagna alle persone in transito, ma anche il numero della Croce Rossa in caso di emergenza e i vestiti da montagna, scarpe e mappe per limitare gli incidenti gravi. Da dicembre 2019 c'è anche un sostegno legale al rifugio e alla stazione di Oulx con la presenza di due operatrici legali dell'ASGI. Le persone che passano a Oulx possono poi incontrare altri attori locali: i mediatori interculturali del comune di Bardonecchia e il gruppo "Chez Jésus" che occupa la Casa Cantoniera di Oulx.

La missione dei mediatori interculturali è stata avviata nel 2017 per informare le persone in transito dei rischi in montagna e rintracciare i MSNA sul territorio. Dal 2019 non sono più presenti a Oulx, ma continuano le loro attività a Bardonecchia. Alcuni MSNA della Casa Galamba di Salbertrand sono stati rintracciati al confine da questi mediatori. La Casa Cantoniera è un luogo informale occupato da un gruppo d'italiani e francesi che si sono chiamati "Chez Jésus" per richiamare la Chiesa occupata di Claviere chiamata "Chez Jésus" e sgomberata nel 2018. La Chiesa di Claviere è stata occupata nel 2017 dopo un aumento dei respingimenti al confine che aveva portato numerose persone, tra cui famiglie, per strada di notte e d'inverno. I cittadini hanno deciso di aprire la chiesa per proteggere le persone in difficoltà. Dopo lo sgombero, le persone solidali hanno deciso di continuare tale azione a Oulx, nella Casa Cantoniera, dove accolgono anche persone in transito e li informano sui rischi dell'attraversamento e del respingimento. La cooperazione fra tutti questi gruppi è un po' complessa a Oulx e Bardonecchia perché hanno modi di agire differenti. La cooperazione transfrontaliera tra il lato italiano e francese esiste, anche si tenta di attenuarla per non essere accusati di aiuto al passaggio. Infatti, i rifugi di Oulx e di Briançon non si scambiano informazioni sulle persone che attraversano, ma cooperano per riportare le scarpe prestate da Rainbow4Africa dalla Francia all'Italia. Per di più, collaborano per svolgere azioni o eventi come la *Grande Maraude* solidale, organizzata due volte nel 2019 e 2020 al Colle del Monginevro: una voce di protesta contro le pratiche illegali dei respingimenti e per informare la popolazione francese e italiana di tale realtà locale.

Anche nella zona Sud, i gruppi mobilitati italiani e francesi cooperano per organizzare eventi transfrontalieri. Tale zona del confine ha registrato prima rispetto al Nord numerosi respingimenti, che si sono tradotti in varie persone per strada a Ventimiglia dal 2015. Per portare aiuto a tali persone in transito, rimandate indietro in Italia e di fatto bloccate in città senza tetto né cibo, alcuni gruppi sono stati creati in Francia e in Italia. Nel 2017 sono arrivati gli attivisti di Kesha Niya Kitchen, precedentemente presenti nel Nord della Francia, a Grande Synthe. Questo gruppo di militanti europei, in maggior parte tedeschi, offre piatti caldi nella città di Ventimiglia e trasmette informazioni sui luoghi dove si può trovare supporto sanitario, per mangiare e per le procedure amministrative. A Ventimiglia, Kesha Niya coopera con le associazioni locali quale la Caritas, la Diaconia Valdese, WeWorld, Save the Children, e anche le associazioni francesi quali Amnesty International, l'ANAFÉ, la Cimade, Médecins du Monde, e la Roya Citoyenne. Infatti, la Roya Citoyenne, nata a Breglio sul Roja in seguito ai passaggi nella valle del Roja nel 2015 e 2016, continua ad aiutare le persone in transito, respinte a Ventimiglia, con un sostegno finanziario per il gruppo Kesha Niya e la preparazione e distribuzione di cibo. Anche Médecins du Monde è presente a Ventimiglia, una volta alla settimana, per portare assistenza sanitaria alle persone respinte.

I medici volontari offrono assistenza durante la giornata al confine e la sera alla distribuzione alimentare di Kesha Niya. Ci sono anche le due ONG italiane WeWorld e Save the Children che sono presenti nella città di Ventimiglia dal 2016. Queste ONG hanno deciso di creare una missione locale a Ventimiglia nel 2016 in reazione alla situazione di emergenza di quell'estate. Sono due team mobili che girano nella città e al confine per dare assistenza alle persone in difficoltà. Il *project manager* di WeWorld, coadiuvato da un mediatore interculturale, propone un sostegno legale alle persone nel Campo Roja, al confine e alla Caritas. La referente territoriale di Save the Children e altri due operatori sono presenti in modo stabile dal 2018 e svolgono attività per rintracciare i MSNA presenti a Ventimiglia, capire i loro bisogni e garantire un accesso a luoghi sicuri, dove possono ricevere informazioni legali

sulla loro situazione giuridica e conoscere i loro diritti. Save the Children interviene per strada, al confine, nelle stazioni ferroviarie, lungo il fiume Roja, sul parcheggio della distribuzione alimentare di Keshu Niya e nelle strutture di accoglienza. Save the Children lotta per la creazione di un centro speciale per minori nella città. WeWorld e Save the Children cooperano con la Croce Rossa che gestisce il Campo Roja, ma anche con la Caritas che offre ogni giorno dalle 9.00 alle 11.00 una colazione gratuita, l'accesso al bagno e alle docce calde e la possibilità di fare incontri individuali con i volontari dell'associazione. Due operatori della Diaconia Valdese sono inoltre presenti e collaborano con queste associazioni per informare le persone respinte al confine.

Le associazioni italiane cooperano con quelle francesi quali Médecins du Monde, Amnesty International, l'ANAFÉ e la Cimade, per svolgere attività di assistenza al confine, missioni di osservazione e monitoraggio della PAF, riunioni inter-associative per organizzare gli interventi umanitari e giuridici. La coordinatrice della CAFI si occupa del coordinamento delle attività della Cimade e Amnesty International alle frontiere interne francesi, e collabora con la coordinatrice delle missioni alle frontiere interne francesi all'ANAFÉ per organizzare azioni di monitoraggio. Ogni anno, queste associazioni conducono osservazioni circa l'operato della PAF francese, per contabilizzare i respingimenti e testimoniare le prassi delle forze dell'ordine. Per due giorni, il 6 e 7 luglio 2020, è stato svolto un monitoraggio dalle 8.00 alle 23.00 il primo giorno e dalle 5.00 alle 14.00 il secondo giorno, da volontari di Amnesty International, ANAFÉ e la Cimade per aggiornare i loro dati rispetto ai respingimenti. Sono state contabilizzate sessanta persone respinte in questi due giorni, di cui famiglie con bambini e persone ferite. Non sono stati incontrati MSNA durante il monitoraggio. Tale attività permette di avere dei dati recenti e riferire se si osservano pratiche illegali o violente da parte della PAF. Il 7 luglio alle 7 del mattino, è stato osservato un poliziotto francese che usava parole discriminatorie nei confronti di un ragazzo straniero, gridando *"Elle est mignone celle-là! Au revoir les filles"*. Queste parole sono state notificate dagli osservatori così da segnalarle nei rapporti.

