



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*



# Ascolto e partecipazione dei minori stranieri non accompagnati come metodologia di intervento



*Risultanze delle visite dell'Autorità garante per l'infanzia e adolescenza  
nelle strutture di accoglienza SAI  
per minori stranieri non accompagnati  
(2022)*



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency



per ogni bambino





*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

# Ascolto e partecipazione dei minori stranieri non accompagnati come metodologia di intervento

*Risultanze delle visite dell'Autorità garante per l'infanzia e adolescenza  
nelle strutture di accoglienza SAI  
per minori stranieri non accompagnati  
(2022)*

Ascolto e partecipazione dei minori stranieri non accompagnati  
come metodologia di intervento

Risultanze delle visite dell’Autorità garante per l’infanzia e adolescenza  
nelle strutture di accoglienza SAI per minori stranieri non accompagnati (2022)  
Roma, luglio 2023

Si ringraziano i servizi pubblici e del privato sociale per la disponibilità dimostrata nel corso delle visite e tutti i minori stranieri non accompagnati e i neomaggiorenni che hanno partecipato alle attività descritte nel presente rapporto.

#### **Avvertenza**

L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (Agia), l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e il Fondo delle Nazioni Unite per l’Infanzia (UNICEF) non si assumono alcuna responsabilità in merito all’attualità, alla correttezza, e alla completezza delle informazioni messe a disposizione dagli autori, né per l’eventuale assolvimento di obblighi connessi alle norme che regolano il diritto d’autore. Questa pubblicazione congiunta riflette le attività svolte nel corso del 2022 su una questione di interesse comune.

Tale dichiarazione è da intendersi come parte della pubblicazione.

*Grafica e stampa* Tipografia Eurosia – Roma

# INDICE

<b>PREMESSA</b>	<b>5</b>
<b>1. LA RETE SAI</b>	<b>15</b>
<b>2. ASCOLTO E PARTECIPAZIONE</b>	<b>18</b>
2.1 Il quadro normativo: articolo 12 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	18
2.2 I dati relativi ai MSNA: caratteristiche e distribuzione territoriale	20
<b>3. METODOLOGIA DELLE ATTIVITÀ</b>	<b>25</b>
3.1 La partecipazione dei MSNA in Italia e il ruolo dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	25
3.2 Quadro generale delle visite condotte. Distribuzione geografica	27
<b>4. LE RISULTANZE DELLE VISITE</b>	<b>30</b>
4.1 La voce dei MSNA e dei neomaggiorenni accolti nella rete SAI	30
4.2 La voce delle istituzioni locali	41
<b>5. PECULIARITÀ DEI TERRITORI VISITATI</b>	<b>58</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>62</b>

## ACRONIMI

AGIA	Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
ANCI	Associazione nazionale dei comuni italiani
CAS	Centro di accoglienza straordinaria
CPIA	Centri provinciali per l'istruzione degli adulti
CRC	<i>Convention on the Rights of the Child</i> (Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza)
D.L.	Decreto legge
D.lgs.	Decreto legislativo
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
FAMI	Fondo asilo migrazione e integrazione
MLPS	Ministero del lavoro e delle politiche sociali
MSNA	Minore straniero non accompagnato
PEI	Piano educativo individualizzato
PdS	Permesso di soggiorno
SIPROIMI	Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati
SAI	Sistema di accoglienza e integrazione
STP	Straniero temporaneamente presente
TM	Tribunale per i minorenni
UNHCR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia



## PREMESSA

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in base alle competenze attribuitele dalla legge istitutiva (Legge 12 luglio 2011, n. 112) ha il compito di promuovere e tutelare i diritti contenuti nella Convenzione di New York del 1989 di tutte le persone di minore età presenti sul territorio italiano.

Sin dall'inizio del mio incarico ho valorizzato e favorito uno dei principi fondamentali e trasversali all'intera Convenzione: il diritto all'ascolto, sancito all'articolo 12, che offre a tutti i minorenni l'opportunità di essere ascoltati, coinvolti nei processi decisionali e di diventare cittadini attivi. Solo attraverso l'ascolto - e la partecipazione - è infatti possibile intercettare i bisogni espressi dalle persone di minore età, trasformarli in diritti e renderli effettivi nel nome del principio del loro superiore interesse.

La significativa presenza in Italia dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), pari a 20.089 ragazzi a dicembre 2022, e il numero di neomaggiorenni in aumento sono motivo di crescente attenzione e richiedono una più ampia e completa comprensione delle sfide e delle opportunità per la loro protezione e inclusione sociale.

Promuovere l'ascolto e la partecipazione come una metodologia di intervento richiede un lavoro costante e paziente di interazione, di scambio di competenze e di buone prassi. A tal fine, e con l'obiettivo di porre quale ponte tra i minori e le istituzioni competenti, ho voluto programmare e realizzare una serie di visite nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), promuovendo e diffondendo la cultura dell'ascolto e della partecipazione dei minori stranieri non accompagnati nonché dei neomaggiorenni accolti nel Sistema.

Le pagine che seguono costituiscono la capitalizzazione di un efficace lavoro di squadra che rispecchia la logica di rete e di collaborazione che permea la Legge 7 aprile 2017, n. 47 e che ha permesso di costruire un quadro più ampio delle molteplicità di situazioni, ostacoli, desideri, bisogni e prospettive e dei percorsi intrapresi dai ragazzi arrivati in Italia.

Le azioni realizzate e i risultati raggiunti sono stati possibili grazie al lavoro e all'impegno dell'Associazione nazionale dei comuni Italiani (ANCI), dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e di UNICEF, ai quali



va il mio sincero ringraziamento, ma anche e soprattutto alla disponibilità e alla collaborazione delle istituzioni locali visitate e degli operatori di accoglienza e alla partecipazione curiosa e positiva dei minorenni e dei neomaggiorenni incontrati e ascoltati.

È mio auspicio che questa pubblicazione, oltre a cristallizzare l'attività svolta, possa costituire manifestazione e testimonianza dell'importanza di riconoscere e valorizzare il diritto all'ascolto e alla partecipazione dei minori stranieri non accompagnati e dei neomaggiorenni presenti in Italia. Tale riconoscimento costituisce un importante passo in avanti nel lavoro quotidiano di conoscenza del loro patrimonio culturale e della loro soggettività, di comprensione del percorso di vita intrapreso e di analisi delle strategie di integrazione e accoglienza in un sistema realmente inclusivo.

Carla Garlatti  
*Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*



L' accoglienza e l'assistenza ai minori soli rappresentano una delle funzioni più delicate svolte dai comuni, sia per la vulnerabilità dei destinatari degli interventi, che per le molteplici azioni da intraprendere con il coinvolgimento di diversi attori istituzionali e non.

La complessità è amplificata nell'accoglienza e assistenza di minori stranieri non accompagnati, poiché agli aspetti tipici dell'essere una persona migrante si aggiungono quelli propri dei bambini e degli adolescenti, con tutte le difficoltà che ne conseguono. Per questo, il fenomeno dei minori stranieri soli ha da sempre visto l'ANCI impegnata nel costruire un percorso univoco di presa in carico degli stessi, consentendo ai comuni di poter contare su opportuni strumenti e risorse. Il sistema di accoglienza e integrazione dedicato ai minori stranieri non accompagnati rappresenta lo strumento principale per la loro presa in carico, sia in termini di *governance* sia di uniformità dei servizi offerti e standard di intervento omogenei su tutto il territorio nazionale. Nel corso degli anni la rete SAI è divenuta sempre più capillare in tutt'Italia, con il coinvolgimento di territori che molto probabilmente, laddove non avessero aderito al SAI per MSNA, non sarebbero mai stati interessati dal fenomeno. Alla varietà territoriale degli enti aderenti al sistema, si aggiunge la moltitudine di enti gestori, soggetti del terzo settore che qualificano l'accoglienza dei minori con la propria professionalità, in termini di accoglienza, mediazione culturale, assistenza sanitaria, psicologica, legale, educativa e formativa. Una presa in carico che inserisce il minore solo in un percorso personalizzato, articolato e concretamente finalizzato alla propria autonomia e una volta terminato potrà contribuire in modo attivo allo sviluppo economico e sociale della comunità.

Ringraziamo l'Autorità garante per aver voluto visitare la rete SAI dedicata ai minori non accompagnati, un'opportunità di analisi del sistema da parte di un autorevole sguardo esterno. Il percorso di supervisione condivisa di alcuni progetti della Rete ha rappresentato un'occasione di confronto, tra l'Autorità, l'ANCI, i comuni titolari e gli operatori dell'accoglienza, che ci consentono di immaginare e definire azioni per migliorare l'intero sistema di accoglienza dei minori soli.



La protezione, l'accoglienza e la cura del percorso di inclusione degli MSNA rappresenta un tema strategico per l'intero Paese, per questo è fondamentale l'assunzione di una condivisione di responsabilità tra più soggetti *in primis* istituzionali e del privato sociale, in merito alle decisioni da adottare e alle azioni da intraprendere in favore di ogni minore presente sul nostro territorio, tenendo conto del suo superiore interesse.

Tra queste figure rilevanti, i tutori volontari rappresentano sicuramente un nodo significativo di cui l'ANCI e il Sistema di accoglienza SAI sono consapevoli tanto che l'attuale decreto di finanziamento già nel 2019 indicava ai progetti la necessità di favorire interventi e attività volti a sostenere e consolidare un proficuo raccordo con i tutori volontari dei minori in carico alla rete ed assicurare la più stretta collaborazione tra tutti gli attori coinvolti. I tutori volontari, essendo i rappresentanti di quella società civile disposta a mettersi in gioco in prima persona davanti alle sfide che il mondo attuale ci presenta, rappresentano risorse che, se ben integrate con l'assetto di servizi e responsabilità pubbliche del territorio, diventano necessarie non solo per i minori ma anche come agenti positivi di cambiamento al fine di innescare quel circolo virtuoso che dovrebbe guidare ogni cittadino a sentirsi protagonista nella costruzione di una società inclusiva e attenta ai bisogni dei più vulnerabili. Auspichiamo di poter continuare la collaborazione con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, per avviare un lavoro stabile di confronto e di collaborazione interistituzionale su di un tema che diventa sempre più centrale nelle politiche di accoglienza nazionale.

Matteo Biffoni  
*Sindaco di Prato e delegato Anci all'Immigrazione*



L'UNHCR, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, è l'Agenzia delle Nazioni Unite che ha il mandato di proteggere i diritti di milioni di rifugiati, sfollati e apolidi, e costruire per loro un futuro migliore. Alla fine del 2022, le persone in fuga da guerre, violenze, persecuzioni e violazioni dei diritti umani erano oltre cento milioni. Si stima che il 40% di esse siano bambine e bambini, ragazze e ragazzi sotto i 18 anni. Garantire una risposta alle loro esigenze specifiche rappresenta una priorità per l'UNHCR, considerata la loro particolare condizione di vulnerabilità che, nel percorso verso una condizione di salvezza e tutela, li espone a gravi rischi. Molti bambine e bambini rifugiati trascorrono la loro intera infanzia in esilio. Il loro futuro rimane spesso incerto, la loro esistenza è costantemente esposta a rischi di abusi e violenza, sfruttamento e tratta, coinvolgimento forzato nei conflitti che oggi più che mai lacerano molte parti del mondo. I diritti delle persone di minore età sono sanciti dal diritto internazionale, a cominciare dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, e sono al cuore del mandato di protezione dell'UNHCR. Tra i principi fondamentali che ispirano l'intera Convenzione, accanto al superiore interesse del minore, vi è il diritto all'ascolto e alla partecipazione. L'UNHCR si impegna a lavorare insieme ai bambini e alle bambine, ai ragazzi e alle ragazze per metterli nelle condizioni di contribuire al rispetto dei propri diritti, nel mondo, come in Italia, Paese nel quale l'arrivo e l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati sono una realtà consolidata. L'Italia si è dotata di una normativa molto attenta ai bisogni delle persone di minore età. La Legge n. 47 del 2017, che intende rafforzare le tutele nei confronti dei bambini e delle bambine non accompagnate sul territorio italiano, ne è un esempio che richiede un costante impegno per raggiungere la sua più piena realizzazione. Credendo nella promozione dell'ascolto e della partecipazione delle bambine e dei bambini e coincidendo nel proprio impegno a favore dei più piccoli, l'UNHCR e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza hanno stipulato un protocollo d'intesa. A nome dell'Alto Commissario, desidero rivolgere un profondo ringraziamento all'Autorità garante per quanto sta facendo in favore di bambine e bambini, ragazze e ragazzi giunti in Italia soli, sfuggendo a situazioni spesso drammatiche.



Vorrei, inoltre, esprimere il mio apprezzamento per aver potuto contribuire a questa preziosa iniziativa, volta ad intercettare i bisogni direttamente dalla voce di ragazzi e ragazze che hanno voluto condividere esperienze, emozioni, timori e prospettive: il loro coinvolgimento attivo è fondamentale quando si vuole davvero capire la loro situazione specifica, per riuscire a raggiungere degli avanzamenti reali. Si condivide l'auspicio che quanto emerso dagli incontri tenuti possa venire positivamente recepito e che la voce dei diretti interessati possa essere ascoltata, divenendo il motore di un effettivo progresso che porti al miglioramento della loro accoglienza, protezione ed integrazione, con l'esortazione a tutti gli attori coinvolti a una costante vigilanza e a un rinnovato impegno.

Chiara Cardoletti  
*Rappresentante UNHCR per l'Italia, la Santa Sede e San Marino*



L'UNICEF è il Fondo delle Nazioni Unite che si occupa di infanzia e adolescenza e che, in ogni luogo dove opera, lavora affinché i loro diritti vengano garantiti e resi esigibili. Dal 2016 l'UNICEF è presente in Italia con un programma a supporto dei minorenni migranti e rifugiati, delle loro famiglie e delle donne, in collaborazione e a supporto delle autorità preposte alla loro protezione ed inclusione sociale.

Tra questa popolazione, i minori stranieri non accompagnati rappresentano senza dubbio un gruppo a cui prestare particolare attenzione. Essi sono infatti coloro che, per definizione, si trovano in un Paese straniero senza figure adulte di riferimento. Bambini, bambine, ragazzi e ragazze soli, che spesso hanno lasciato i loro contesti di origine per motivi legati a conflitti, persecuzioni, guerre e violenze, ma anche a difficoltà familiari, scarso accesso a percorsi di istruzione, a cure mediche o a sufficienti risorse economiche per sopravvivere. Sono minorenni che hanno incontrato nei loro percorsi di vita situazioni drammatiche, esposti a situazioni di abuso e violenza dalle quali sono riusciti a sopravvivere non senza portarsi dentro i segni e le ferite di quanto vissuto. Gli adulti, nella loro esperienza sono associati indissolubilmente sia alla protezione e alla cura che alla violenza e sfruttamento e la fiducia negli altri e nel futuro è qualcosa che va ricostruito di senso e significato.

D'altro canto, portano storie di incredibile resilienza, di capacità di adattarsi a situazioni estreme senza perdere la voglia di realizzarsi e contribuire positivamente al mondo che li circonda. In Italia, sono perlopiù giovani adolescenti tra i 16 e i 17 anni, con davanti a loro un potenziale personale ancora da esplorare e rendere concreto. Tanti desideri, speranze, ambizioni, aspettative, quanti sono i minori non accompagnati stessi, dal momento che ciascuno e ciascuna di loro, aldilà dei numeri, porta una storia individuale, e dei percorsi che è dovere di tutti affiancare e supportare con tutti i mezzi possibili.

È per questo motivo che è importante stare in loro ascolto, sentire quelle che sono le loro preoccupazioni ma anche aspettative e desideri e suggerimenti per rendere il sistema più attento alle loro esigenze. Non è un caso che il diritto all'ascolto sia uno dei principi cardine della Convenzione delle Nazioni Unite



sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa offre il quadro di riferimento internazionale che riconosce, per la prima volta in modo esplicito, i bambini, le bambine e gli adolescenti come soggetti di diritto, titolari di diritti civili, sociali, politici, culturali ed economici.

UNICEF e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza hanno siglato un protocollo di intesa che mette proprio l'ascolto e la partecipazione dei minori al centro, anche cercando di dare piena attuazione alla Legge 47/2017 che risulta essere una della più avanzate in Europa rispetto alla tutela dei minori stranieri non accompagnati. I risultati delle consultazioni che, insieme all'ANCI e all'UNHCR, sono state effettuate nel 2022 con alcuni minori non accompagnati offrono per tutti gli attori interessati spunti e riflessioni importanti e rilevanti per la loro protezione e inclusione sociale. L'impegno è quello di fare in modo che possano effettivamente trovare ascolto e seguito in tutte le sedi istituzionali, impegno che con l'Autorità garante continueremo a portare avanti nel solco della proficua collaborazione in corso.

Nicola Dell'Arciprete  
*Coordinatore in Italia Ufficio UNICEF per l'Europa e l'Asia Centrale*



## INTRODUZIONE

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha il compito specifico di promuovere l'attuazione dei diritti previsti dalla Convenzione di New York<sup>1</sup> del 1989 ratificata dall'Italia con la Legge 27 maggio 1991, n. 176. Con l'approvazione della citata convenzione, per la prima volta, tutte le persone minori di 18 anni sono state riconosciute titolari di diritti e non solo beneficiarie della protezione degli adulti. Il diritto alla partecipazione attraverso l'ascolto è una condizione fondamentale per garantire alle persone di minore età il necessario passaggio da "oggetti" a "soggetti" – attivi e informati – di diritto.

La promozione dell'ascolto e della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, tra l'altro, costituisce uno degli elementi di maggior rilievo della legge istitutiva dell'Autorità garante, la Legge 12 luglio 2011, n. 112.

Coerentemente con lo spirito e la lettera della Convenzione Onu, l'Autorità garante con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e UNICEF, nell'ambito delle rispettive competenze, ha avviato nel 2022 una collaborazione volta a promuovere l'attuazione di iniziative finalizzate alla protezione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) nonché dei neomaggiorenni accolti nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI).

Nello specifico, sostenere e promuovere il diritto alla partecipazione dei minori e dei neomaggiorenni affinché siano ascoltati e siano riconosciuti parte attiva nelle decisioni che li riguardano. Tale finalità è stata perseguita mediante l'organizzazione di visite nelle strutture di accoglienza SAI che, a seguito del Decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, costituiscono il perno centrale della filiera dell'accoglienza. Attraverso le visite è stata curata la rilevazione dei bisogni dei minori per trasformarli in diritti esigibili.

Il presente rapporto è il frutto del lavoro congiunto svolto appunto da Agia, ANCI, UNHCR e UNICEF nel corso del 2022, con l'obiettivo di promuovere e sostenere il diritto all'ascolto in ottemperanza all'articolo 12 della Convenzione Onu, che offre a tutte le persone di minore età l'opportunità di essere ascoltate

---

<sup>1</sup> Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989.



e coinvolte nei processi decisionali e diventare cittadini attivi. Ciò significa che i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, compreso il principio del superiore interesse del minore (articolo 3 della CRC), possono realizzarsi pienamente solo se si ascolta e si prende in debita considerazione quello che i minori hanno da dire. Nell'individuazione delle strutture di accoglienza nelle quali realizzare le visite e le attività di ascolto e partecipazione, si è tenuto conto della necessità di considerare i diversi contesti territoriali di accoglienza per poter cogliere una pluralità di percezioni dei ragazzi sul tipo di supporto ricevuto e sui loro bisogni, nonché per avere un quadro complessivo delle sfide attualmente presenti nel sistema nel suo complesso.

Considerata la distribuzione regionale dei progetti di accoglienza della rete SAI, le visite hanno coinvolto strutture site in diverse località, dal Nord al Sud dell'Italia. Sono state organizzate e svolte visite e attività di ascolto in sei centri, due in regioni dell'Italia settentrionale (Lombardia ed Emilia-Romagna), tre in regioni dell'Italia centrale (Abruzzo, Umbria e Lazio) e una nel sud dell'Italia (Puglia). Ogni attività è stata preceduta da un incontro con le istituzioni locali e con gli operatori della struttura di accoglienza oggetto di visita.

Le azioni realizzate e i risultati raggiunti sono stati possibili grazie al lavoro e alla disponibilità degli enti locali e alla partecipazione dei minori e dei neomaggiorenni accolti nelle strutture.

La finalità del presente report è illustrare e condividere le risultanze delle attività partecipative, nonché le possibili soluzioni e iniziative considerate più appropriate dai minori e dai neomaggiorenni, in risposta alle loro esigenze.



## 1. LA RETE SAI

Il Decreto legge 21 ottobre 2020, n.130, convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha rinominato il Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) in Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)<sup>2</sup>. Tale norma prevede un ampliamento dei potenziali beneficiari delle prestazioni del sistema di accoglienza che, oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ricomprende anche “nell’ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili” i richiedenti protezione internazionale nonché i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal Decreto legislativo 25 luglio 1998, n 286 (Testo unico sull’immigrazione)<sup>3</sup> e i minori in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età.

Il SAI si articola in due livelli di prestazioni: il primo, dedicato ai richiedenti protezione internazionale, che prevede oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l’assistenza sanitaria, sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio. Il secondo al quale accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema che già accedono ai servizi previsti al primo livello, che prevede servizi aggiuntivi finalizzati all’integrazione quali l’orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Il Sistema di accoglienza e integrazione SAI è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (FNPSA). I progetti territoriali del SAI sono caratterizzati da un protagonismo

<sup>2</sup> <https://www.retesai.it/>

<sup>3</sup> L’ampliamento dei potenziali beneficiari delle prestazioni del sistema di accoglienza ricomprende “nell’ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili” anche i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal Testo Unico sull’Immigrazione, vale a dire permessi di soggiorno per “protezione speciale”, “cure mediche”, “protezione sociale”; vittime di “violenza domestica” ex articolo 18-bis, TUI; “per calamità”; vittime di “particolare sfruttamento lavorativo”; “atti di particolare valore civile”; “casi speciali” ex articolo 1, co. 9, D.l. 113/2018.



attivo degli enti locali, siano essi grandi città o piccoli centri, aree metropolitane o cittadine di provincia.

La realizzazione dei progetti SAI diffusi sul tutto il territorio nazionale, ideati e attuati con la diretta partecipazione degli attori locali, contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza nelle comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socioeconomico dei beneficiari. La struttura di coordinamento del Sistema di accoglienza e integrazione è il Servizio centrale, che svolge attività di supporto, informazione, orientamento e formazione in favore degli enti locali titolari di progetti SAI. Il Servizio centrale è stato istituito dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). A sua volta ANCI, per l'attuazione delle attività, si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia.

In materia di minori stranieri non accompagnati, il Servizio centrale garantisce agli enti locali afferenti alla rete di accoglienza orientamento costante sul tema specifico, supportandoli nella relazione con gli altri attori istituzionali. Inoltre, il Servizio centrale si pone in continuità con gli interventi dedicati ai minori stranieri non accompagnati svolgendo azione di supporto ai servizi sociali dei comuni nella realizzazione delle attività dell'accoglienza.

Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di riconquista della propria autonomia gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di accoglienza integrata che – oltre ad assicurare servizi di vitto e alloggio – prevedono in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali. Tra di essi l'assistenza sociosanitaria e la costruzione di percorsi individuali di inserimento socioeconomico.

Sono sviluppati, in particolare, percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo, così come sono approntate misure per l'accesso alla casa. Ogni progetto di accoglienza della rete SAI prevede l'impiego di un'équipe multidisciplinare che contempla e garantisce diverse figure professionali: assistente sociale, educatore professionale, mediatore, psicologo, nonché personale con competenze specifiche in materie giuridiche. Nel caso di progetti territoriali rivolti a minori stranieri non accompagnati, a persone vittime di tratta o con disabilità, sono inoltre previste specifiche ulteriori professionalità



a sostegno delle complessità che caratterizzano questi beneficiari e sono previsti e garantiti interventi calibrati in funzione delle specificità rilevate. La progettualità è infatti realizzata in armonia e coerenza con il percorso del singolo individuo adottando un approccio multidisciplinare nella presa in carico del minore.

Gli MSNA sono inoltre accolti nelle medesime strutture che ospitano i minori italiani in virtù del principio di uguaglianza e parità di trattamento previsto dall'ordinamento italiano. Nel SAI, in considerazione del target MSNA, sono maggiormente presenti strutture a carattere comunitario di tipo socioeducativo/ comunità alloggio strutture finalizzate all'autonomia dei ragazzi, comunità di tipo familiare e strutture di II livello per MSNA.



## 2. ASCOLTO E PARTECIPAZIONE

### 2.1 Il quadro normativo: articolo 12 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1989 e ratificata dall'Italia nel 1991, riconosce come un diritto fondamentale l'ascolto delle opinioni del minore. L'articolo 12, infatti, prevede il diritto dei minorenni a essere ascoltati in tutti i processi decisionali che li riguardano e il corrispondente dovere, per gli adulti, di tenerne in adeguata considerazione le opinioni. Il diritto alla partecipazione, pertanto, pur non essendo direttamente previsto dalla Convenzione, è strettamente connesso al diritto di essere ascoltati.

#### 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.

L'articolo 12 della Convenzione è una previsione normativa unica in un trattato di diritti umani, perché affronta lo status legale e sociale delle persone di minore età. L'articolo 12 comma 1 assicura a ogni bambino e adolescente il diritto di esprimere liberamente le proprie opinioni in tutte le questioni che lo riguardano e richiede altresì che esse vengano debitamente prese in considerazione, tenendo conto dell'età e del grado di maturità. Esso prevede, inoltre, che gli Stati parte garantiscano il diritto di ciascun minorenne a esprimere liberamente le proprie opinioni. "Garantire" è un termine legale con un peso specifico che non lascia spazio alla discrezionalità degli Stati parte. Per questi ultimi vige, infatti,



l'obbligo di porre in essere tutte le misure necessarie per attuare pienamente il diritto alla partecipazione di tutti i minori di età.

Il comma 2 afferma, in particolare, che i bambini e gli adolescenti devono avere la possibilità di essere ascoltati in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che li riguarda. È necessario prestare, al riguardo, particolare attenzione affinché vengano veicolate informazioni a misura di minorenni e che i procedimenti siano accessibili e adeguati. Gli Stati parte devono assicurare che la persona di minore età riceva tutte le informazioni e i consigli necessari per prendere una decisione nel suo superiore interesse.

Tale dispositivo impone agli Stati il chiaro obbligo legale di riconoscere questo diritto e assicurare la sua attuazione ascoltando le opinioni del bambino e dell'adolescente e dando loro il giusto peso. Tale obbligo richiede che gli Stati, rispettando il proprio sistema giudiziario, garantiscano direttamente tale diritto oppure, laddove necessario, adottino o rivedano le leggi affinché tale diritto possa essere pienamente esercitato.

Il tema della partecipazione è trasversale a tutti gli articoli della Convenzione, divenendo così elemento centrale e principio fondante per la garanzia dei diritti dei minorenni. L'articolo 12 è strettamente connesso all'articolo 2 – che dichiara il principio della non discriminazione – e all'articolo 3, dedicato al principio del superiore interesse del minorenni. Gli articoli 3 e 12 sono strettamente correlati e complementari e indicano sia i contenuti di diritto sia le metodologie partecipative attraverso le quali il principio del superiore interesse è veramente ed efficacemente rispettato, attuato e realizzato. Inoltre, l'articolo 12 è strettamente legato agli articoli relativi ai diritti civili e alle libertà, in particolare all'articolo 13 (diritto di libertà di espressione) e all'articolo 17 (diritto all'informazione) poiché essi sono prerequisiti cruciali per l'effettivo esercizio del diritto all'ascolto.

Al fine di esaminare i progressi compiuti dagli Stati nell'attuazione dei diritti delle persone di minore età nel proprio territorio e le misure di miglioramento eventualmente proposte, la Convenzione ha istituito un Comitato sui diritti dell'infanzia, organo indipendente composto da 18 esperti di elevata moralità e competenza nei settori oggetto della Convenzione, che operano a titolo personale e senza vincoli di subordinazione agli Stati di appartenenza.

Il Comitato pubblica regolarmente la sua interpretazione del contenuto delle norme sui diritti umani, nella forma di Commenti generali su questioni tematiche, al fine di assistere gli Stati nel compimento degli obblighi sanciti dalla



Convenzione e di sostenere le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate nel conseguire la piena realizzazione dei diritti in essa riconosciuti.

Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha predisposto, nel 2009, durante la cinquantesima sessione, il Commento generale n. 12 relativo proprio all'articolo 12 della Convenzione. Nell'analisi letterale attuata dal Comitato si può desumere che per gli Stati parte vige l'obbligo di porre in essere tutte le misure necessarie per attuare pienamente il diritto all'ascolto; si mette in luce, inoltre, che non è necessario che il bambino o l'adolescente abbia una conoscenza esaustiva di tutti gli aspetti della questione che lo riguarda, ma che abbia una conoscenza sufficiente per poter essere capace di formarsi la propria opinione sul problema. Oltre al diritto di essere ascoltato si pone l'accento anche sul diritto all'informazione, preconditione essenziale per una decisione consapevole del minore.

Per quanto riguarda le tematiche considerate nell'espressione *"su ogni questione che lo interessa"*, il Comitato ha ritenuto che gli Stati debbano ascoltare attentamente le opinioni dei minorenni in tutti i contesti in cui la loro prospettiva possa migliorare la qualità delle soluzioni, senza definire tali questioni attraverso una lista limitativa.

Le opinioni espresse dalle persone di minore età possono aggiungere rilevanti prospettive ed esperienze e dovrebbero essere prese in considerazione durante i processi decisionali, politici e legislativi così come durante la valutazione degli esiti di tali processi. È proprio la promozione dei diritti delle persone di minore età come cittadini attivi della vita politica, sociale e culturale che mette in evidenza la novità giuridica più significativa della Convenzione, che si basa appunto sul loro riconoscimento come interlocutori delle discussioni e deliberazioni democratiche.