Dal 2016, le associazioni hanno potuto sviluppare e perfezionare le loro attività e il loro coordinamento. Tuttavia, i numeri degli arrivi diminuiscono, ciò che ancora una volta dimostra che la presenza di questi gruppi solidali non incide sulla quantità dei tentativi di passaggi del confine.

Superare le difficoltà immediate e fare cambiare le prassi

Queste associazioni e questi cittadini impegnati permettono di limitare la precarietà delle persone respinte, di dare una mano per superare le difficoltà e segnalare i casi d'emergenza. Oltre l'aiuto diretto, la mobilitazione di questi gruppi solidali permette anche un cambiamento delle prassi a posteriori.

Infatti, la presenza dei diversi rifugi permette un luogo sicuro e caldo per la notte, ciò è indispensabile soprattutto durante l'inverno.

Nella zona Nord del confine, l'esistenza del rifugio di Oulx è necessaria per proteggere le persone in transito e trasmetterle informazioni. Le attività di prevenzione dei volontari permettono di limitare gli incidenti in montagna. Anche la presenza notturna dei volontari francesi che monitorano i sentieri ha permesso di salvare numerose persone che erano perse o avevano freddo.

Anche a Ventimiglia, le associazioni locali consapevoli dei rischi del luogo, informano le persone delle difficoltà geografiche e sociali da evitare consigliandoli di non pagare dei trafficanti né provare a piedi.

Oltre l'aiuto immediato, le reti associative in queste zone controllano e denunciano le prassi delle autorità, e ciò produce notevoli conseguenze.

L'enfasi mediatica suscitata dalle associazioni nella zona Nord che denunciano i respingimenti sistematici dei MSNA dalla PAF francese ha avuto un effetto sulle pratiche. A parere di una volontaria del Refuge Solidaire di Briançon, da giugno 2019 ci sono molti meno respingimenti di MSNA al Monginevro grazie alle denunce delle associazioni. Dopo aver reso nota la mancata presa in carico dei MSNA da parte del Dipartimento delle Alte Alpi, l'ASE si è organizzata per prendere in carico i MSNA direttamente al confine e portarli a Gap per fare l'accertamento dell'età. Di conseguenza, i poliziotti della PAF fanno che se chiamano l'ASE possono affidargli subito i MSNA, e quindi ne respingono di meno. Per di più, la copertura mediatica delle prassi violente e illegali al confine ha fatto cambiare le pratiche dei poliziotti perché si sentono osservati e giudicati. Da qualche mese, il rifugio di Briançon non sente più lamenti da parte dei MSNA rispetto all'atteggiamento delle forze dell'ordine al confine. La pressione delle associazioni sulle autorità ha permesso un miglioramento delle prese in carico dei MSNA e una diminuzione delle

violenze. Le associazioni controllano le prassi delle autorità, ma discutono anche con loro e avviano il dialogo. Durante la *Grande Maraude* al Monginevro nel 2019 e 2020, i cittadini presenti hanno letto ad alta voce dei casi di violenze o pratiche illegali davanti ai poliziotti della PAF. Per di più, alla *Grande Maraude* del 7 marzo 2020, l'associazione Tous Migrants ha distribuito ai poliziotti dei documenti informativi sui diritti delle persone in esilio e le prassi legali delle forze dell'ordine⁴⁹⁰.

Anche nella zona Sud, le proteste e le denunce delle associazioni hanno avuto un impatto notevole sulle prassi delle forze dell'ordine. A gennaio e febbraio 2018, le associazioni raggruppate nella CAFFIM, chiamata attualmente la CAFI, hanno organizzato sessioni di monitoraggio in cui hanno osservato respingimenti sistematici di MSNA, senza procedura legale. In seguito, queste associazioni quali Amnesty International France, Cimade, Caritas, Médecins du Monde, Medici Senza Frontiera e l'ANAFÉ, hanno spinto i loro avvocati francesi a scrivere 20 “*référé-liberté*”⁴⁹¹ al Tribunale di Nizza, dove il giudice ha condannato le pratiche di respingimento sistematico dei MSNA. Cosicché dal 2018 una presa in carico dei MSNA è stata organizzata dal Dipartimento delle Alpi Marittime con una delegazione dell'associazione la PAJE. Nel 2018 sono stati presi in carico quaranta volte più MSNA che nel 2017. Il Prefetto delle Alpi Marittime indica quasi 2000 MSNA presi in carico nel Dipartimento durante l'anno 2018⁴⁹². Infatti, l'organo nazionale francese di controllo dei luoghi di privazione di libertà (CGLPL) pubblica nel rapporto della terza visita della PAF di Mentone, una presa in carico di 1579 MSNA nelle Alpi Marittime nel 2018, contro soltanto 40 nel 2017⁴⁹³. Tuttavia, la presa in carico dei MSNA non è quasi mai effettuata senza un primo respingimento verso la polizia italiana. La maggior parte dei casi presi in carico dall'ASE sono stati riportati alla PAF francese dai poliziotti italiani che hanno verificato le loro impronte a conferma della loro minore età, mentre i poliziotti francesi avevano precedentemente certificato una età maggiore sul *Refus d'Entrée*. Ma non tutti i MSNA possono beneficiare del supporto della polizia italiana, perché numerosi di loro arrivano dai Balcani senza essere rintracciati sul territorio italiano e quindi senza essere censiti come minori in Italia.

Si osservano cambiamenti di prassi delle forze dell'ordine, anche se sono ancora limitate, che dimostrano l'impatto delle azioni di associazioni e gruppi impegnati nell'aiuto alla frontiera e la difesa dei diritti umani. La mobilitazione dei cittadini in queste azioni al confine influenza direttamente e notevolmente la qualità delle condizioni di viaggio dei MSNA in transito tra l'Italia e la Francia. Tale impatto qualitativo positivo compensa quello negativo delle pratiche di respingimento sostenute dalle politiche anti-immigrazione dei due Stati.

Di conseguenza, la militarizzazione del confine e la mobilitazione dei cittadini non influiscono sulla quantità dei MSNA che provano a superare il confine italo-francese, ma hanno un impatto notevole sulla qualità dei percorsi di questi MSNA e neomaggiorenni ex-MSNA. L'unico fattore che incide sulla quantità dei MSNA sembra essere il blocco in Libia voluto dai Paesi dell'Unione Europea. Un secondo fattore che influisce meno incisivamente sulla quantità dei MSNA al confine può essere la loro stabilizzazione nel sistema di accoglienza italiano grazie all'applicazione della Legge 47/2017.