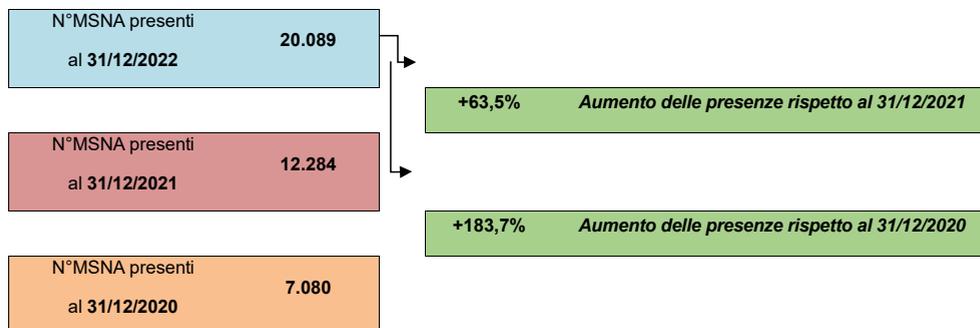
## **2.2 I dati relativi ai MSNA: caratteristiche e distribuzione territoriale**

Al 31 dicembre 2022<sup>4</sup> risultano presenti in Italia 20.089 minori stranieri non accompagnati (MSNA), dato in forte aumento rispetto allo stesso periodo di rilevazione del 2021 (+64%) e del 2020 (+184%). Un incremento così rilevante è in larga parte attribuibile all'arrivo sul territorio italiano di un considerevole numero di MSNA provenienti dall'Ucraina, a seguito del conflitto bellico e della crisi umanitaria che ne è scaturita, a partire da fine febbraio 2022.

---

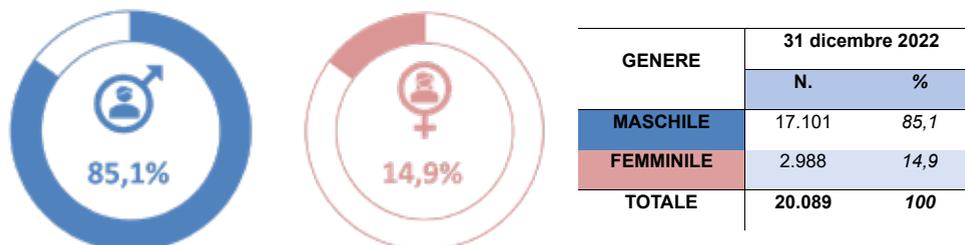
<sup>4</sup> Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tabella 2.2.1. MSNA presenti al 31.12.2022, 31.12.2021 e 31.12.2020 (Valori assoluti e variazioni percentuali).



I minori stranieri non accompagnati sono in prevalenza di genere maschile (85,1%). Si evidenzia un aumento significativo della presenza femminile rispetto al periodo di riferimento precedente dovuto prevalentemente al flusso di minori ucraini. Al 31 dicembre 2022 circa il 15% dei MSNA è risultato essere infatti di genere femminile, a fronte di una incidenza poco superiore al 3% rispetto al 31 dicembre 2021.

Grafico 2.2.1. MSNA presenti al 31.12.2022 per genere.



Con riferimento all'età, il 44,4% dei MSNA ha 17 anni, il 24% ha 16 anni, l'11,3% ha 15 anni e il 20,3% meno di 15. Rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente, l'incidenza percentuale dei diciassettenni è in forte discesa (44,4%), a fronte dell'aumento della quota di minori di età pari o inferiore a 15 anni (31,5%) (grafico 3.2.2). Tale distribuzione per fasce d'età è imputabile principalmente alla presenza di MSNA di cittadinanza ucraina, che rappresentano più del 59% dei MSNA con età inferiore a 15 anni.

Grafico 2.2.2. Percentuale MSNA presenti al 31.12.2022 per fascia d'età.



Al 31 dicembre 2022 i principali Paesi di provenienza dei MSNA sono l'Ucraina (5.042 minori), l'Egitto (4.899), la Tunisia (1.800), l'Albania (1.347) e il Pakistan (1.082). Considerate congiuntamente, queste cinque cittadinanze rappresentano più dei due terzi degli MSNA presenti in Italia (70,5%). Le ulteriori cittadinanze maggiormente rappresentate sono l'afghana (866), l'ivoriana (706), la gambiana (667), la guineana (610) e la bangladese (571).

In linea con l'incremento considerevole dei minori in termini assoluti rispetto allo stesso periodo del 2021 e del 2020, si riscontra un aumento rilevante di alcune cittadinanze rispetto ad altre.

Le cittadinanze che hanno registrato gli aumenti più consistenti in termini assoluti rispetto allo stesso periodo del 2021 sono quella ucraina e quella egiziana, rispettivamente pari a +5.037 e +2.678. Assieme, queste due cittadinanze rappresentano circa la metà degli MSNA in Italia. In modo analogo, per le restanti cittadinanze si evidenzia un incremento generale del numero di minori rispetto al totale degli MSNA presenti alla stessa data nel 2021 e nel 2020.

La cittadinanza bangladese ha registrato un decremento importante di -2.272 MSNA rispetto al 2021, mentre la pakistana, l'afghana, l'ivoriana e la gambiana hanno registrato un aumento percentuale rispettivamente del +38%, +94%, +53% e +188%.

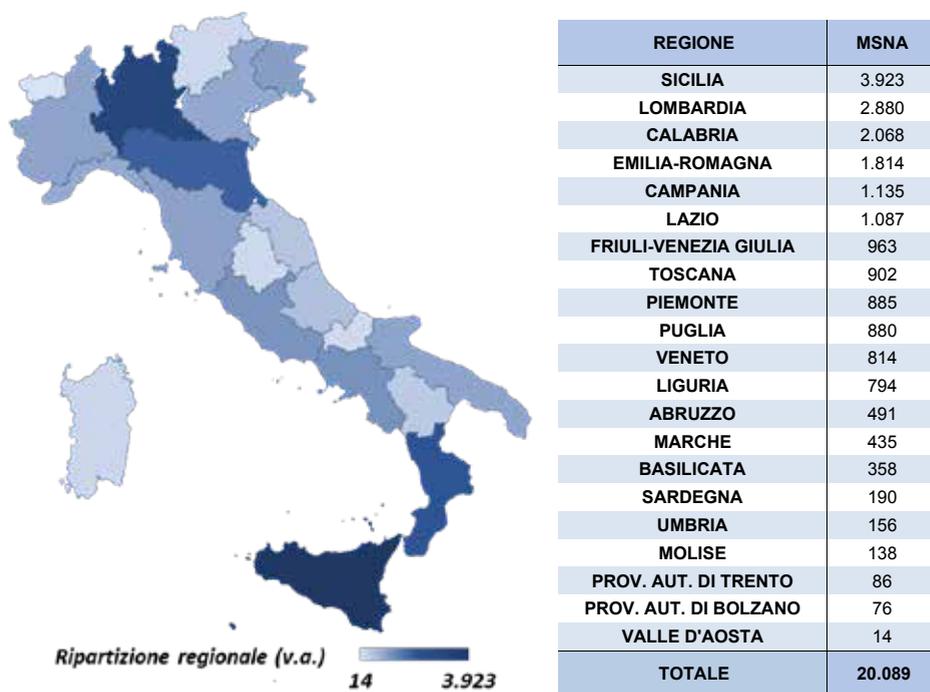
In merito alla distribuzione regionale, la Sicilia si attesta come la regione che accoglie il maggior numero di MSNA (3.923 minori, pari al 19,5% del totale), seguita dalla Lombardia (2.880, pari al 14,3%), dalla Calabria (2.068, pari al 10,3%) e dall'Emilia-Romagna (1.814, pari al 9%). Considerate congiuntamente queste quattro regioni accolgono oltre la metà degli MSNA presenti in Italia.

Comparando la quota di MSNA accolti nelle diverse regioni italiane al 31 dicembre 2022 con quella relativa al 2021 e 2020 (figura 3.2.1) si evidenzia l'importante aumento dei minori accolti in tutto il territorio e principalmente in Lombardia (+1.678), dove la presenza è quadruplicata rispetto allo stesso

periodo del 2021. Un incremento della presenza di MSNA si è registrato anche in Emilia-Romagna (+888), in Campania (+765), nel Lazio (+683), in Calabria (+561) e in Veneto (+512).

È opportuno evidenziare come il fenomeno degli MSNA di cittadinanza ucraina abbia inciso in maniera rilevante su diversi fattori, tra i quali la distribuzione per genere, la distribuzione regionale, la fascia di età e la cittadinanza.

Figura 2.2.1. Distribuzione dei MSNA presenti al 31.12.2022 secondo le regioni di accoglienza.



In termini di distribuzione territoriale, per regione di accoglienza, delle sei principali cittadinanze di MSNA al 31 dicembre 2022 si registra invece che i minori provenienti dall'Ucraina si concentrano in prevalenza in Lombardia ed Emilia-Romagna, i minori provenienti dall'Egitto in Sicilia, Lombardia e Calabria, i minori provenienti dalla Tunisia in Sicilia ed Emilia-Romagna, i minori provenienti dall'Albania in Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia, i minori provenienti dal Pakistan in Friuli Venezia Giulia e i minori provenienti dall'Afghanistan in



Calabria. La Sicilia, prima regione di accoglienza, presenta una concentrazione maggiore di minori provenienti dall'Egitto e dalla Tunisia, mentre la Lombardia, seconda regione d'accoglienza, presenta un'alta concentrazione di MSNA provenienti dall'Ucraina e dall'Egitto.



## 3. METODOLOGIA DELLE ATTIVITÀ

### 3.1 La partecipazione dei MSNA in Italia e il ruolo dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Come già detto, la promozione dell'ascolto e della partecipazione delle persone di minore età costituisce uno degli elementi di maggior rilievo della legge istitutiva dell'Autorità garante.

Coerentemente con lo spirito e la lettera della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, l'Autorità garante predilige l'ascolto dei bambini e degli adolescenti come modalità d'azione per verificare e promuovere l'attuazione dei diritti a essi riconosciuti. L'Autorità garante, nel corso del 2022, ha elaborato e svolto in collaborazione con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e UNICEF, e in coerenza con il protocollo d'intesa siglato l'anno precedente, attività partecipative su tematiche specifiche rivolte ai minori stranieri non accompagnati e ai neomaggiorenni accolti nel SAI, adottando strumenti semplici e comprensibili per garantire che i ragazzi e le ragazze coinvolti fossero i reali protagonisti dell'attività.

Ogni attività partecipativa è stata adattata al contesto di riferimento e finalizzata a conoscere il punto di vista dei partecipanti in merito al percorso di accoglienza, all'informativa legale, al loro status giuridico, al percorso di integrazione e ai diritti loro riconosciuti. Si è rilevato che tali momenti di ascolto hanno fornito alle ragazze e ai ragazzi coinvolti la preziosa possibilità di confrontarsi, essere informati e prendere parte alle decisioni che li riguardano.

Alle attività con i MSNA e i neomaggiorenni accolti nella rete SAI hanno partecipato l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e la sua delegazione – composta da un funzionario dell'Agia con specifiche competenze in tema di minori stranieri non accompagnati e una collaboratrice esterna specializzata in materia – un rappresentante dell'UNHCR, un rappresentante di UNICEF, un operatore e un mediatore culturale della struttura.

L'inizio di ogni attività è stato preceduto dalla condivisione con i partecipanti, in maniera semplice e chiara, del senso e della finalità dell'attività proposta e dalla spiegazione e presentazione del ruolo, nell'attività, delle figure adulte presenti.



Per una buona riuscita dell'attività e per evitare il calo di attenzione o l'affaticamento dei partecipanti, è stata prevista la presenza di un numero di ragazzi e ragazze compreso tra 10 e 15 e una durata non superiore alle due ore totali. Le attività di ascolto e partecipazione hanno coinvolto un numero complessivo di 50 persone, di cui 46 di minore età (con un'età media di 17 anni) e quattro neomaggiorenni, e di genere in prevalenza maschile, fatta eccezione per due ragazze provenienti dalla Somalia.

Undici le cittadinanze rappresentate:

- con riferimento ai paesi del Magreb: egiziana e tunisina;
- con riferimento ai paesi dell'Africa Occidentale: senegalese, guineana, ivoriana, gambiana e malese;
- albanese (l'Albania è un paese con una tradizione migratoria ormai consolidata);
- con riferimento ai paesi asiatici: bengalese e pakistana;
- somala.

Nel dettaglio, i paesi di origine dei partecipanti all'attività di ascolto e partecipazione sono: Egitto (13), Tunisia (9), Bangladesh (9), Albania (5), Senegal (4), Pakistan (3), Mali (2), Somalia (2 di genere femminile), Guinea (1), Gambia (1), Costa D'Avorio (1).

Il percorso partecipativo si è svolto in modo semplice, con un approccio *child friendly* per rendere possibile la partecipazione a ragazzi con livelli eterogenei circa le capacità linguistiche, cognitive e relazionali ed è stato orientato ad approfondire diversi temi, tra i quali la tutela volontaria, l'accoglienza, l'integrazione e la transizione alla maggiore età.

Le attività partecipative hanno avuto lo scopo sia di coinvolgere i partecipanti sulle questioni che li riguardano sia di informarli rispetto al fatto che l'Autorità garante si pone come ponte tra loro e le istituzioni per orientarne le politiche e perseguire il diritto all'uguaglianza. Tutti gli MSNA e neomaggiorenni coinvolti nelle attività hanno mostrato una partecipazione positiva e proattiva. Dopo un'iniziale timidezza, i partecipanti hanno condiviso la loro esperienza, raccontato le loro principali preoccupazioni e necessità ponendo anche domande sul sistema di protezione e accoglienza.

Grazie alle visite è stato possibile incontrare e ascoltare le storie di ragazzi e ragazze con percorsi, profili, status giuridico e provenienze diversi.



### 3.2 Quadro generale delle visite condotte. Distribuzione geografica

L'accoglienza degli MSNA nelle progettualità SAI deve rispettare una serie di servizi minimi e aggiuntivi previsti dalle linee guida allegate al Decreto ministeriale del 18 novembre 2019<sup>5</sup> a supporto dei percorsi di inclusione sociale e nel rispetto delle esigenze specifiche di ogni singolo beneficiario.

In particolare, i servizi minimi previsti sono: accoglienza materiale; mediazione linguistico-culturale; orientamento e accesso ai servizi del territorio; insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico; formazione e qualificazione professionale; orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale; orientamento e accompagnamento legale; tutela psico-sociosanitaria.

Inoltre, le stesse Linee guida, all'articolo 35, prevedono servizi specifici aggiuntivi nel rispetto di quanto previsto dalla Legge n. 47/2017, vale a dire: attività di sostegno agli affidamenti familiari in linea con il progetto educativo individualizzato del minore; servizi destinati a sostenere e accompagnare il minore verso l'autonomia; attività che favoriscano un proficuo raccordo con i tutori volontari dei minori accolti; servizi dedicati a minori con particolari fragilità.

Per quanto riguarda l'accoglienza dei neomaggiorenni, nel progetto SAI per MSNA sono previsti interventi specifici orientati ad accompagnare il delicato passaggio all'autonomia dei giovani adulti. Questa modalità di accoglienza contempla anche l'utilizzo di strutture dedicate dove poter trascorrere i sei mesi successivi al raggiungimento della maggiore età o il periodo previsto per il prosieguo amministrativo.

Nell'individuazione delle strutture di accoglienza nelle quali realizzare le visite e le attività di ascolto e partecipazione si è tenuto conto della necessità di considerare i diversi contesti territoriali di accoglienza per poter cogliere le diverse percezioni dei ragazzi e delle ragazze sul tipo di supporto ricevuto e sui loro bisogni, nonché per avere un quadro complessivo delle sfide attualmente presenti nel sistema visto nel suo complesso.