9.4 Conclusioni

Lo studio effettuato sui percorsi dei MSNA e neomaggiorenni al confine italo-francese si inserisce in una ricerca più ampia dell'Osservatorio Nazionale sui MSNA del CeSPI, volto a monitorare l'applicazione della Legge 47/2017 ed il processo di inclusione dei MSNA sul territorio italiano. Il focus individuato sul confine italo-francese permette di approfondire la questione dei MSNA resisi irreperibili in Italia o mai censiti, che continuano il loro viaggio fino alla Francia.

⁴⁹⁰ Tous Migrants, *Au nom de la Loi, À l'attention des forces de l'ordre*, marzo 2020

⁴⁹¹ Un « *référé-liberté* » nel diritto francese è inquadrato dal articolo L521-2 del Codice della Giustizia Amministrativa (*Code de la Justice Administrative*) che stipula che il Tribunale Amministrativo può ordinare tutte misure necessarie alla salvaguardia di una libertà fondamentale di una persona a cui un servizio pubblico avrebbe pregiudicato.

⁴⁹² <https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/prefet-alpes-maritimes-annonce-29-000-interpellations-frontiere-245-passeurs-arretes-an-dernier-1611781.html>.

⁴⁹³ Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, *Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton: 3 au 5 septembre 2018, 3ème visite*. Rapport de visite, settembre 2018.

I risultati dell'indagine dimostrano un'eterogeneità di percorsi e profili dei MSNA e neomaggiorenni presenti su entrambi i territori studiati. Tale varietà di dati non permette di trarre conclusioni generali sui loro percorsi individuali, però non impedisce l'osservazione di tendenze quantitative e qualitative e l'identificazione dei fattori principali che determinano tale tendenza. Anzitutto, si osserva una riduzione numerica dei MSNA presenti al confine dal 2018, corredata da una diversificazione dei profili. Tali due realtà sembrano essere il risultato del blocco in Libia e dell'apertura della rotta Balcanica, e non della militarizzazione del confine italo-francese. Infatti, i risultati dimostrano che la riduzione dei passaggi al confine sarebbe l'effetto di un'esternalizzazione delle frontiere al di là dei due Stati francesi e italiani e non dei maggiori controlli sui loro confini interni. La militarizzazione del confine francese sembra influenzare fortemente i percorsi dei MSNA ma soltanto in modo qualitativo. Anche lo sviluppo delle azioni di mobilitazione civile per mitigare le difficoltà dell'attraversamento e dei respingimenti non sembra influenzare la quantità dei passaggi, ma soltanto la qualità dei percorsi intrapresi.

Per rispondere alle ipotesi iniziali del rapporto, la geopolitica internazionale sembra dunque essere il fattore più decisivo nella modificazione delle rotte migratorie, mentre la militarizzazione del confine italo-francese e lo sviluppo di mobilitazioni civili non dimostrano ricadute a larga scala sulle traiettorie dei MSNA. La politica d'accoglienza italiana sembra giocare un ruolo notevole nelle traiettorie dei MSNA e dei neomaggiorenni fra i due Paesi studiati, mentre non sembra essere questo il caso per la politica d'accoglienza francese. Infatti, secondo i risultati del rapporto, una grande parte dei ragazzi che arrivano al confine sarebbe poco o male informata sui suoi diritti. Tuttavia, il livello di informazione di ogni ragazzo dipende molto dal suo percorso com'è stato dimostrato nella prima parte del rapporto. Pertanto, la comunicazione fra di loro non può essere considerata come un fattore decisivo delle loro decisioni di traiettorie perché è queste sono molto diverse per ogni individuo.

La situazione al confine sembra in continua evoluzione e mutevole a seconda delle realtà politiche e sociali internazionali ed europee. Numerosi recenti cambiamenti potrebbero giocare un ruolo importante nei percorsi futuri dei MSNA e neomaggiorenni presenti in Italia e in Francia, cambiamenti che sarebbero interessanti da analizzare ulteriormente.

Un nuovo elemento è rappresentato dal Decreto Legge 34/2020, chiamato "la Sanatoria", volto a regolarizzare le persone straniere che lavorano in Italia. Tale D.L. è stata emanato in risposta alla proposta di regolarizzazione dell'ASGI ed emerge alla fine della situazione di emergenza sanitaria Covid-19 che ha fatto luce sulle conseguenze drammatiche dell'irregolarità amministrativa. Eppure, mentre il D.L. 34/2020 non risponde alle aspettative dell'ASGI e pone seri ostacoli impedendo una completa e seria regolarizzazione dei cittadini stranieri, potrebbe avere un impatto sui percorsi dei neomaggiorenni presenti in Francia e in Italia. A Ventimiglia, durante i due giorni di monitoraggio della PAF, sono state incontrate quattro persone respinte che provavano a tornare in Francia dopo un soggiorno in Italia per regolarizzare la loro situazione amministrativa grazie alla sanatoria. Anche se vivono in Francia da più di cinque anni, queste persone non hanno ottenuto un permesso di soggiorno francese tale da permettergli di lavorare in regola. Secondo loro, la sanatoria potrebbe essere l'unica opportunità di uscire dall'irregolarità. Tuttavia, queste persone si fanno imbrogliare da reti sommerse che approfittano della loro situazione di vulnerabilità. Due di loro spiegano avere pagato 3000€ nel Sud dell'Italia per firmare un contratto, e uno di loro ha rifiutato la proposta perché non poteva pagare tale prezzo. Queste quattro persone vogliono continuare a vivere e lavorare in Francia, dove la regolarizzazione è inaccessibile per loro, ciò che li conduce ad accettare procedure care, insicure e pericolose. Infatti, attraversare due Paesi in modo irregolare per sperare di accedere a dei documenti evidenzia l'assurdità del sistema amministrativo francese e italiano. Le conseguenze della sanatoria sui movimenti dei neomaggiorenni tra l'Italia e la Francia sarebbero interessanti da approfondire ulteriormente.

Un secondo cambiamento recente potrebbe influire molto sulle prossime mobilitazioni dei cittadini nella zona Nord del confine: l'elezione di un sindaco del partito Les Républicains a Briançon. Dopo undici anni di centro-sinistra, Briançon elegge Arnaud Murgia, un sindaco della coalizione di destra. Tale cambiamento politico potrebbe avere un impatto notevole sulle mobilitazioni civili attuali e le strutture di accoglienza nella città, e sarebbe pertinente analizzarlo.

Anche la città di Ventimiglia assiste oggi a dei cambiamenti importanti all'uscita dell'emergenza sanitaria Covid-19: il Campo Roja è minacciato di chiusura imminente e la creazione di un centro di accoglienza per MSNA è stata accettata. Le prossime evoluzioni rispetto a questi luoghi di accoglienza richiederebbero successivi monitoraggi.

Infine, l'attuale Ministero dell'Interno italiano ha avanzato una proposta di modifica della legge 118/2018⁴⁹⁴. Se la legge verrà modificata, potrà avere una conseguenza notevole sulla situazione dei neomaggiorenni in Italia e sulle persone in transito nel Mediterraneo. Durante il Webinar sulla protezione dei MSNA del 21 luglio 2020 organizzato dal Tavolo Minori Migranti coordinato da Save the Children, il vice-ministro dell'Interno Matteo Mauri ha infatti confermato la volontà del suo Ministero di rettificare le norme istituite nel 2018 rispetto alla conversione dei permessi di soggiorno e al silenzio-assenso.

Queste differenti evoluzioni legislative e politiche sarebbero interessanti da seguire e monitorare ulteriormente per approfondire l'argomento rispetto alle traiettorie dei MSNA e neomaggiorenni tra l'Italia e la Francia.

L'esito di questa ricerca porta a proporre alcune raccomandazioni per migliorare i percorsi dei MSNA e neomaggiorenni presenti in Italia e in Francia. Il rapporto evidenzia le difficoltà incontrate dai soggetti studiati durante i loro percorsi di migrazione e d'integrazione. Un grande e pericoloso ostacolo nelle traiettorie dei MSNA che provano a raggiungere l'Europa è il blocco in Libia. Bisognerebbe rettificare gli accordi tra la Libia e l'Unione Europea prendendo in considerazione il diritto d'asilo, il rispetto dei diritti umani e un controllo delle prassi delle guardie costiere libiche. Anche le prassi delle autorità francesi devono continuare ad essere controllate da cittadini e associazioni di difesa dei diritti umani, al fine di permettere un'evoluzione delle pratiche e una riduzione delle violazioni. Perciò, sembra necessario continuare a sviluppare le collaborazioni inter-associative al confine italo-francese. Infatti, il coordinamento fra differenti gruppi impegnati a Ventimiglia e a Briançon permette un miglioramento e perfezionamento delle azioni. I differenti modi di agire dei gruppi e cittadini sembrano complementari per condurre un'iniziativa di contrasto efficace e duratura. Per di più, per migliorare le condizioni di vita dei MSNA e neomaggiorenni in Italia e in Francia bisognerebbe che le leggi e le pratiche adottate nei loro confronti fossero in linea con i loro diritti. A tal proposito, alcuni principi della Legge 47/2017 devono continuare ad essere sviluppati su tutto il territorio italiano. Sembra infatti necessario omogeneizzare l'accesso al prosieguo amministrativo per i neomaggiorenni in modo quasi automatico per garantire una transizione inquadrate e sicura verso la vita adulta. Tale possibilità di accompagnamento viene garantita in alcune regioni, ma sussistono ancora difficoltà per molti neomaggiorenni presenti in Italia, per cui l'avvento della maggiore età sconvolge il loro percorso d'integrazione e di formazione. Anche in Francia il percorso dei neomaggiorenni risulta notevolmente indebolito e porta ad un aggravamento della precarietà della gioventù. Tale difficoltà può essere superata con un appoggio amministrativo e sociale fino ai 21 anni per tutti i neomaggiorenni ex-MSNA, anche per coloro che sono arrivati tardi nei servizi di protezione e quindi sono meno integrati.

Un ultimo elemento dell'accoglienza dei MSNA in Europa eccessivamente ostacolato è il ricongiungimento familiare previsto dal Regolamento di Dublino. Mentre l'Italia l'ha inserito nella sua legge 47/2017 e corredato dalle indagini familiari, il sistema europeo d'accoglienza dei MSNA non ha ancora permesso un'armonizzazione delle pratiche rispetto ai ricongiungimenti familiari. In conseguenza, le procedure sono troppo lunghe e i ragazzi preferiscono prendere le rotte irregolari per raggiungere i loro parenti che non aspettare parecchi mesi.

L'accoglienza dei MSNA in Europa necessita ancora di numerosi cambiamenti legislativi, politici e sociali. I Paesi europei devono, di cui l'Italia e la Francia, far evolvere le loro leggi per riconoscere più diritti ai MSNA e neomaggiorenni stranieri, ma anche modificare le loro prassi permettendogli un'integrazione sociale e professionale ottimale, necessaria per limitare le traiettorie pericolose.

BIBLIOGRAFIA

Amilhat Szary A., e Cattaruzza A., 2017 «Frontières de guerre, frontières de paix : nouvelles explorations des espaces et temporalités des conflits». *L'Espace Politique*, vol. 33.

Amilhat Szary A., 2015, *Qu'est ce qu'une frontière aujourd'hui ?*, Presses Universitaires de France.

⁴⁹⁴ https://www.huffingtonpost.it/entry/luciana-lamorgese-modifiche-ai-decreti-sicurezza-in-tempi-brevi_it_5f06d421c5b6480493cb9c85.

Amnesty International France, 2017, *Des contrôles aux confins du droit, violations des droits humains à la frontière avec l'Italie*. Synthèse de mission d'observation, pag. 11, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3c-f7f6-4549-bf7d-d04483c7ec01_aif_synthese_mission+a+la+frontiere+franco-italienne_2017_fr+.pdf

Amnesty International France, *Réfugiés : le piège libyen*. <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/refugies--le-piege-libyen>. Consultato 4 luglio 2020.

Amnesty International France, «Réfugiés : les pratiques illégales de la France». <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/a-la-frontiere-les-pratiques-illegales-de-la-france>. Consultato 2 giugno 2020.

Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers, *Frontière Franco-Italienne, À Briançon, les violations systématiques des droits des personnes exilées doivent cesser [Communiqué interassociatif]*. <http://www.anafe.org/spip.php?article497>

Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers, giugno 2020, *Frontière franco-italienne : associations et avocates se mobilisent pour le respect du droit d'asile et la protection des enfants étrangers [Communiqué interassociatif]*». <http://www.anafe.org/spip.php?article457>

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2017, «Ventimiglia, le organizzazioni: forte preoccupazione per mancata accoglienza minori stranieri». 15 dicembre 2017. <https://www.asgi.it/famiglia-minori/ventimiglia-minori-stranieri-accoglienza-appello/>

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, 2020, *I Movimenti dei Minori Stranieri Non Accompagnati alle Frontiere Settentrionali*. Documento di studio e proposta, pag. 84, <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/movimenti-minori-stranieri-frontiere-settentrionali.pdf>

Bachelier S. 2018, *Montagne dangereuse ou frontière douloureuse ? La mise en danger des étrangers indésirables par la frontière franco-italienne des Hautes-Alpes*. ENS Lyon.