Considerata la distribuzione regionale dei progetti di accoglienza della rete SAI, le visite hanno coinvolto strutture di accoglienza in diverse località d'Italia, dal Nord al Sud.

Nel 2022 sono state organizzate e svolte visite e attività di ascolto presso sei centri di accoglienza SAI, di cui due in regioni dell'Italia settentrionale (Lombardia

<sup>5</sup> <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/11/SAI-Manuale-operativo-MSNA-2021.pdf>



ed Emilia-Romagna), tre in regioni dell'Italia centrale (Abruzzo, Umbria e Lazio) e una nel sud dell'Italia (Puglia).

Nello specifico le visite si sono svolte nella struttura Casa Kirikù di Bologna, nella struttura SAI di Pescara, nella struttura SAI di Rieti, nel centro "Chez Soi" e nell'azienda agricola "Rigenera" di Cremona, nella comunità educativa "Yaguine Fodè" di Amelia (Terni), nella comunità educativa "Francesco e Matilde Micheli" di Galatina (Lecce) e nella struttura "Santa Geltrude" di Aradeo (Lecce). Sono stati visitati, inoltre, due appartamenti per neomaggiorenni, volti a favorire l'uscita protetta dalla comunità con un sostegno e un accompagnamento costante nel processo di integrazione sociale. Si tratta di un processo residenziale temporaneo che consente un percorso graduale di crescita individuale per affrontare un cammino di vita autonomo.



## Calendario delle visite svolte nel 2022

	Progetto SAI MSNA Comune di Bologna	Incontro istituzionale con il Comune di Bologna. Visita e attività di ascolto e partecipazione presso la struttura Casa Kirikù.
	Progetto SAI MSNA Comune di Rieti	Incontro istituzionale con il Comune di Rieti. Visita presso un appartamento per neomaggiorenni. Attività di ascolto e partecipazione con i ragazzi accolti nel SAI di Rieti.
	Progetto SAI MSNA Comune di Pescara	Incontro istituzionale con il Comune di Pescara. Visita presso un appartamento per neomaggiorenni. Attività di ascolto e partecipazione con i ragazzi accolti nel SAI di Pescara.
	Progetto SAI MSNA Comune di Cremona	Incontro istituzionale con il Comune di Cremona. Visita e attività di ascolto e partecipazione presso l'Azienda Agricola "Rigenera" con i ragazzi accolti nel centro "Chez Soi" di Porcellasco (Cremona).
	Progetto SAI MSNA Comune di Narni (Terni)	Incontro istituzionale con il Comune di Narni e di Amelia (Terni). Visita e attività di ascolto e partecipazione con i ragazzi della comunità educativa "Yaguine Fodè" di Amelia.
	Progetto SAI MSNA Comune di Galatina (Lecce)	Incontro istituzionale con il Comune di Galatina e il Comune di Aradeo (Lecce). Visita della comunità educativa "Francesco e Matilde Micheli" di Galatina e "Santa Geltrude" di Aradeo. Attività di ascolto e partecipazione con i ragazzi accolti nella comunità educativa di Aradeo "Santa Geltrude".



## 4. LE RISULTANZE DELLE VISITE

Le visite e le attività di partecipazione hanno messo in luce una serie di tematiche, rappresentate sia dalle istituzioni locali - titolari dei centri SAI visitati - che dagli MSNA e dai neomaggiorenni incontrati.

In particolare, vengono illustrati di seguito i temi più ricorrenti riscontrati nelle visite. Essi riguardano il sistema di protezione e accoglienza degli MSNA, la tutela volontaria e una molteplicità di situazioni e aspirazioni legate al progetto migratorio, lo status giuridico e il permesso di soggiorno dei partecipanti alle attività.

### 4.1 La voce dei MSNA e dei neomaggiorenni accolti nella rete SAI

*L'importanza del fattore "tempo". Ridurre i tempi burocratici per l'ottenimento del permesso di soggiorno*

Ogni ragazzo o bambino arrivato in Italia senza essere accompagnato da un adulto di riferimento ha il diritto di rimanere nel territorio nazionale. Per la legge, infatti, i minori stranieri non accompagnati devono essere equiparati a tutti gli effetti ai loro coetanei italiani ed europei (Legge n. 47/2017, art. 1).

La Legge n. 47/2017, all'articolo 10, prevede che i minori stranieri non accompagnati, oltre alla possibilità di ricevere un permesso per protezione internazionale, possano ricevere due tipi di permesso di soggiorno: il permesso per minore età e il permesso per motivi familiari. La decisione rispetto all'opportunità di procedere con la richiesta di protezione internazionale o con le altre tipologie di permesso (per minore età o motivi familiari) dipende da specifiche valutazioni che vanno effettuate caso per caso, prestando la massima attenzione all'interesse superiore del minore.

È stato riscontrato, in alcuni territori visitati, che l'aspetto più problematico nel percorso di inserimento e nella transizione all'autonomia è rappresentato dai lunghissimi tempi di attesa e dai numerosi passaggi burocratici necessari per ricevere il permesso di soggiorno. A tale fattore si aggiunge quello legato all'età degli MSNA al loro arrivo in Italia: la maggioranza di loro, infatti, arriva, quando ha un'età compresa tra i 16 e i 17 anni e questo implica che abbia una finestra temporale molto limitata.

Nel corso delle visite e delle attività di ascolto e partecipazione è stato possibile riscontrare che i tempi delle procedure superano di gran lunga quelli previsti



dalle norme e che le prassi territoriali applicative sono diversificate e non conformi ai bisogni degli MSNA.

Come è emerso dai racconti dei ragazzi, essere "bloccati" a causa di procedure burocratiche lente e farraginose genera ansie, paure e frustrazioni, che vengono inoltre amplificate dalla difficoltà – sottolineata anche dagli educatori – di comprendere il difficile e tortuoso iter amministrativo al quale la pratica che li riguarda è sottoposta.

Il funzionamento del sistema descritto durante le visite comporta lunghi tempi di attesa per il rilascio del permesso di soggiorno (PdS): e questo ha per conseguenza che i minori debbano aspettare anche sei mesi prima di avviare un percorso di inserimento.

#### *Garantire la presenza del mediatore interculturale in una chiave plurifunzionale*

Durante le attività di ascolto e partecipazione alcuni partecipanti hanno voluto condividere la "paura di tornare indietro" che hanno vissuto una volta giunti in Italia.

Tale sentimento di timore e smarrimento è stato causato, secondo le testimonianze dei ragazzi, dall'assenza di una persona che parlasse la loro lingua e che potesse facilitare la comprensione delle procedure e dei trasferimenti e li rassicurasse in merito ai diritti loro riconosciuti. La vulnerabilità insita nei minori stranieri non accompagnati può, infatti, accentuarsi a causa dell'incapacità di comprendere e comunicare.

Garantire la presenza di un mediatore interculturale in chiave plurifunzionale nei luoghi di primo arrivo risulta, quindi, fondamentale per facilitare la comunicazione e far emergere bisogni speciali di protezione.

Il diritto del minore a essere ascoltato nelle questioni che lo riguardano non può essere pienamente garantito laddove non venga altresì assicurata, allo stesso minore, la possibilità di comprendere le procedure e sollevare eventuali domande, dubbi o timori.

Non è questa però la sede per ripercorrere nel dettaglio le tappe normative nel percorso di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, preme piuttosto evidenziare come il loro cammino sia sostenuto dalla previsione di una serie di misure di protezione tese a favorire il rispetto dei diritti fondamentali.

Tra le diverse misure di protezione, infatti, la Legge n. 47/2017 ha previsto la presenza del mediatore interculturale in una chiave plurifunzionale, volta a



migliorare l'espressione dei bisogni e delle aspettative dei minori, a chiarire obiettivi, a facilitare la comunicazione, a garantire un'adeguata assistenza e a favorire il dialogo e il rapporto di fiducia.

Per conferire effettività all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati, intercettare le richieste e i concreti bisogni e tradurli in diritti da rendere esigibili innanzi alle istituzioni è essenziale garantire, in ogni fase del percorso del minore, la presenza costante del mediatore culturale chiamato a svolgere un'indispensabile funzione di supporto e intermediazione.

Il mediatore linguistico-culturale gioca quindi un ruolo fondamentale nel sistema di protezione e accoglienza in quanto opera su diversi livelli di intervento. Questi vengono classificati come "orientativo-informativo" (accoglienza e orientamento), "linguistico-comunicativo" (traduzione di messaggi verbali e non verbali), "culturale e interculturale" (facilitazione della comunicazione) e "psicologico-relazionale" (analisi dei bisogni impliciti ed espliciti, prevenzione e gestione dei conflitti).

In una chiave plurifunzionale, assicurare la presenza e il supporto del mediatore in tutte le fasi procedurali, sin dal principio, nei luoghi di sbarco, di primo arrivo o rintraccio sul territorio, è fondamentale per facilitare il rapporto e la comunicazione tra il minore e il contesto territoriale, per rassicurare il minore e portarlo a raccontare senza timori il suo percorso e per spiegargli il posto in cui si trova e il luogo dove verrà trasferito e quali saranno le persone che si prenderanno cura di lui.

### *Assicurare un'adeguata informativa legale, a misura di minore, nei luoghi di primo arrivo e di accoglienza*

Per riconoscere effettività all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati è essenziale garantire non solo la presenza costante del mediatore culturale ma anche il servizio di orientamento e informativa legale.

Dall'ascolto dei ragazzi che hanno partecipato all'attività è emerso che, una volta giunti in Italia, alcuni si sono scontrati con l'assenza di informativa e orientamento legale. Tale assenza ha inciso negativamente sull'iniziale adattamento e sull'integrazione, nonché sulla condizione psicologica, caratterizzata dalla "paura di tornare indietro".

L'identificazione di tutti i cittadini stranieri dovrebbe essere preceduta da un'informativa legale che, nel caso degli MSNA, dovrebbe essere svolta con modalità



*child-friendly* che tenga conto dell'età, della comprensione linguistica e dei livelli di maturazione e di scolarizzazione.

L'assenza di un'adeguata e tempestiva informativa legale può ostacolare la corretta identificazione dei minori non accompagnati e la pronta emersione dei loro bisogni, fondamentali per garantire l'accesso alle misure di tutela e protezione proprie dei minori stranieri non accompagnati nel rispetto del loro superiore interesse.

Tutti i minori devono avere accesso a informazioni chiare, dettagliate e circoscritte con modalità e in una lingua a loro comprensibili. È necessario, infatti, che tali informazioni siano fornite alla presenza di mediatori culturali in grado, dal punto di vista delle competenze linguistiche, di interloquire agevolmente con i destinatari.

Le informazioni devono riguardare i diritti/doveri dei minori, la condizione giuridica, la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale e i rischi connessi alla mancata manifestazione di volontà in tal senso, la procedura burocratica - amministrativa, la funzione svolta dagli adulti presenti.

I momenti informati (da ripetere in modo più approfondito nelle successive fasi di accoglienza), con operatori legali e mediatori adeguatamente formati, sono fondamentali sin dai luoghi di primo arrivo per informare, per accrescere la capacità di autotutela e per sostenere il processo di autodeterminazione.

### *Garantire maggiore socializzazione ed inclusione con i coetanei italiani*

L'instaurarsi di relazioni formali e informali di fiducia con gli operatori di accoglienza e con i tutori volontari rappresenta un supporto al processo di integrazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

I ragazzi e le ragazze incontrati hanno richiamato più volte l'importanza della rete che si è creata intorno a loro e che li ha supportati nel percorso di crescita, manifestando la volontà di realizzare in futuro una propria famiglia in Italia e conservando al contempo il bisogno di preservare una relazione con i parenti del paese di origine.

Durante le attività è, infatti, emerso che la maggior parte dei ragazzi ha come desiderio la volontà di avere maggiori contatti e incontri di socializzazione con i coetanei italiani, non soltanto tramite le attività previste dalla struttura ma anche attraverso esperienze realizzate al di fuori delle comunità di accoglienza, con proposte e iniziative sportive, culturali e aggregative. È, dunque, importante,



che sia valorizzata la relazione tra minore straniero e nuovo contesto di vita, considerate le difficoltà che possono avere gli MSNA nel reperire occasioni di socialità.

Le occasioni di socializzazione con la comunità locale, e in particolare con i coetanei, sono necessarie ai fini dell'integrazione e del benessere, in quanto spesso i minorenni possono sentirsi insicuri a causa, purtroppo, di episodi di intolleranza e razzismo: come si evince dalle testimonianze di alcuni dei partecipanti, i comportamenti discriminatori o razzisti, più o meno espliciti, hanno un impatto negativo sulla loro vita e ostacolano, in generale, il processo di inclusione sociale. Le relazioni informali, in particolare con i propri coetanei, sono infatti connesse alla conquista di una maggiore autonomia.

L'inclusione sociale degli MSNA coinvolge differenti dimensioni locali (culturale, sociale, eccetera) e diversi luoghi, tra i quali la scuola. Al riguardo dai racconti è emerso che la maggior parte dei partecipanti non frequenta il sistema scolastico ordinario bensì corsi di alfabetizzazione presso i centri di prima o seconda accoglienza che li ospita o presso i centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) del territorio. La mancata frequenza del sistema scolastico ordinario diminuisce le occasioni di socializzazione e dunque lo scambio e il dialogo interculturale.

I percorsi di inclusione risultano tanto più efficaci quanto più sono in grado di individuare le caratteristiche dei singoli ragazzi per poi mettere in atto azioni individualizzate. L'inclusione sociale comporta, accanto alle attività di orientamento e accompagnamento ai servizi realizzate dalle strutture di accoglienza, l'investimento, con la collaborazione delle realtà territoriali, in azioni volte a favorire la conoscenza reciproca e sviluppare il senso di appartenenza alla comunità.

Gli MSNA e i neomaggiorenni incontrati hanno dimostrato una forte capacità di resistere e di ripartire, una volontà di inserimento nelle nuove realtà e l'impegno nel perseguire un'effettiva e piena integrazione. Il consiglio che alcuni ragazzi coinvolti nell'attività di ascolto e partecipazione si sono sentiti di dare ai ragazzi e alle ragazze che in futuro arriveranno in Italia, è di avere pazienza e di aspettare "*...perché tutto, poi, andrà bene*".

### *Intercultura e MSNA*

Durante le attività di ascolto e partecipazione è stato affrontato con i ragazzi incontrati il tema delle differenze socioculturali, partendo dalla constatazione che in poco tempo si sono trovati a vivere situazioni di confronto interculturale a vari



livelli. In questo senso, il ruolo del tutore volontario risulta fondamentale nel supportarli nelle relazioni sociali e nel comprendere le differenze o trovare le somiglianze con sistemi culturali diversi, spronandoli a dialogare e a confrontarsi. Riguardo alle principali differenze tra l'Italia e il paese di origine è stato possibile rilevare che le maggiori differenze si evidenziano nella lingua, nel cibo, nella scuola, nel rapporto tra le persone – soprattutto di età adulta – nel rapporto tra generi e nel ruolo della donna.

Dai racconti dei ragazzi è emerso che nei paesi di origine il funzionamento del sistema scolastico è diverso: alcuni andavano a scuola sporadicamente, altri tutti i giorni.