Barbieri A., Calò F., Cannella G., Carrieri A., Cavallone S., Chiacchella G., deotti L., Dessì A., Gulino V., Hassen N., Pagliazzo S., Peca M., Visco Comandini F., 2020, *La Fabbrica della tortura, Rapporto sulle gravi violazioni dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati in Libia (2014-2020)*. Medici per i Diritti Umani, pag. 52, https://mediciperidirittumani.org/medu/wp-content/uploads/2020/03/marzo_medu_2020_it_web.pdf

Capitani G., giugno 2018, *Se questa è Europa, La situazione dei migranti al confine italo francese di Ventimiglia*. Briefing Paper, Oxfam International, pag. 24, https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/06/Se-questa-è-Europa_BP_15giugno2018.pdf

Coelho C., maggio 2018, «Annual Report on the Functioning of the Schengen Area». *European Parliament*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0160_EN.html

Comité inter-mouvements auprès des évacués, 2018, *Dedans, dehors, une Europe qui s'enferme: Schengen, frontières intérieures et extérieures : observations des dispositifs de surveillance et de tri aux frontières de la France, de la Hongrie et en Méditerranée*, https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/06/La_Cimade_Schengen_Frontieres.pdf

Comité inter-mouvements auprès des évacués, novembre 2018, «Scolarisation des jeunes non reconnus mineurs : victoire dans les Hautes-Alpes». <https://www.lacimade.org/scolarisation-des-jeunes-non-reconnus-mineurs-victoire-dans-les-hautes-alpes/>

Consiglio Italiano per i Rifugiati, 2020, *La Rotta Balcanica, Il viaggio: tra diritti negati, violenze e abusi*. Approfondimento, pag. 11, http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2019/04/Rotta-Balcanica_approfondimento.pdf.

Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, settembre 2018, *Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton: 3 au 5 septembre 2018, Troisième visite*. Rapport de visite, pag. 64, <https://www.cgplp.fr/2020/rapport-de-la-troisieme-visite-des-locaux-de-la-police-aux-frontieres-de-menton-alpes-maritimes/>.

Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, settembre 2017, *Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton: 4 au 8 septembre 2017, Deuxième visite*. Rapport de visite, pag. 81, https://www.cgplp.fr/wp-content/uploads/2018/06/Rapport-de-la-deuxi%C3%A8me-visite-des-services-de-la-police-aux-fronti%C3%A8res-de-Menton-Alpes-Maritimes_web.pdf

- Delbos L. dicembre 2010, *The Reception and Care of Unaccompanied Minors in Eight Countries of the European Union*. Final report, France Terre d'Asile, pag. 166. <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/children-studies/the-reception-and-care-of-unaccompanied-minors-in-eight-countries-of-the-eu-final-report-en.pdf>
- Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Ministère de la Justice, *Mission Mineurs Non Accompagnés*. Rapport annuel d'activité 2017, marzo 2018, pag. 27, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RAA-MMNA-2017.pdf
- Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Ministère de la Justice, *Mission Mineurs Non Accompagnés*. Rapport annuel d'activité 2018, giugno 2019, pag. 26, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RAA-MMNA-2018.pdf
- Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Ministère de la Justice, *Mission Mineurs Non Accompagnés*. Rapport annuel d'activité 2019, maggio 2020, pag. 43, http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/MMNA_RAA2019.pdf
- Escudié, Jean Noël, novembre 2017, *Le nombre de mineurs reconnus non accompagnés varie considérablement selon les départements*, <https://www.infomie.net/spip.php?breve2746>
- Escudié, Jean-Noël, marzo 2016, *Mineurs isolés étrangers: vers un nouveau mécanisme de répartition territoriale*. <https://www.infomie.net/spip.php?article2878>
- European Commission, 6 dicembre 2016, «Temporary Reintroduction of Border Control». *Migration and Home Affairs*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en
- European Union Agency For Fundamental Rights, 2020, *Children in migration in 2019*. Annual Review, Publications Office of the European Union.
- Fondazione ISMU, et al., 2019, *A un bivio: la transizione alla vita adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia: report integrale*. Open WorldCat, <https://www.ismu.org/report-integrale-a-un-bivio-la-transizione-alle-ta-adulta-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-in-italia/>
- Groupe socialiste et apparentés, Groupe Communistes et Gauche Unie-Solidaire, Rassemblement des citoyens - Solidarité et Écologie, marzo 2019, *Mineurs non accompagnés en Isère: États des lieux, Analyse et Préconisations Mission d'information des élus des groupes de gauche au Département de l'Isère*, pag. 149, https://www.infomie.net/IMG/pdf/vf_rapport-mnaannexes.pdf
- Henry M., febbraio 2020, «Le burn out des bénévoles - Amnesty International France». *Amnesty International*, <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/le-burn-out-des-benevoles>
- Human Rights Watch, 2019, *Subject to whim: the treatment of unaccompanied children in the French Hautes-Alpes*. <https://www.hrw.org/report/2019/09/05/subject-whim/treatment-unaccompanied-migrant-children-french-hautes-alpes>
- International Organization for Migration, novembre 2019, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean*. Compilation of Available Data and Information, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FCR%20November%202019_final.pdf
- Lambert A., Le Dall L., Palun L., Pesselier E., 2019, *Persona Non Grata, Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne*. Rapport d'Observation 2017-2018, ANAFÉ, pag. 148, <http://www.anafe.org/spip.php?article520>
- Luppi M., Quadroni A., luglio 2017, «I morti di confine a Ventimiglia». *Open Migration*, <https://openmigration.org/analisi/i-morti-di-confine-a-ventimiglia/>
- Médecins du Monde, ottobre 2017, *L'accès aux droits et aux soins des Mineurs Non Accompagnés en France, Cadre légal et dysfonctionnements*, pag. 42, https://www.gisti.org/IMG/pdf/guide_mna-mdm_partenaires.pdf
- Médecins Sans frontières, luglio 2018, «France - Italie: le Pas de la mort, un sentier risqué pour les migrants », <https://www.msf.fr/actualites/france-italie-le-pas-de-la-mort-un-sentier-risque-pour-les-migrants>.
- Médecins Sans Frontière, 2018, *Mal di Frontiera, Un'analisi della quotidiana sfida dei migranti in transito a Ventimiglia, frontiera tra Italia ed Europa*, pag. 24.
- Mekdjian S., 2016, *Les récits migratoires sont-ils encore possibles dans le domaine des Refugee Studies? Analyse critique et expérimentation de cartographies créatives*. pag. 38. halshs.
- Melting Pot Europa, Welcome to Europe, maggio 2020, *Manuale di sopravvivenza per il MSNA*, pag. 81, https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/manuale_sopravvivenza_illustrato_msna_21maggio2020.pdf

Migreuro, maggio 2018, *Libye: Financements européens pour les bourreaux des migrant.e.s.* Les Notes de Migreurop, pag. 4, <http://www.migreurop.org/article2882.html>

Przybyl S., 2019, «Qui veut encore protéger les mineurs non accompagnés en France ? : De l'accueil inconditionnel d'enfants en danger à la sous-traitance du contrôle d'étrangers indésirables». *Lien social et Politiques*, n. 83, 2019, pag. 58.

Quatorze, agosto 2019, «Diagnostic Partagé de l'accueil Inconditionnel Dans Le Briançonnais». *Issuu*, https://issuu.com/associationquatorze/docs/diag_bri_versioncompletedefinitif2019_web

Refuges Solidaires, 2019, *Rapport d'Activités 2018-2019*, pag. 20, <https://refugessolidaires.wordpress.com/les-rapports-dactivites/>

Save the Children, 2017, *Atlante Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia, Prima di tutto bambini*, <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/16178/pdf/atlanteminorimigranti2017.pdf>

Save the Children, 2020, *Refugees and Migrants at the Western Balkans Route. Regional Overview October-December 2019*, https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17348/pdf/refugees_and_migrants_balkans_regional_overview_q4_2019_sc_bmdh_data.pdf

Tous Migrants, marzo 2020, *Au nom de la Loi, À l'attention des forces de l'ordre*, pag. 11, <https://tousmigrants.weebly.com/sinformer/au-nom-de-la-loi-livret-a-lattention-des-forces-de-lordre>

Tous Migrants, marzo 2020, *L'accueil des personnes exilées dans le Briançonnais et les Hautes-Alpes: constat, initiatives, perspectives*. Document de travail, pag. 26.

UNICEF, UNHCR, WeWorld, Save the Children, 2019, *Il sistema normativo a tutela dei MSNA*, pag. 31, <https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2020/02/Il-sistema-normativo-a-tutela-del-MSNA-StC-Unhcr-Intersos-WeWorld-Unicef-pdf.pdf>

Zacchilli F., *Manuale di Sopravvivenza per minori non accompagnati*, <https://www.piuculture.it/2020/05/manuale-di-sopravvivenza-per-minorenni-non-accompagnati/>

NORMATIVA

Assemblée Nationale, «Proposition de loi n° 262, adoptée par l'Assemblée nationale visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie», http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15t0262_texte-adopte-seance. Consultato 3 luglio 2020.

Code civil, Legifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=439207CE405B4B62211FD1295F0E721F.tplgfr27s_2?cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20200611. Consultato 11 giugno 2020.

Code de l'action sociale et des familles, Legifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069>. Consultato 11 giugno 2020.

Prolongation of the temporary reintroduction of border controls at the French internal borders. Council of the European Union, 10 dicembre 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15181-2015-INIT/en/pdf>.

«LOI n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Article 19». 2017-1510, 30 ottobre 2017.

«LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie». 2018-778, 10 settembre 2018.

OHCHR, *Convention on the Rights of the Child*. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>. Consultato 11 giugno 2020.

UNHCR, *Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile*. febbraio 1997, <https://www.infomie.net/IMG/pdf/index.pdf>

Desbordes J-B., Martin M., Berthelot N., «Loza», *13h15 le samedi*, 18 marzo 2020, <https://www.france.tv/france-2/13h15-le-samedi/1423683-loza.html>. Consultato 12 giugno 2020.

Alessi C., «Ventimiglia: più migranti in città che al Campo Roya ancora chiuso agli accessi dall'esterno, attesa per una decisione della Prefettura». *Sanremonews*, 9 giugno 2020. <https://www.sanremonews.it/2020/06/09/leggi-notizia/argomenti/cronaca/articolo/ventimiglia-piu-migranti-in-citta-che-al-campo-roya-ancora-chiuso-agli-accessi-dallesterno-atte.html>. Consultato 23 luglio 2020.

«Alpes-Maritimes : 29 000 interpellations à la frontière et 245 passeurs de migrants arrêtés l'an dernier », *France 3 Provence-Alpes-Côte d'Azur*, 23 gennaio 2019 <https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/prefet-alpes-maritimes-annonce-29-000-interpellations-frontiere-245-passeurs-arretes-an-dernier-1611781.html>. Consultato 2 giugno 2020.

«Justice, La Police aux frontières démantèle un groupe criminel ayant introduit en contrebande un millier d'immigrants », *Le Dauphiné*, 29 gennaio 2020, <https://www.ledauphine.com/faits-divers-justice/2020/01/29/haute-savoie-ain-la-police-aux-frontieres-demantele-un-groupe-criminel-ayant-introduit-en-contrebande-un-millier-d-immigrants>. Consultato 25 giugno 2020.

«Hautes-Alpes : des migrants en détresse et deux policiers de la PAF devant la justice», *La Provence*, 3 luglio 2020. <https://www.laprovence.com/article/edition-alpes/6036160/migrants-en-detresse-deux-policiers-de-la-paf-devant-la-justice.html>. Consultato 23 luglio 2020.

«Haute-Savoie : un important trafic d'êtres humains démantelé », *Le Messager*, 28 gennaio 2020 <https://www.lemessager.fr/4456/article/2020-01-28/haute-savoie-un-important-traffic-d-etres-humains-demantele>. Consultato 25 giugno 2020.

«La loi asile-immigration-intégration : nouveau déni des droits des étrangers?», *France Culture*, 25 gennaio 2019, <https://www.franceculture.fr/conferences/radio-campus-france/la-loi-asile-immigration-integration-nouveau-deni-des-droits-des-etrangers>. Consultato 23 luglio 2020.

«Lamorgese: "Modificheremo DL Sicurezza oltre rilievi Mattarella". Ma a settembre». *L'HuffPost*, 9 luglio 2020. https://www.huffingtonpost.it/entry/luciana-lamorgese-modifiche-ai-decreti-sicurezza-in-tempi-brevi_it_5f06d421c5b6480493cb9c85. Consultato 23 luglio 2020.

«Le navire humanitaire " Ocean-Viking " se décrète en état d'urgence, avec 180 migrants à bord», *Le Monde*, 3 luglio 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/07/03/le-navire-humanitaire-ocean-viking-se-decrete-en-etat-d-urgence-avec-180-migrants-a-bord_6045148_3210.html. Consultato 23 luglio 2020.

«Menton: un migrant retrouvé mort après avoir été électrocuté sur le toit d'un train», *BFMTV*, 14 gennaio 2018, https://www.bfmtv.com/police-justice/menton-un-migrant-retrouve-mort-apres-avoir-ete-electrocute-sur-le-toit-d-un-train_AN-201801140012.html. Consultato 23 luglio 2020.

«Reportage Hautes-Alpes : une frontière au-dessus des lois», *Konbini News - Watch Facebook*, marzo 2019, <https://www.facebook.com/watch/?v=647508765706979>. Consultato 23 luglio 2020.

Rocci C., «I migranti cambiano rotta, dalla Francia ora vogliono tornare in Italia». *La Repubblica*, 11 giugno 2020. https://torino.repubblica.it/cronaca/2020/06/11/news/allarme_ai_confini_del_piemonte_i_migranti_cambiano_rotta_vogliono_tornare_in_italia-258903534/. Consultato 23 luglio 2020.

« Tunnel du Mont-Blanc : 38 migrants arrêtés coté italien », *France 3 Auvergne-Rhône-Alpes*, 18 gennaio 2020. <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/haute-savoie/chamonix/tunnel-du-mont-blanc-38-migrants-arretes-cote-italien-1609011.html>. Consultato 25 giugno 2020.

« Ventimiglia, al campo Caritas aumentano migranti espulsi da accoglienza: «Dopo decreto Salvini persone esasperate», *Il Fatto Quotidiano*, 18 aprile 2019. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/04/18/ventimiglia-al-campo-caritas-aumentano-migranti-espulsi-da-accoglienza-dopo-decreto-salvini-persone-esasperate/5118847/>. Consultato 2 giugno 2020.