Altri ragazzi hanno parlato di una forte differenza tra scuola privata e scuola pubblica, affermando che solo la prima garantisce un buon livello di istruzione: *“se sei ricco hai rispetto, se sei povero non hai rispetto”*.

La dimensione socioculturale ha, inoltre, evidenziato delle differenze nel ruolo della donna nella società, nella relazione tra uomo e donna e nei comportamenti richiesti alla donna. I ragazzi hanno infatti condiviso che *“...se sei donna non puoi lavorare”*; *“qui le ragazze fumano... non avevo mai visto una ragazza fumare”*.

Alcuni di loro hanno riportato di aver vissuto episodi di diffidenza da parte dei cittadini italiani sui mezzi pubblici, in giro per la città o al lavoro. Si tratta di episodi che possono suscitare una pluralità di emozioni e sentimenti: diffidenza, paura, rabbia, fiducia, necessità di confronto con gli operatori di accoglienza o con il tutore. Tra le diverse reazioni quella riscontrata nella maggior parte dei casi è risultata essere: *“avere pazienza e non reagire”*.

Altri ragazzi hanno raccontato di aver provato e vissuto, prima di essere accolti in struttura, profonda solitudine e paura, in quanto si sono trovati soli in una città a loro sconosciuta senza poter contare su nessuno, costretti a dormire al freddo in un parco per diverse settimane. Anche in questi casi la parola che i ragazzi hanno più volte pronunciato per descrivere la loro reazione è stata *“pazienza”*.

Dalle attività di ascolto è inoltre emerso che la maggioranza dei ragazzi prova un sentimento di nostalgia di casa. La maggior parte di loro, infatti, mantiene contatti quotidiani con la famiglia di origine attraverso telefonate fatte dalla comunità o con i cellulari personali o attraverso internet.

È stata manifestata più volte, inoltre, la volontà di creare in futuro una propria famiglia in Italia, pur conservando l'esigenza di preservare una relazione con i



parenti del paese di origine. Alcuni hanno voluto condividere il progetto di volersi sposare con l'attuale ragazza italiana o addirittura di immaginare una futura famiglia con una moglie italiana.

Durante gli incontri è stato possibile rilevare che i ragazzi hanno il desiderio di consolidare le relazioni interpersonali già avviate e svilupparne di nuove, mostrando una forte apertura e propensione a comprendere il nuovo mondo in cui si trovano.

### *I percorsi di inserimento lavorativo*

L'inserimento lavorativo rappresenta una fase cruciale nel percorso degli MSNA e dei neomaggiorenni. L'urgenza di accedere al mondo del lavoro è un tema ricorrente nei loro racconti.

Il raggiungimento di una piena autonomia economica costituisce una delle sfide più impegnative alle quali sono chiamati a rispondere: giunti in Italia, infatti, molti minori vogliono lavorare per sé e per inviare i soldi a casa, arrivando spesso già con un'esperienza lavorativa pregressa. Molti dei partecipanti all'attività di ascolto e partecipazione hanno poi condiviso di vedere il loro progetto futuro realizzato in Italia e di essere disposti a cambiare città o nazione solo per motivi di lavoro: *"mi sposterò dove c'è lavoro"*.

Tra i progetti di vita e i sogni da realizzare ci sono, infatti, il lavoro e l'avvio di un'attività imprenditoriale. Non manca chi vorrebbe seguire un percorso di formazione specialistico o diventare un uomo d'affari. I lavori maggiormente richiesti dai ragazzi appartengono ai settori metallurgico, della ristorazione, della pasticceria, della macelleria, agricolo, alberghiero, dell'edilizia e dell'artigianato. Le ragazze incontrate invece sognano di diventare medico. Molti adeguano le loro aspettative a una qualsiasi opportunità lavorativa.

Una volta arrivati, però, gli MSNA scoprono di dover aspettare prima di lavorare, a causa dei tempi legati all'ottenimento del permesso di soggiorno, all'importanza di imparare l'italiano e di frequentare la scuola, alla necessità di formarsi, anche attraverso un tirocinio, e al fatto di dover aspettare la maggiore età per lavorare concretamente.

Sono diversi i fattori che incidono sui percorsi di accesso al mondo del lavoro. Tra di essi la condizione giuridica, le opportunità del mercato del lavoro nel contesto locale, la presenza di un'offerta formativa professionale adeguata e la competenza linguistica.



È emersa, tra i partecipanti, anche una forte fatica a comprendere fino in fondo le ragioni dell'attesa prima di accedere al mondo del lavoro e l'importanza di seguire i passaggi educativi e formativi indicati da educatori e/o tutori volontari. Rispetto alle politiche del lavoro, durante le visite nei diversi contesti territoriali sono state riscontrate molteplici iniziative. Tra di esse: la realizzazione di una rete regionale di agenzie del lavoro specializzata nell'erogazione di servizi di orientamento individuale o di gruppo o nell'accompagnamento professionale e nel tutoraggio; corsi professionali; una mappatura delle aziende locali e di una piattaforma accessibile sia dalle aziende del territorio sia dalle persone in cerca di lavoro, per consentire il *matching* tra domanda e offerta lavorativa. E anche l'organizzazione di lezioni di italiano strutturate in base alla tipologia di lavoro prescelto per insegnare anche i termini propriamente tecnici.

Pur tenendo conto di qualche differenza regionale rispetto alle politiche del lavoro e alle forme di supporto all'inserimento lavorativo è emerso che i percorsi a sostegno dell'orientamento e dell'inserimento lavorativo avvengono secondo modalità simili, sulla base, da un lato, della capacità del mercato del lavoro locale e, dall'altro, della disponibilità di una rete sociale e della intraprendenza dei ragazzi.

### *Tutore volontario*

La tutela volontaria si configura come una tutela effettiva che risponde ai bisogni specifici delle persone di minore età ed è finalizzata a rendere concreto ed efficace l'ascolto del minore e il suo concreto accompagnamento al raggiungimento della maggiore età.

L'articolo 11 della Legge n. 47/2017 prevede che "presso ogni tribunale per i minorenni, sia 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 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 sussistono specifiche e rilevanti ragioni".

Tale legge valorizza la figura del tutore volontario quale punto di riferimento fondamentale nella transizione alla vita adulta degli MSNA, in quanto co-protagonista nelle scelte del minore. Il tutore incarna un modello di cittadinanza attiva che mira a rafforzare l'aspetto relazionale piuttosto che quello meramente burocratico o di sola rappresentanza legale.



L'integrazione della nuova figura del tutore volontario all'interno del sistema di protezione e accoglienza per MSNA è stata caratterizzata da pratiche e velocità differenti nei territori visitati. Dalle attività svolte nei centri SAI è stato, infatti, riscontrato che sussiste un diversificato investimento nei corsi di formazione per aspiranti tutori volontari, che si traduce in un esiguo numero di iscritti negli elenchi dei tutori volontari istituiti presso i tribunali per i minorenni con la conseguente prassi di attribuire la tutela degli MSNA all'ente pubblico, nella persona del sindaco o di un suo delegato o a tutori avvocati.

Si è rilevato infatti che su 50 ragazzi incontrati è ancora minoritario il numero di MSNA con tutore volontario. L'espressione prevalente che ricorre tra i ragazzi che hanno vissuto l'esperienza di un tutore volontario è *"Mi ha aiutato"* nel velocizzare o, in taluni casi, sbloccare le pratiche burocratiche: dall'ottenimento del permesso di soggiorno all'iscrizione presso gli istituti scolastici, dalla carta di identità all'audizione in commissione territoriale; nell'apprendimento della lingua italiana e nella possibilità di seguire attività sportive o di svolgere altre attività al di fuori della comunità.

In generale, il ruolo del tutore volontario è stato rappresentato dai ragazzi come un'esperienza positiva ed efficace; anche se in generale molto è demandato alle abilità e al talento personale del tutore, alla sua disponibilità di tempo e alla presenza nella quotidianità del MSNA.

I partecipanti alle attività hanno inoltre condiviso che sono in contatto con il proprio tutore volontario attraverso messaggi, WhatsApp o telefonate, con cadenza settimanale e in alcuni casi bisettimanale. Non sono mancati, peraltro, anche commenti sull'assenza del tutore: *"Non l'ho mai incontrato, si occupava solo dei documenti, non so chi sia"*.

Malgrado, infatti, i ragazzi riconoscano come aiuto concreto la presenza di un tutore volontario nel loro vissuto, la sensazione che tale presenza non abbia introdotto una vera e propria svolta nelle loro vite è piuttosto diffusa.

### *Il sondaggio (U-Report)*

Le voci dei ragazzi incontrati durante le attività di ascolto e partecipazione sono state confrontate con quelle dei loro coetanei attraverso un sondaggio lanciato sulla piattaforma *U-Report on the move*, gestita da UNICEF, alla quale sono iscritti più di 8.800 minori stranieri non accompagnati e giovani migranti e rifugiati<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> <https://onthemove.ureport.in/>



In particolare, il sondaggio, lanciato a novembre del 2022, ha indagato la conoscenza e l'esperienza relativa alla figura del tutore volontario e del suo ruolo nell'accompagnamento alla maggiore età. Al sondaggio hanno risposto 262 minorenni.

Il 65% dei rispondenti ha riferito di sapere chi è il tutore e il suo ruolo, il che significa che circa un minore su tre non ne è invece a conoscenza. Circa il 60% ha risposto di non avere o di non sapere di avere un tutore nominato, mentre tra coloro che hanno risposto di avere un tutore, il 44% ha risposto che questi è stato nominato entro tre mesi dall'arrivo in Italia, mentre il 26%, più di uno su quattro, dopo i tre mesi.

La frequenza degli scambi con i tutori è molto variabile. Il 29% ha risposto di incontrare il tutore una volta al mese, il 14% una volta ogni due settimane, il 18% due/tre volte alla settimana, un altro 18% una volta alla settimana e un ulteriore 18% ogni giorno.

Il mezzo di comunicazione più usato è rappresentato da WhatsApp (37%) o dagli incontri di persona (31%). Più della metà dei rispondenti (54%) ritiene che il supporto più rilevante ricevuto dal proprio tutore sia stato l'ottenimento dei documenti, il 13% ha riferito invece di aver ricevuto ascolto e consiglio, il 10% aiuto per ricevere cure mediche e il 9% aiuto per accedere alla scuola.

Quasi la metà dei rispondenti (il 41 %) vorrebbe avere più sostegno per ottenere i documenti legali e uno su quattro per accedere a percorsi di istruzione. Gli ambiti nei quali il tutore ha continuato a essere di supporto anche dopo il compimento dei 18 anni sono quelli relativi alla documentazione (27%), alla ricerca di lavoro (19%) e all'ascolto (13%).

### *Difficoltà del viaggio e rischi di protezione*

Sebbene le attività di ascolto e partecipazione non abbiano avuto l'intento di parlare del passato quanto piuttosto delle prospettive future, inevitabilmente le difficoltà legate al viaggio sono state costantemente evocate nei racconti dei ragazzi incontrati.

È ampiamente noto come i viaggi che i minori stranieri non accompagnati intraprendono siano caratterizzati da rischi estremi per la propria vita e come abbiano un impatto anche a lungo termine sulla loro salute mentale e sul benessere psico-sociale. La rotta del mediterraneo centrale rimane ancora una delle più pericolose al mondo. I racconti dei migranti e dei rifugiati, nonché i numerosi rapporti delle



Nazioni Unite<sup>7</sup>, testimoniano di esperienze di detenzione, estorsione, tortura, violenza sessuale e di genere, tratta di esseri umani, sfruttamento lavorativo e forme di schiavitù, che purtroppo riguardano anche i minorenni. Anche la cosiddetta "rotta balcanica", che vede una prevalenza di persone provenienti da Pakistan, Afghanistan, Iraq, Iran e Bangladesh, è costellata di rischi e pericoli, legati soprattutto a sfruttamento lavorativo e sessuale, respingimenti arbitrari e maltrattamenti. A queste due rotte si è aggiunta nel 2022 quella legata alla guerra in Ucraina, che sta producendo milioni di rifugiati e sfollati.

I rischi connessi al viaggio coinvolgono sia i ragazzi che le ragazze, seppur in modalità ed estensione differenti. Le ragazze continuano infatti a essere maggiormente esposte a rischi di violenza di genere – inclusa la violenza sessuale – sia nei contesti di origine che durante il viaggio e una volta arrivate in Italia. Vi sono ad esempio, casi di matrimoni precoci e/o forzati, di violenza domestica e di mancato accesso a diritti umani quali l'istruzione. Recente letteratura ha rilevato tuttavia alte percentuali di violenza sessuale anche nei ragazzi<sup>8</sup>, spesso attuate in situazioni di detenzione e in contesti di tortura e trattamenti inumani e degradanti, soprattutto riferiti al passaggio in Libia.

Altro capitolo è poi rappresentato dal viaggio in mare, anch'esso estremamente rischioso come testimoniano i numeri dei morti, molto alti anche nel 2022<sup>9</sup>. Il viaggio, per lo più effettuato dalle coste libiche e tunisine, può durare diversi giorni, sotto il sole cocente e con limitate risorse di cibo e acqua, in una situazione di sovraffollamento e a bordo di imbarcazioni molto precarie. Il rischio di perdere i propri cari durante il viaggio è molto alto, così come quello di non riuscire a sopravvivere.

Questi cenni, seppur brevissimi, fanno già comprendere di per sé come mai i ragazzi e le ragazze parlino del loro viaggio anche in contesti dove questo non è loro richiesto. I ricordi rimangono indelebili e la memoria ritorna a quei momenti drammatici ogni qual volta si parla della propria vita e delle aspettative, testimonianza di un filo impossibile da recidere tra esperienze passate e capacità di immaginarsi un futuro. In particolare, i ragazzi e le ragazze incontrati hanno raccontato di aver vissuto periodi di detenzione in Libia e di essere stati sottoposti a violenze fisiche e psi-

<sup>7</sup> <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>

<sup>8</sup> Women's Refugee Commission: Oltre un milione di ferite - La violenza sessuale contro uomini e ragazzi migranti, 2019.

<sup>9</sup> <https://missingmigrants.iom.int/>



cologiche, quali ad esempio il non mangiare per diversi giorni e l'essere picchiati senza motivo. Altri hanno riportato di essere arrivati in Italia via terra, aggrappati in maniera precaria sotto i camion, in bilico tra la vita e la morte.

L'approccio alle autorità in divisa è fortemente caratterizzato da queste esperienze, tanto che alcuni dei ragazzi hanno riportato di non essersi sentiti totalmente al sicuro nemmeno una volta portati in salvo dalle autorità italiane attraverso operazioni di soccorso e salvataggio, di temere di poter essere riportati indietro nel luogo dal quale si erano imbarcati o nei paesi di origine o, addirittura, di poter subire nuovamente maltrattamenti.

## 4.2 La voce delle istituzioni locali

### *Prima accoglienza governativa efficiente*

Durante gli incontri istituzionali con gli enti locali titolari dei progetti SAI visitati, sono stati affrontati e condivisi diversi temi, tra i quali quello del sistema di prima accoglienza descritto dalla Legge n. 47/2017 e dal Decreto legislativo n. 142/2015.

È emerso che il sistema delineato da tali disposizioni normative risulta sostanzialmente irrealizzato, rappresentando un palese esempio in cui la realtà è più lontana dalla lettera della legge, con effetti inevitabili di difficoltà gestionale a carico delle istituzioni.

Merita richiamare, in primo luogo, il Decreto legislativo n. 142, introdotto nel 2015, prima dell'emanazione della Legge n.47/2017 che, a seguito di una prima sperimentazione avvenuta nell'ambito della progettazione FAMI<sup>10</sup> e recependo le linee programmatiche del piano operativo elaborato dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni nel 10 luglio 2014<sup>11</sup>, ha ridefinito la disciplina del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati per meglio rispondere alle esigenze dettate dal progressivo incremento degli arrivi.

Il sistema di accoglienza ha trovato poi nella Legge 47 del 2017, che ha peraltro novellato il decreto citato, norme di riferimento rilevanti relative ad attività e servizi svolti nell'ambito dell'accoglienza.

<sup>10</sup> <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/avviso-pubblico-miglioramento-capacita-territorio-italiano-accogliere-minori-stranieri-non-accompagnati>

<sup>11</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato\\_n.\\_25\\_-\\_intesa\\_conferenza\\_stato\\_regioni\\_del\\_10\\_luglio\\_2014.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n._25_-_intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf)



In sostanza le misure di accoglienza previste dal Decreto n. 142/2015 tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili inclusi i minori non accompagnati, per i quali in particolare assume carattere di priorità il principio del loro superiore interesse, in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età. Nello specifico, i minori stranieri non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate per le esigenze di soccorso e di protezione immediata per il tempo necessario a svolgere attività essenziali quali, ad esempio, l'identificazione e l'eventuale accertamento dell'età; nonché a ricevere – con modalità adeguate alla loro età – ogni informazione sui diritti loro riconosciuti e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale.

Il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge un colloquio con il minore, volto tra l'altro a far emergere ogni elemento utile alla sua protezione, alla presenza di un mediatore culturale. Tale colloquio risulta centrale anche nella scelta del luogo di accoglienza, in base alle esigenze e alle caratteristiche del minore risultanti dal colloquio stesso. A seguito del colloquio è previsto che il personale qualificato della struttura di accoglienza compili un'apposita cartella sociale, evidenziando elementi utili per le scelte di lungo periodo nel rispetto del superiore interesse del minore.

A fronte delle previsioni normative succintamente riportate sopra, tuttavia, nel corso delle visite è emerso che la realtà non sempre risponde a quanto previsto dalla norma, inoltre è emersa una certa autonomia di gestione, con conseguente disarmonia a livello nazionale circa le soluzioni scelte che ricadono sull'iniziativa e la responsabilità delle amministrazioni, con un impatto innegabile sul percorso di protezione e inclusione del minore.

Ciò che è risultato chiaro è il bisogno di rafforzare in particolare la prima accoglienza, durante la quale vengono svolte attività essenziali. Infatti, è stato rilevato come i posti in prima accoglienza secondo il sistema previsto dalla normativa siano in numero esiguo ( sei centri per un totale di 275 posti, fino al 31 dicembre 2022<sup>12</sup>) e comunque insufficienti rispetto ai bisogni e non proporzionati alla mole degli arrivi.

---

<sup>12</sup> I progetti di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) nell'ambito dell'Avviso "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)", avviato il 23 agosto 2016, hanno terminato le loro attività di accoglienza dei MSNA il 31 dicembre 2022. Tutti i minori presenti nelle strutture governative sono stati trasferiti in altre strutture per minori sul territorio.



La prima accoglienza, attraverso l'erogazione di servizi specializzati e dedicati, svolge un ruolo primario ed essenziale al fine di rispettare il principio fondamentale del superiore interesse del minore e così anche per prevenire l'esposizione a rischi dovuti ad allontanamenti precoci e movimenti secondari. L'insufficienza di posti pone invece i singoli comuni sotto pressione e nella condizione di fornire servizi di prima accoglienza non previsti.

Tale situazione, inoltre, comporta che i minorenni rimangano per periodi di tempo lunghi – fino a sei/otto mesi dopo l'arrivo sul territorio nazionale – in condizioni di accoglienza non idonee e in promiscuità con adulti, come testimoniato dai ragazzi incontrati durante le visite. È stata pertanto riportata l'esigenza di disporre di maggiori strumenti economici e normativi adeguati e funzionali al sistema.

A questo proposito è utile ricordare come a quasi sei anni dall'adozione della Legge n. 47/2017, non sia ancora stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri volto a disciplinare la procedura relativa al colloquio con il minore, la cui adozione era prevista entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della norma, e la cui importanza si è già evidenziata. L'auspicio espresso tra gli altri è che il sistema di accoglienza realizzi l'assetto descritto e garantito dalle norme e, in particolare, assicuri una prima accoglienza governativa efficiente che garantisca l'attuazione delle attività ivi previste e permetta di declinare e comprendere le diverse caratteristiche di bisogno delle persone di minore età in maniera efficace, opportuna e tempestiva, in linea peraltro con gli standard internazionali.

#### *Difficoltà di coordinamento tra le diverse figure che ruotano attorno al minore*

Il lavoro sinergico tra tutti gli attori coinvolti nel sistema di protezione e accoglienza degli MSNA costituisce il valore aggiunto che ogni territorio può esprimere nella progettazione degli interventi. Dall'approvazione della Legge n. 47/2017 il sistema di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati ha subito un profondo cambiamento, nelle modalità, nelle tempistiche, negli attori, ma soprattutto nei principi regolanti la tutela degli MSNA.

La Legge n. 47/2017 ha istituito la figura del tutore volontario in risposta alla procedura di infrazione della Commissione Europea proprio per le mancanze del sistema di tutela pregresso, in cui troppo spesso la figura pubblica del tutore era inesistente o di fatto assente. La creazione dei tutori volontari (art. 11) ha



portato una risposta concreta a una falla del sistema, un *vulnus* nella tutela dei minori stranieri non accompagnati.

L'azione del tutore volontario si inserisce in un sistema già esistente ma anch'esso modificato dalla legge, con il passaggio di competenza dal tribunale ordinario al tribunale per i minorenni e con il cambiamento del sistema di accoglienza (il SIPROIMI e il SAI successivamente). La figura del tutore volontario da un lato è concepita secondo il modello della tutela civilistica, dall'altro ha uno slancio sociale, essendo posta all'interno di una rete di attori e operatori professionisti nell'accoglienza e nell'integrazione.

In questo insieme di attori vecchi e nuovi, il tutore volontario si è inserito come figura di estrema innovazione; figura che non è mai sola, ma lavora in comunione di risorse e obiettivi. È necessario, quindi, che il tutore sappia lavorare in rete con tutti gli altri soggetti coinvolti: egli deve, infatti, partecipare all'elaborazione dei progetti per la crescita e l'integrazione sociale del minore e monitorare la loro attuazione; deve accertarsi che il minore si trovi bene e sia dotato di tutti i mezzi necessari affinché sia pienamente sviluppata la sua dignità di persona umana; proteggere la sua sicurezza; vigilare sul suo benessere; supportarlo nei cambiamenti che lo preparano al conseguimento della maggiore età.

Dalle visite svolte è emerso, secondo quanto condiviso da alcuni operatori dell'accoglienza, che il terzo settore è stato poco preparato al ruolo del tutore volontario. Non è stato, infatti, previsto alcun coinvolgimento preliminare tra tutori e operatori, volto a predisporre linee guida di orientamento per la collaborazione nella presa in carico dei minori in accoglienza. Tale situazione è stata, poi, aggravata durante la pandemia dovuta al Covid-19 in cui gli operatori dell'accoglienza hanno dovuto interfacciarsi con tutori volontari differenti, ognuno con diverse sensibilità. In tale situazione ben si comprende quale sia la rilevanza della funzione di rete per il buon funzionamento del sistema.

La figura del tutore volontario sta maturando nel tempo, con un riconoscimento progressivo all'interno del sistema di accoglienza, rispetto a un proprio ruolo e valore. Il diffondersi delle realtà associative dei tutori volontari, formali e informali, dimostra come il consolidarsi nel tempo delle esperienze dei singoli tutori volontari fornisca maggiore consapevolezza, nel ruolo e nella relazione con i servizi sociali e i centri di accoglienza.

Per garantire un rafforzamento delle collaborazioni in atto e creare un proficuo raccordo è opportuno: favorire momenti di confronto e scambio tra tutti i



componenti della rete locale, oltre che settoriali e/o operativi; promuovere tavoli interistituzionali territoriali; diffondere tempestivamente informazioni complete tra soggetti della rete; promuovere attività di sensibilizzazione del territorio sulle tematiche riguardanti i minori stranieri non accompagnati.

### *Tempi lunghi di nomina dei tutori volontari*

La Legge n. 47/2017 riconosce l'importanza di nominare un tutore volontario il più rapidamente possibile per assicurare la centralità del minore e il rispetto del suo superiore interesse. La tempestiva nomina di un tutore volontario si caratterizza come elemento importante per raccordare le diverse funzioni nel superiore interesse del minore e per garantire che l'insieme dei suoi diritti venga rispettato e tradotto in un'azione sinergica e integrata.

Il tempo gioca un ruolo decisivo per la sorte degli MSNA, il ritardo nella nomina del tutore volontario comporta, infatti, una lesione dei suoi diritti fondamentali. Per adempiere ai compiti attribuiti dall'articolo 11 della Legge n. 47/2017, l'Autorità garante a pochi mesi dall'entrata in vigore di tale legge, ha adottato le *Linee guida per la formazione, la selezione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari*, per assicurare una base comune di intervento in tutto il territorio nazionale e garantire un efficace esercizio della funzione tutoria. Nelle *Linee guida* sono stati indicati e stabiliti i criteri cardine per garantire la difesa e la tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, vale a dire: la tempestività della nomina del tutore volontario; la non discriminazione; l'indipendenza e l'imparzialità; la qualità e l'appropriatezza; la trasparenza e la responsabilità; la partecipazione della persona minore di età.

Più precisamente, dalle *Linee guida* si evince che la tempestività della nomina è volta a garantire la protezione della persona di minore età. La tutela deve essere attivata immediatamente dopo la constatazione di assenza dello status genitoriale in modo da arrivare nel più breve tempo possibile alla nomina di un tutore. Considerata la situazione di vulnerabilità in cui il minore si trova non appena arriva solo sul territorio nazionale, risulta essenziale la nomina immediata di una figura di garanzia "terza" al sistema, per aumentare la protezione e diminuire i fattori di rischio a cui il MSNA è esposto.

Nelle diverse regioni visitate è stato riscontrato che i tempi di nomina dei tutori volontari da parte dell'autorità competente sono di fatto variabili e ancora molto lunghi nonostante l'impianto normativo. Al fattore "ritardo" si aggiunge poi



quello legato all'età degli MSNA al loro arrivo in Italia: la maggioranza di loro arriva in Italia tra i 16 e i 17 anni.

Dalle visite è emerso come in alcuni casi la nomina del tutore volontario sia avvenuta a circa un mese dal raggiungimento del diciottesimo anno di età con conseguenze rilevanti sull'effettiva tutela. La tardiva nomina costituisce un elemento di criticità del sistema, posto che la tutela cessa quando il minore non accompagnato diviene maggiorenne.

Nonostante sia previsto che l'esercizio dei poteri tutelari spetti, in via provvisoria, al responsabile della struttura di prima accoglienza, la tardiva nomina di un tutore volontario - e tutto ciò che da essa deriva (vigilare sulle condizioni di accoglienza, promuovere il suo benessere psico-fisico e monitorare i percorsi di educazione e integrazione) -, oltre a creare tra i minori una generalizzata sensazione di immobilismo e frustrazione, può anche impedire la tempestiva emersione di vulnerabilità e allungare l'avvio di un percorso di inclusione sociale.

È necessario ed essenziale, quindi, garantire la tempestiva nomina del tutore volontario attraverso procedure uniformi, assicurando agli MSNA un sostegno fino alla maggiore età e promuovendone il superiore interesse come *ratio* preminente.

### *Garantire una tutela effettiva in applicazione del principio di prossimità territoriale*

Durante le visite realizzate è stato significativamente evidenziato un ulteriore elemento, quello della centralità del principio di prossimità territoriale negli abbinamenti tra il tutore e il minore tutelato.

La "prossimità" nasce dalla consapevolezza di un bisogno qualificato, condivisa tra più persone accomunate generalmente dalla vicinanza territoriale.

L'articolo 11 della Legge 47/2017 prevede la sottoscrizione di appositi protocolli tra i garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni, al fine di promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. In tale previsione si evidenzia il principio della prossimità territoriale, funzionale a una tutela effettiva che risponda ai bisogni specifici delle persone di minore età e che sia finalizzata a un reale ascolto del minore e a un suo concreto accompagnamento fino al raggiungimento della maggiore età.

Il tutore volontario inserito nell'elenco istituito presso il tribunale per i minorenni dovrebbe, pertanto, indicare il raggio territoriale entro il quale si rende disponibile a operare.



Il protocollo assegna, inoltre, al presidente del tribunale per i minorenni il compito di tenere l'elenco dei tutori volontari, al fine di effettuare la più appropriata scelta del tutore volontario, di assicurarne la rotazione e di accertare in quali territori vi sia disponibilità a svolgere l'incarico.

Il principio di prossimità territoriale ha un ruolo preminente, in quanto il tutore volontario per svolgere al meglio la sua funzione e per instaurare un rapporto di familiarità e di fiducia con il minorenne, ha la necessità di poterlo incontrare e ciò può essere garantito solo rispettando la prossimità territoriale.

Oltre al criterio della prossimità, alcuni territori tengono conto, nell'abbinamento con il minore, anche delle competenze, delle esperienze formative e di volontariato, così come delle conoscenze linguistiche del tutore volontario.

Nel corso delle visite è stato tuttavia riscontrato che a volte il principio di prossimità territoriale viene meno per la mancata disponibilità di tutori volontari. Il numero basso di tutori volontari disponibili in alcuni territori, oltre a far venire meno il criterio della prossimità territoriale, ha anche comportato la nomina di un tutore istituzionale, con tutte le conseguenze che simile scelta comporta.

### *Garantire un'equa distribuzione territoriale dei corsi di formazione per aspiranti tutori volontari*

Oltre al principio di prossimità territoriale è necessario ed essenziale che sia rispettata un'equa distribuzione territoriale nell'organizzazione dei corsi di formazione per aspiranti tutori volontari. In alcuni territori visitati, infatti, è emersa una disomogenea distribuzione dei corsi di formazione, con la tendenza a privilegiare l'organizzazione dei percorsi formativi nei capoluoghi regionali rispetto alle città di provincia.

La mancata ripartizione formativa a livello provinciale non consente di promuovere ad ampio raggio la formazione necessaria per l'esercizio della funzione tutoria, volta a trasmettere contenuti e a condividere il sapere esperienziale.