Verdi L., «Alpes-Maritimes : 29 000 interpellations à la frontière et 245 passeurs de migrants arrêtés l'an dernier». *France TV Info - France 3 Provence Alpes Côte d'Azur*, 23 gennaio 2019, <https://france3->

regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/prefet-alpes-maritimes-annonce-29-000-interpellations-frontiere-245-passeurs-arretes-an-dernier-1611781.html. Consultato 23 luglio 2020.

FILMOGRAFIA

Toesca, Michel. *Libre*. Jour2fête, 2018.

SITOGRAFIA

Casa Aylan, *Una famiglia che accoglie è una comunità che cresce*, <http://www.casaaylan.it/>. Consultato 12 giugno 2020.

Frontex, «Migratory Map». 2019, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

Frontex, *Operation Themis (Italy)*. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy-/>. Consultato 24 giugno 2020.

Médecins du Monde France, *Mineurs Non Accompagnés*, <https://www.medecinsdumonde.org/fr/populations/mineurs-non-accompagnes>. Consultato 23 luglio 2020.

Missione Minori Non Accompagnati, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Ministère de la Justice <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/mineurs-non-accompagnes-12824/>. Consultato 2 giugno 2020.

Sistema Informativo Minori, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>. Consultato 9 giugno 2020.

APPENDICE 3 – LISTA DELLE PERSONE INTERVISTATE

- **BACHELLERIE Sarah**, studentessa ENS Lione, intervistata il 01-05-2020
- **CHARAUDEAU Bastien**, dottorando Sciences Po Paris, intervistato il 24-03-2020
- **CLÉMENTEAU Catherine**, volontaria Refuge Solidaire Briançon, intervistata il 09-03-2020
- **COLOMBA Jacopo**, project manager WeWorld Ventimiglia, intervistato il 12-05-2020
- **DONATO Silvia**, referente territoriale Save the Children Ventimiglia, intervistata il 08-05-2020
- **FOGNIN Giulia**, protection officer UNHCR, intervistata il 04-03-2020
- **GATTO Andrea**, direttore Caritas Aosta, intervistato il 16-03-2020
- **GIRARDI Eleonora**, referente legale Cooperativa Frassati Salbertrand, intervistata il 15-05-2020
- **GIRARDI Silvia**, coordinatrice dei volontari Rainbow4Africa Oulx, intervistata il 06-04-2020
- **LEROLLE Agnès**, project manager CAFI, intervistata il 06-05-2020
- **LEROUX Cécile**, volontaria Réseau Hospitalité Gap, intervistata il 12-03-2020
- **MARTINELLI Laura**, avvocatessa Torino, intervistata il 30-03-2020
- **MASSARA Silvia**, abitante Bardonecchia, intervistata il 16-03-2020

- **MASTROCOLA Luca**, direttore Cooperativa Terremondo, ASAI Torino, intervistato il 11-03-2020
- **MENCARELLI Laura**, referente servizio minori Ufficio Minori Valle d'Aosta, intervistata il 24-04-2020
- **MONTALAIS Jean-Yves**, volontario Caritas Briançon, intervistato il 09-03-2020
- **PESELIER Émilie**, coordinatrice frontiere interne ANAFÉ, intervistata il 11-05-2020
- **REY Pauline**, coordinatrice Refuge Solidaire Briançon, intervistata il 10-03-2020
- **ROSTAN Davide**, pastore Diaconia Valdese Val di Susa, intervistato il 07-03-2020
- **ROUSSEAU Michel**, co-presidente Tous-Migrants Briançon, intervistato il 24-04-2020
- **ROUVIÈRE Marie-Noël**, operatrice sociale Caritas Grenoble, intervistata il 14-02-2020
- **ROZZI Elena**, Advocacy Officer InterSOS, intervistata il 27-02-2020
- **Adèle**, attivista Kesha Niya Ventimiglia, intervistata il 07-05-2020
- **Cellou**, minorenne guineano a Grenoble, intervistato il 13-05-2020
- **Ladji**, neomaggiorenne guineano a Grenoble, intervistato il 25-05-2020
- **Moussa**, giovane adulto guineano a Grenoble, intervistato il 10-03-2020
- **Madou**, neomaggiorenne senegalese a Torino, intervistato il 14-06-2020
- **Salif**, neomaggiorenne maliano a Torino, intervistato il 13-06-2020
- **Anonima**, attivista Chez Marcel Briançon, intervistata il 07-03-2020
- **Anonimo**, mediatore interculturale Val di Susa, intervistato il 08-04-2020
- **Anonima**, operatrice sociale, APPASE Briançon, intervistata il 09-03-2020

Foto - Refus d'Entrée effettuato dalla PAF francese di Mentone il 05/07/20 (Foto di L. Adamkiewicz, 05/07/2020)

I. LES MOTIFS¹

- (A) N'est pas détenteur de documents de voyage valables
- (B) Est en possession d'un document de voyage faux, falsifié, ou altéré
- (C) N'est pas détenteur d'un visa ou d'un permis de séjour valable
- (D) Est en possession d'un visa ou d'un permis de séjour faux, falsifié ou altéré
- (E) N'est pas détenteur du ou des document(s) approprié(s) attestant du but et des conditions de séjour. Le(s) document(s) suivant(s) n'a (n'ont) pas pu être produit(s) :
- (F) A déjà séjourné 90 jours sur le territoire des États membres appliquant intégralement l'acquis de Schengen au cours de la précédente période de 180 jours
- (G) Ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants correspondant à la période et aux modalités de séjour, au retour vers le pays d'origine ou de transit
- (H) Est signalé(e) aux fins de non-admission¹
- dans le SIS
 - dans le fichier national (mesures d'expulsion, d'éloignement, d'interdiction du territoire, menace de trouble à l'ordre public)
- (I) Est considéré(e) comme représentant un danger pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne.
- Observations :

L'intéressé(e) peut former un recours contre la décision de refus d'entrée conformément à ce qui est prévu par la législation nationale. Copie du présent acte est remise à l'intéressé(e).

II. VOS DROITS²

L'accès au territoire français vient de vous être refusé dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

La loi vous donne la possibilité d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle vous avez indiqué vouloir vous rendre, votre consulat ou le conseil de votre choix.

Elle vous permet également, si vous le souhaitez, de disposer d'un délai d'un jour franc avant ce rapatriement (jour franc non prévu par le CESEDA en frontière terrestre).

Il vous appartient de prendre vous-même l'initiative de ces démarches. Nous vous mettons en mesure de les accomplir.

Je ne veux pas repartir avant l'expiration d'un délai de 24 heures, à passer en zone d'attente, à compter de ce soir à minuit (non prévu par le CESEDA en frontière terrestre).

Je prends acte que je vais être réacheminé dès que possible (non prévu par le CESEDA en frontière terrestre).

¹ Cocher la ou les cases correspondantes

Je prends acte que je dois repartir immédiatement vers le pays d'où je proviens (à notifier en frontière terrestre).

III. VOS DEVOIRS

Aux termes de l'article L 624-1 du CESEDA, tout étranger qui se serait soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de refus d'admission sera puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement.

IV. VOS RECOURS

Vous êtes informé(e) qu'il vous est possible d'intenter un recours contre la décision de refus d'admission prise à votre encontre devant le tribunal administratif territorialement compétent, dans un délai de deux mois à compter de cette décision. Ce délai ne fait pas obstacle à l'exécution de cette décision.

Fait à Nienton, le 05/07/20 à 21H45

Après notification en langue: française

- Qu'il (elle) comprend
- Par le truchement de M. Mme _____, interprète,
- présent(e) dans la zone d'attente/dans nos locaux.
 - Par l'intermédiaire d'un moyen de télécommunication, l'interprète-traducteur étant inscrit sur une liste dressée par le Procureur de la République dans chaque tribunal de grande instance ou d'un organisme d'interprétariat et de traduction agréé par l'administration en application des dispositions des articles L 111-8, L 111-9, R 111-1 et suivants ainsi que de l'article R 221-3 alinéa 2 du CESEDA.

- Qu'il (elle) sait lire Qu'il (elle) ne sait pas lire
- Refusant de répondre ou d'indiquer une langue qu'il ou elle comprend, la procédure complète énoncée ci-dessus est effectuée en français (articles L 111-7 et R 221-3 alinéa 2 du CESEDA).
- Lecture faite par nous même (l'intéressé parle le français mais ne le lit pas)

M. Mme ABOU est invité(e) à signer avec nous le présent, ainsi que l'ensemble des feuillets, dont copie lui est remise.

L'intéressé(e) _____

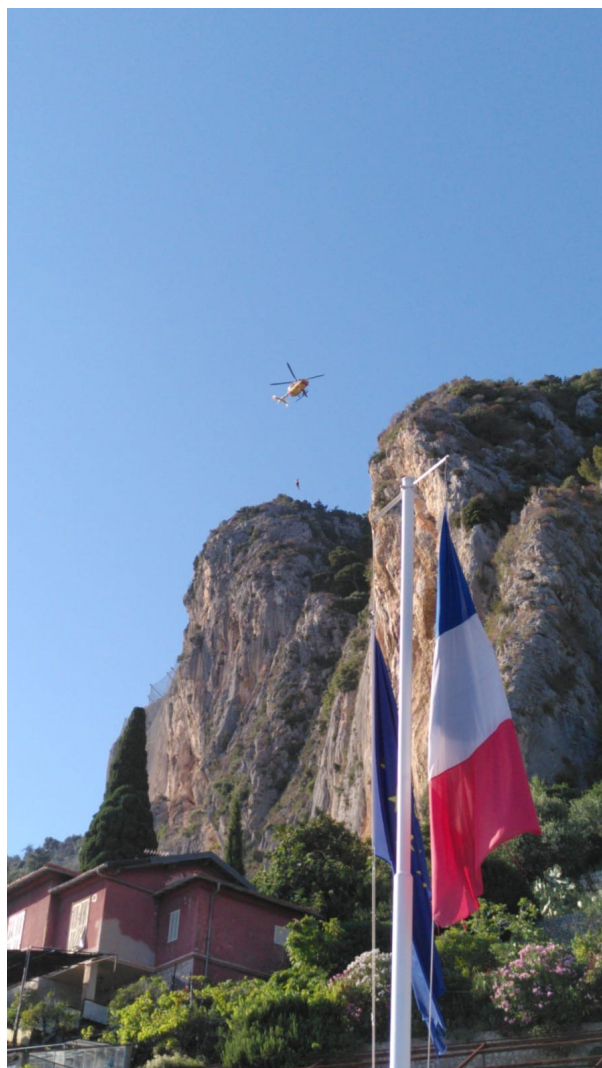
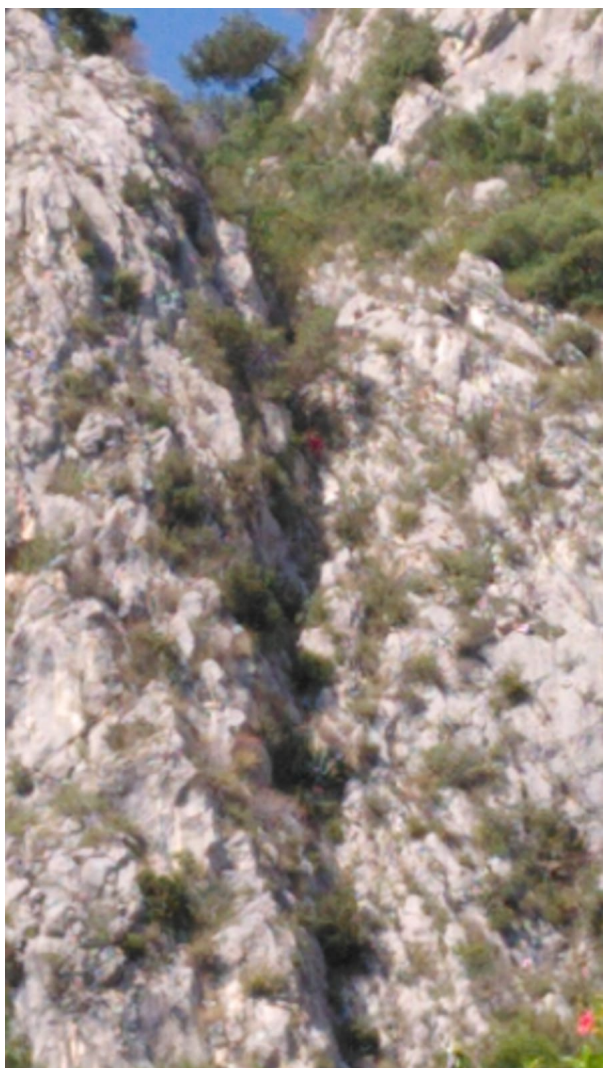
pas de
Signature
COVID 19

L'interprète
(non professionnel)

SPAF de NENTON
Établissement de police
Fabrice Bernardi
06500 NENTON cedex 1
Téléphone : 04 92 41 72 00
spaf-nenton-06@interieur.gouv.fr

² Cocher la ou les cases correspondantes

Foto 2 - Uomo caduto sul Passo della Morte, Mentone (Foto di D. Trucco, 06/07/2020)



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 apporta significative novità sotto il profilo giuridico e 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 ancora frammentato, mancando di standard comunemente riconosciuti e seguiti. 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 - l'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati - in grado di guardare all'accoglienza e all'integrazione dei MSNA nella loro complessità e multidimensionalità, di monitorare in modo organico il fenomeno dei MSNA e l'applicazione della Legge N. 47 in tutte le fasi del processo, dall'arrivo fino all'effettiva integrazione), 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



Never
Alone
PER UN DOMANI POSSIBILE