Come noto, le modalità attraverso le quali è possibile intraprendere il percorso per diventare tutore volontario prevedono la partecipazione al bando di formazione e selezione per tutori volontari del garante della regione o provincia autonoma di residenza. Successivamente, così come previsto dall'articolo 11 della Legge n. 47/2017 ed esplicitato nelle *Linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari*, dopo aver seguito il corso di formazione e aver confermato la propria disponibilità, gli aspiranti tutori volontari



vengono inseriti nell'elenco istituito presso il tribunale per i minorenni di competenza territoriale. La formazione, pertanto, è fondamentale e propedeutica all'esercizio della funzione tutoria: è dunque necessario ed essenziale garantire un'offerta formativa condivisa e uniforme sull'intero territorio regionale. Sarebbe pertanto auspicabile investire maggiormente nella formazione e promuovere un maggior numero di corsi da inserire in un sistema unitario di formazione che vada anche oltre il primo corso base.

### *Accertamento dell'età*

L'età, l'infanzia, l'adolescenza, sono i presupposti delle varie tematiche discusse e affrontate nel corso delle visite e pertanto i temi più ricorrenti nel corso degli incontri istituzionali e nei colloqui con gli MSNA e i neomaggiorenni. Una corretta e appropriata identificazione della persona e, nello specifico, del minore è presupposto e condizione dell'effettivo godimento di diritti, garanzie e servizi dedicati e riconosciuti alle persone di minore età dalla legislazione e più in generale dal sistema di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza italiano, in linea con gli standard internazionali a partire dalla già richiamata Convenzione delle Nazioni Unite del 1989. Un errore nell'identificazione di un minore come maggiorenne può esporlo a rischi e comportare conseguenze talora irreversibili e l'adozione di "provvedimenti gravemente lesivi dei suoi diritti, quali l'espulsione, il respingimento o il trattenimento"<sup>13</sup>. L'accertamento dell'età, pertanto, qualora strettamente necessario, risulta di fondamentale importanza per assicurare quella protezione e quella garanzia dei diritti che il sistema di protezione italiano e internazionale riconosce e garantisce all'infanzia e all'adolescenza.

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza si è pronunciato ripetutamente sul tema affermando, tra l'altro, la necessità di una valutazione completa, condotta da professionisti esperti, in modo tempestivo, a misura di bambino, sensibile al genere e culturalmente appropriata, in una lingua comprensibile al minore. Il Comitato ha sottolineato l'importanza dei documenti disponibili da considerarsi autentici, salvo prova del contrario, e il valore delle dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti dei bambini e dei loro parenti. Ha, inoltre, richiamato gli Stati ad astenersi dall'utilizzare metodi medici basati,

---

<sup>13</sup> Cfr. anche circolare del ministero dell'Interno n. 17272/7 del 2007 - [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0841\\_2007\\_07\\_10\\_circolare\\_identificazione\\_di\\_migranti\\_minorenni.pdf](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0841_2007_07_10_circolare_identificazione_di_migranti_minorenni.pdf)



tra l'altro, sull'analisi delle ossa e su esami dentali, che possono essere inaccurati, possono avere ampi margini di errore e possono anche risultare traumatici e portare a processi legali non necessari<sup>14</sup>.

L'interesse superiore del minore deve essere, secondo il Comitato, una considerazione primaria in tutto il processo di determinazione dell'età, per il rispetto del quale è essenziale, tra l'altro, la nomina di un rappresentante legale<sup>15</sup>.

La normativa italiana è particolarmente attenta ai bisogni delle persone di minore età e al rispetto dei loro diritti secondo gli standard internazionali. In particolare, il Decreto legislativo n. 142/2015, così come novellato dalla Legge n. 47/2017, prevede norme e procedure definite per quanto attiene al processo di accertamento dell'età, che includono la consultazione dei documenti disponibili, il colloquio con il minore da parte di personale qualificato, la collocazione in strutture di accoglienza per minori nel rispetto del loro superiore interesse e il residuale ricorso a ulteriori accertamenti socio-sanitari solo in presenza di persistenti e fondati dubbi circa l'età dichiarata e su disposizione della procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.

Nel luglio del 2020 l'Italia si è dotata di un *Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati*<sup>16</sup>, che prevede una procedura per sequenze incrementalì, da svolgersi in luogo idoneo, previo consenso del minore e alla presenza del tutore.

Nonostante il quadro normativo sia sufficientemente chiaro e nonostante l'esistenza di un protocollo nazionale, le visite condotte sembrano confermare un approccio non sempre armonico. L'accertamento avviene in diverse forme, talvolta si predilige l'approfondimento in struttura attraverso i colloqui, talaltra vi è un ricorso più sistematico all'utilizzo del protocollo. Nel colloquio con i partecipanti all'attività di ascolto è, poi, emerso un senso di smarrimento e incertezza

<sup>14</sup> Cfr. the joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return.

<sup>15</sup> Cfr. United Nations (2021), Opinion approved by the Committee in relation to the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 76/2019, CRC/C/86/D/76/2019, 17 August 2021 in European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Handbook on European law relating to the rights of the child 2022 edition.

<sup>16</sup> <https://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>



iniziali dovuto alla scarsa informazione e consapevolezza circa diritti e garanzie e la testimonianza di essere stati, anche per periodi prolungati nel tempo, in strutture non idonee, in promiscuità con adulti.

In un sistema normativo che attribuisce alla minore età importanti diritti e garanzie è senz'altro dirimente il modo nel quale l'accertamento dell'età viene espletato. Interessante notare come l'interlocuzione con le istituzioni e gli operatori di accoglienza abbia evidenziato un approccio operativo basato sulla conoscenza – e pertanto sull'interazione e sul colloquio – rispetto al ricorso ad approfondimenti sociosanitari, che per natura sono residuali. Ciò rappresenta senz'altro, in termini generali, una buona prassi.

Tuttavia, la persistente assenza del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dalla Legge 47, che deve regolamentare il colloquio svolto dal personale qualificato in prima accoglienza e volto a raccogliere tutti gli elementi utili per la protezione del minore, non facilita l'adozione di procedure uniformi ed efficaci anche in questo contesto.

Peraltro, al di là del ruolo evidente svolto dal colloquio nell'acclarare eventuali dubbi relativi all'età, lo stesso risulta essenziale anche al fine di far emergere bisogni e aspirazioni e contribuire così alla piena realizzazione e al pieno rispetto del principio fondamentale del superiore interesse del minore. Ciò è peraltro confermato normativamente dalla Legge 47 che, all'articolo 9, prevede a cura del personale qualificato della struttura di accoglienza, la compilazione di un'apposita "cartella sociale" che evidenzia gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore straniero non accompagnato.

Va infatti sottolineato, a questo proposito, che la minore età è senz'altro un indicatore di vulnerabilità e pertanto richiede specifici diritti, garanzie e servizi. Il sopra citato indicatore, tuttavia, non è il solo, come è emerso anche dai colloqui con i ragazzi incontrati durante le visite. Molti minori infatti soffrono di molteplici vulnerabilità, dovute alla separazione dai propri cari, ai traumi subiti, alle condizioni del viaggio e a situazioni e condizioni individuali. Un colloquio o meglio più colloqui sono senz'altro strumento prezioso al fine di garantire la necessaria protezione e il rispetto dei diritti prescritti dalla legge e dagli standard internazionali. Una pronta adozione del citato decreto è pertanto altamente auspicabile.

Risulta pure necessario poi assicurare il rispetto del principio di presunzione della minore età, prevenendo fenomeni di promiscuità, assicurando la permanenza



in strutture dedicate e applicando tutte le garanzie di legge, incluso il supporto del tutore, nelle more dell'accertamento, come previsto dalle disposizioni normative. Merita ricordare, infine, che il bisogno di supporto non si esaurisce certo d'improvviso al compimento della maggiore età, come rilevato anche dai ragazzi stessi.

### *Transizione all'età adulta: prosieguo amministrativo*

Il periodo a disposizione degli MSNA per il percorso di inclusione sociale è spesso estremamente ridotto a causa della vicinanza del compimento del diciottesimo anno di età. Come noto e ricordato in apertura, la maggior parte dei ragazzi e delle ragazze arriva in Italia in una età compresa tra i 16 e i 17 anni, anche se gli arrivi dall'Ucraina hanno in parte cambiato il profilo degli MSNA, abbassando l'età media e aumentando la presenza di minorenni di genere femminile.

Arrivare a ridosso della maggiore età ha molteplici implicazioni e conseguenze, sia di natura formale e giuridica che di impatto sul benessere psico-sociale e richiede che il sistema di protezione e accoglienza adotti un approccio flessibile e orientato a garantire la continuità dei percorsi e delle prese in carico.

Nel 2019 UNICEF, UNHCR e IOM hanno commissionato una ricerca sulla transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati<sup>17</sup>, evidenziando come la distinzione tra minore e maggiore di età non debba essere letta in maniera estremamente rigida, ma debba anzi tener conto del carattere processuale del divenire adulti, delle differenze culturali e sociali che riguardano tale processo nonché delle vulnerabilità cui questa categoria di minori si trova esposta.

Il processo di crescita e di sviluppo di questi giovani viene così condizionato dal concetto di età anagrafica e dalle sue implicazioni nella normativa italiana che, nella tutela del superiore interesse del minore, concentra tutto il significato nella differente condizione giuridica e soprattutto di riconoscimento dei diritti dei minori a fronte di soggetti legalmente adulti. Sebbene il passaggio dall'età adolescenziale a quella adulta – tenendo in considerazione tutte le dimensioni biologiche, psicologiche e sociali – caratterizzi qualunque individuo, è importante tenere a mente che i minori stranieri non accompagnati attraversano altre due transizioni nello stesso tempo, quella dal proprio paese di origine al paese di arrivo e quella dai vissuti dolorosi e potenzialmente traumatici a un percorso di recupero e di nuova stabilizzazione. Questa "triplice transizione" è spesso per

<sup>17</sup> ISMU, A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati, 2019.



i minori stranieri non accompagnati un salto acrobatico che richiede determinazione e adattamento ma anche supporto e accompagnamento.

La legge italiana offre uno strumento giuridico importante per permettere che questo passaggio avvenga in modo graduale e non repentino, che viene comunemente chiamato "prosieguo amministrativo". Questo termine si riferisce all'ipotesi disciplinata dall'articolo 13 della Legge n. 47/2017, ai sensi del quale quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, 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 con decreto motivato, anche su richiesta dei servizi sociali, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

Questo vuol dire potenzialmente, per i ragazzi e le ragazze, maggior tempo per portare a conclusione il proprio percorso di inclusione sociale che comprende, tra l'altro, l'apprendimento della lingua italiana, l'acquisizione di titoli di studio e di competenze di vita, il consolidamento della rete sociale, l'inserimento lavorativo, l'autonomia abitativa e il rafforzamento del proprio benessere psico-sociale. Per le istituzioni e i servizi sociali vuol dire avere più tempo per sostenere i percorsi e le prese in carico, costruendoli in base ai bisogni specifici e in considerazione delle risorse territoriali a disposizione.

Il dialogo con le istituzioni locali interpellate nel corso delle visite ha evidenziato una disarmonia nel ricorso al prosieguo amministrativo e nella sua concessione da parte delle autorità giudiziarie. In alcuni contesti si è rilevato un ricorso frequente a fronte di percorsi di inclusione avviati che necessitavano di maggior tempo per essere completati, mentre in altri si è rilevato un ricorso alla misura molto meno frequente, anche in considerazione di prassi giudiziarie con letture più restrittive rispetto ai criteri per concederlo.

Tale disomogeneità rende il percorso dei minori stranieri non accompagnati molto precario e caratterizzato da discrezionalità, costituendo un possibile disincentivo rispetto all'investimento su percorsi medio-lunghi (si pensi, ad esempio, a un ciclo scolastico o educativo) e su soluzioni che facilitino il processo di integrazione e inclusione.

Nel corso delle visite i ragazzi e le ragazze hanno condiviso il loro punto di vista rispetto a questi temi. Particolarmente interessanti sono i progetti di semi-indipendenza abitativa, nei quali i ragazzi hanno la possibilità, al compimento dei 18



anni, di risiedere in alloggi dove la presenza degli operatori si fa più leggera e il tipo di supporto è orientato maggiormente al raggiungimento di livelli di autonomia. Queste soluzioni di transizione dall'accoglienza minorile e da percorsi di tutela verso relazioni di supporto e di accompagnamento all'autonomia sono state apprezzate dai ragazzi e dalle ragazze. È molto importante però che continuino a essere monitorati e supportati dai servizi sociali in sinergia con gli enti preposti all'accoglienza, al fine di assicurarsi che corrispondano ai bisogni e alle capacità del singolo e che portino effettivamente a una autonomia una volta conclusi.

### *Affidamento familiare*

L'affido familiare degli MSNA è regolato dalla Legge 4 maggio 1983, n. 184 (*Diritto del minore ad una famiglia*), così come modificata dalla Legge n. 47/2017 (così detta "Legge Zampa"), la quale ha introdotto un'espressa previsione in materia di affido degli MSNA, chiarendo che "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" (art. 2, comma 1bis, Legge 184/1983, così come modificata dall'art. 7 della Legge Zampa).

La normativa di riferimento prevede dunque non solo un'equiparazione del minore straniero non accompagnato (così detto principio di parità di trattamento) al minore italiano in materia di affido, ma promuove altresì l'utilizzo dell'istituto, stabilendo che l'affidamento familiare vada considerato come soluzione prioritaria per il suo collocamento in Italia. Detta previsione si pone peraltro in piena continuità rispetto alle *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare* elaborate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 2012, nelle quali si evidenzia la necessità di una maggiore promozione e sensibilizzazione dell'affido familiare degli MSNA, facendo altresì espresso riferimento alla possibilità di attivare tutte le forme di affido previste dal sistema – affido familiare residenziale, affido diurno, affido a tempo parziale, affido familiare, affido professionale/potenziato – nonché di elaborare "il miglior abbinamento" possibile tra famiglia affidataria e minore, tenendo anche conto delle affinità culturali.

Al di là della previsione normativa, l'affido familiare degli MSNA presenta indubbe specificità che hanno reso la sua applicazione maggiormente complessa e meno diffusa rispetto all'affido familiare di minori italiani separati e/o allontanati dall'autorità giudiziaria.



Tra dette specificità rientrano, a titolo esemplificativo, i seguenti fattori:

- età media degli MSNA migranti e rifugiati in arrivo, che è pari a 17 anni (anche se in forte discesa a seguito dell'arrivo di minori ucraini <sup>18</sup>);
- esistenza di potenziali barriere linguistiche e culturali con la famiglia affidataria;
- potenziale difficoltà a ipotizzare un rientro del MSNA nella famiglia di origine, soprattutto nel caso in cui abbia formulato richiesta di asilo e abbia ottenuto una forma di protezione internazionale;
- condizione del MSNA, che presenta alcune peculiarità, in quanto cittadino di paese terzo, rispetto al minore italiano (ad esempio: posizione amministrativa sul territorio, possibile procedura di accertamento dell'età);
- accompagnamento verso l'età adulta, che risulta particolarmente delicato per il MSNA, tenuto conto dell'importanza di una sua presa in carico effettiva anche da parte del sistema di accoglienza (nel caso, ad esempio, di un affido a tempo parziale), rispetto alla quale esistono disparità applicative a livello territoriale, nonché di assicurare una continuità dal punto di vista della titolarità del permesso di soggiorno al fine di evitare un potenziale rimpatrio coatto del MSNA;
- esistenza di una rete multi-attore con la quale interagire (es. questura, prefettura, tutore volontario, centro di accoglienza) durante l'affido familiare di un MSNA. Ai tradizionali attori con i quali si interfaccia solitamente una famiglia affidataria, ovvero servizi sociali territorialmente competenti, tutore e tribunale per i minorenni, si aggiungono nel caso dell'affido di un MSNA una serie di attori con i quali la famiglia affidataria, nell'ottica di garanzia del maggiore benessere possibile per il minore, si troverà a interagire e la cui interazione risente delle difficoltà di coordinamento sopra esposte;
- necessità, alla luce degli elementi sopra indicati, di un'eventuale formazione *ad hoc* per le famiglie affidatarie di MSNA, al fine di prepararle al meglio alle peculiarità che caratterizzano l'affido degli MSNA.

---

<sup>18</sup> Relativamente ai minori di cittadinanza ucraina, si rileva che l'84,5% è stato collocato presso famiglie affidatarie ucraine regolarmente soggiornanti in Italia, ritenute idonee a prendersi cura del minore. Al fine di garantire un'adeguata accoglienza è stato favorito, rispetto al collocamento in comunità, l'affidamento familiare comportando conseguentemente una distribuzione territoriale dei minori ucraini per regione di accoglienza, concentrata in Italia settentrionale: nello specifico in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, regioni in cui la comunità ucraina, che rappresenta una delle più grandi presenti sul territorio nazionale, si è maggiormente stabilita.



Elencati gli aspetti propri dell'affido familiare degli MSNA è da sottolineare come lo stesso, quando attuato, abbia prodotto documentati miglioramenti nel processo di integrazione del minore nel territorio nazionale, oltre ad aver dato concreta attuazione alla prerogativa, propria anche degli MSNA, del diritto a crescere in un ambiente familiare al fine di ridurre l'istituzionalizzazione della condizione del minorenne fuori dalla famiglia. In quest'ottica un aumento degli affidi familiari, in tutte le forme previste dall'ordinamento, contribuirebbe in maniera significativa non solo al benessere del minore ma anche a un rafforzamento di tutto il sistema di accoglienza e tutela degli MSNA in Italia.

### *Allontanamenti MSNA*

L'allontanamento precoce dei minori stranieri non accompagnati è un fenomeno costante e annoso. Questo aspetto – emerso anche nel corso delle visite – è generato da molteplici cause, attribuibili ad aspirazioni, progetti migratori, scarsa informazione, pressioni familiari e lungaggini burocratiche.

È probabilmente il fenomeno che si presta meno a essere conosciuto e pertanto analizzato, data la sua natura elusiva e dinamica. Ma è anche una delle fonti di rischio primarie per ragazzi e ragazze, togliendo loro ogni protezione ed esponendoli ad abusi e violenze, inclusi la tratta e lo sfruttamento. È inoltre una tra le principali cause di elusione e pertanto frustrazione del sistema di protezione disegnato per le persone di minore età.

Nel corso dei colloqui con le istituzioni incontrate, inoltre, si è rilevato come gli allontanamenti avvengano prematuramente, nell'arco delle prime 24/48 ore dall'arrivo, quindi nel momento in cui la persona di minore età è particolarmente stanca, confusa, disorientata e ha più bisogno di riposo, ristoro, supporto e accompagnamento.

La legge italiana prevede che i minori non accompagnati siano accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, ove assume carattere di priorità il principio del loro superiore interesse, al fine di assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere e allo sviluppo anche sociale del minore.

I ragazzi incontrati, tuttavia, hanno rappresentato una realtà ben diversa. Hanno, infatti, condiviso di aver trascorso lunghi periodi di tempo in centri inadatti, in condizioni di promiscuità con adulti, con scarse informazioni e con un conseguente stato di confusione e smarrimento.



Le situazioni come quelle appena descritte rendono i minorenni facili prede di suggestioni, pressioni, informazioni distorte e quindi maggiormente esposti a ogni tipo di rischio e soprattutto soggetti alla tentazione di lasciare il centro dove si trovano, spesso ignari delle garanzie offerte dall'Italia e inconsapevoli dei rischi ai quali vanno incontro sottraendosi al sistema di protezione.

Difficile poi avere un'idea precisa delle dimensioni del fenomeno. Una delle fonti più autorevoli e affidabili in questo senso è senz'altro rappresentata dal quadro fornito dal rapporto della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche dell'integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che censisce e riporta regolarmente gli allontanamenti.

Nel 2022 le segnalazioni di allontanamento volontario sono state oltre 7.500, delle quali oltre 6.500 hanno riguardato minori giunti in Italia nel corso dello stesso anno. Come evidenziato dal rapporto citato, "uno su quattro dei minori di sesso maschile entrati nel 2022 si è allontanato volontariamente dalla struttura di accoglienza nello stesso anno (...)"<sup>19</sup>. Tuttavia, il dato potrebbe essere sottostimato in quanto i minori si allontanano anche prima di completare le procedure di registrazione.

Vi sono anche altre fonti di informazione, quali ad esempio i dati raccolti dal Commissario straordinario per le persone scomparse<sup>20</sup>. Inoltre, il fenomeno non è necessariamente circoscritto all'ambito nazionale, ma può avere un respiro europeo. Risulta perciò essenziale, per prevenire gli allontanamenti e soprattutto i rischi a essi collegati, assicurare una tempestiva e dedicata accoglienza, fornire una pronta e accurata informazione, rendere più efficaci le procedure amministrative, incluse quelle europee di ricongiungimento familiare e assicurare meccanismi di raccolta dati e tracciamento, anche a livello europeo, più efficaci e consolidati.

### *Gestione economica e patrimoniale degli MSNA: apertura di un conto corrente di base*

La dimensione economico-finanziaria molto spesso assume, nell'esperienza migratoria del ragazzo o della ragazza, un posto centrale nel progetto di vita. Durante le visite, infatti, diversi ragazzi hanno condiviso quanto sia importante

---

<sup>19</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche dell'integrazione, Rapporto di approfondimento semestrale, dati al 31 dicembre 2022.

<sup>20</sup> <https://www.interno.gov.it/it/ministero/commissari/commissario-straordinario-governo-persone-scomparse?page=8%2C2>



e prioritario, nella loro quotidianità, trovare un lavoro per far fronte alle spese personali e per aiutare economicamente le famiglie di origine. Il minore, oltre al *pocket money*, potrebbe ricevere ulteriori contributi economici provenienti da borse di lavoro, tirocini o esperienze lavorative. Ciò renderebbe necessaria l'apertura di un conto corrente di base, dunque un'operazione per la quale è richiesta la presenza del tutore. In questi casi, il tutore dovrà supportare la gestione quotidiana del denaro e assistere il minore.

Fermo restando quanto disposto dall'articolo 374 del Codice civile, secondo cui il tutore deve chiedere l'autorizzazione al giudice tutelare per tutti gli atti di straordinaria amministrazione necessari e utili per il tutelato, è stata riscontrata nei territori visitati, secondo quanto condiviso durante gli incontri, una forte difficoltà nell'apertura di conti correnti di base intestati ai minori stranieri non accompagnati inseriti in percorsi di tirocinio retribuiti. La predetta difficoltà è dovuta da un lato alla richiesta, da parte degli istituti bancari o postali, di ulteriore documentazione, come ad esempio il certificato di residenza, oltre a quella normativamente prevista per l'apertura di un conto corrente di base e dall'altro alla non equiparazione del permesso di soggiorno a un valido documento di riconoscimento, come tale idoneo a consentire l'identificazione del richiedente. La questione sopra descritta determina l'impossibilità e l'incapacità del minore di inviare un aiuto economico alla famiglia di origine e dunque di assolvere, in modo autonomo, al mandato familiare. Questo comporta, come conseguenza, la volontà di lasciare tirocini formativi o esperienze lavorative per rifugiarsi nel lavoro nero.



## 5. PECULIARITÀ DEI TERRITORI VISITATI

**A** conclusione di questa esposizione sulle principali risultanze emerse durante le visite e le attività di ascolto e partecipazione si ritiene importante, inoltre, condividere e promuovere i progetti locali descritti durante gli incontri istituzionali svolti nei comuni visitati, titolari dei progetti della rete SAI.

### *Progetto Vesta (Bologna)*

Il progetto VESTA è un progetto di accoglienza diffusa in famiglia che si inserisce nella rete SAI e offre ai comuni e ai cittadini una nuova opportunità, qualificata e strutturata, sul contesto italiano. È un servizio per le famiglie e i cittadini attraverso il quale è possibile attivarsi in prima persona, accogliendo nelle proprie case minori stranieri non accompagnati, in una maniera strutturata e con l'accompagnamento e il supporto dello staff di Vesta, composto da assistenti sociali, educatori, consulenti legali, psicologi e antropologi con esperienza decennale nell'accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale.

Il progetto si avvale dei professionisti della cooperativa CIDAS, operatori e case manager, assistenti sociali, psicologi e avvocati, con pluriennale esperienza nel campo dell'accoglienza e dell'integrazione. Le famiglie e i cittadini interessati partecipano a un corso di formazione della durata di circa tre mesi, al termine del quale si valuta reciprocamente la possibilità di avviare l'ospitalità. Data la situazione di emergenza derivante dal conflitto in Ucraina, il progetto VESTA è attualmente dedicato a supportare l'accoglienza in famiglia di nuclei familiari in arrivo dall'Ucraina nella città metropolitana di Bologna.

**Maggiori informazioni su:**

**<https://www.progettovesta.com/>**

### *Servizio di pronto intervento sociale (Cremona)*

Dal 2007 la cooperativa Cosper gestisce il Servizio di pronto intervento sociale in stretta collaborazione con i servizi sociali del comune di Cremona, con il Tribunale per i minorenni di Brescia e con l'azienda sociale del cremonese. L'area di intervento abbraccia oltre alla città anche l'intero distretto di Cremona.

L'attivazione del servizio di pronto intervento sociale (PIS) garantisce intervento e supporto, in ogni ambito territoriale, a soggetti che versino in situazione di



emergenza sociale, tra i quali gli MSNA, contenendo e gestendo situazioni di emergenza sociale mediante l'individuazione e l'attivazione di una prima risposta al bisogno.

Con il servizio di pronto intervento sociale gli MSNA vengono identificati e accolti per 60 giorni in una struttura di pronto intervento finalizzata al collocamento temporaneo, nella quale un'équipe educativa e integrata del comune di Cremona lavora per il collocamento in un luogo sicuro e per avviare la progettualità.

Questo periodo è funzionale e fondamentale per conoscere il minore, valutare la sussistenza di eventuali vulnerabilità, cogliere l'eventuale presenza di reti familiari e parentali sul territorio, capire le aspettative e gli obiettivi per il futuro, al fine di identificare il collocamento in seconda accoglienza (affidamento o comunità educativa per minori) maggiormente idoneo alle esigenze di crescita e di sviluppo del minore. L'équipe deve svolgere la funzione di ascolto nei confronti del minore valorizzando il principio di partecipazione.

Tramite il PIS. vengono, inoltre, ricostruiti il percorso migratorio del minore e la storia recente che lo ha condotto sino al comune/distretto di Cremona. Viene altresì approfondita l'eventuale presenza o assenza di parenti e conoscenti sul territorio nazionale.

**Maggiori informazioni su:**

**<http://www.cosper.coop/servizi/adulti-e-fragilita/pronto-intervento-sociale/>**

*Progetto SPIGA (Sistema di prevenzione integrato per giovani e adolescenti) (Rieti)*

Il progetto SPIGA (Sistema di prevenzione integrato per giovani e adolescenti), nato all'inizio del 2022 e finanziato dalla Regione Lazio, prevede: laboratori di alfabetizzazione alla lingua italiana, laboratori per il recupero della licenza di terza media, laboratori di cucina e di educazione alimentare, cammini educativi, sostegno psicologico e orientamento al mondo del lavoro.

L'obiettivo è sostenere i giovani a rischio di devianza e in condizioni di vulnerabilità e supportarne l'inserimento socio-scolastico e lavorativo al fine di interrompere "il circolo vizioso di svantaggio che si protrae attraverso le generazioni perseguendo un'azione di attivazione dei soggetti appartenenti alle categorie più svantaggiate".



### *Affido potenziato (Cremona)*

A partire dal 2008 sono state introdotte le prime forme sperimentali di affido di MSNA (così detto affido potenziato), che attualmente costituiscono una modalità consolidata per il sistema di accoglienza cremonese.

Gli affidatari dei minori sono per lo più ex minori stranieri non accompagnati (accolti dal sistema durante la loro minore età), quindi ragazzi neomaggiorenni o comunque di età compresa fra i 20 ed i 30 anni che si sono contraddistinti per una buona integrazione sul territorio italiano e che hanno dato la loro disponibilità a ricoprire questo ruolo.

La scelta di definire questo modello di accoglienza con il termine di affido potenziato nasce dalla sua caratteristica principale: il "potenziamento" del tradizionale sistema di affidamento si concretizza nella frequenza quotidiana dei minori in affidamento presso un centro diurno. Per le ore serali, invece, i minori rientrano a casa, dal loro affidatario.

Il modello dell'affidamento potenziato non è proponibile a tutti i minori in arrivo. Ne sono esclusi di fatto i minori di età inferiore ai 14 anni, i minori nei quali si rilevano vulnerabilità psicologiche, i minori con criticità comportamentali e le minorenni. Inoltre, nell'attuazione del modello si privilegiano minori di età superiore ai 16 anni. Gli affidi sono poi interculturali e non solo monoculturali. Per ciò che concerne il ruolo e la responsabilità dell'affidatario, a questi si richiede di svolgere un compito di accompagnamento nel percorso di consapevolezza, di fornire allo staff professionale (integrato pubblico e privato) un punto di vista ulteriore, di garantire un'azione di vigilanza (nelle ore serali e notturne e nel fine settimana) e un'azione di supporto nell'acquisizione di competenze nella gestione della casa, oltre che di agevolare il rapporto del minore con la sua famiglia d'origine attraverso contatti telefonici.

L'affidatario rappresenta un esempio positivo e corrisponde alla necessità, che i minori non accompagnati siano ispirati da modelli che hanno realizzato percorsi di inclusione efficaci ed efficienti e che sono riusciti a raggiungere i propri obiettivi con costanza e determinazione, fidandosi della rete di operatori che li ha accolti nel momento del bisogno.

I giovani affidatari sono, dunque, un punto di riferimento nella quotidianità e per la crescita dei ragazzi. Sono figure di accompagnamento verso la maggiore età e rappresentano una risorsa per il sistema di accoglienza.

**Maggiori informazioni su:**

**<http://www.retesaicremona.it/home/minori/>**



### *Umbriaffido (Narni)*

Il progetto Umbriaffido – progetto FAMI 2014-2020 – prevede l’attivazione di un corso di formazione sul tema dell’affido di minori stranieri non accompagnati. La finalità generale è quella di promuovere l’istituto dell’affidamento familiare in favore di minori stranieri presenti sul territorio nazionale non accompagnati da nessuna figura adulta di riferimento.

Tale progetto ha avuto l’obiettivo di diffondere l’affido familiare per MSNA come misura preferenziale di accoglienza, con il fine di agevolare il processo di inclusione sociale e di autonomia del minore.

Il corso è stato rivolto a coppie sia sposate che conviventi e a persone singole che vivono in Umbria e sono interessate a conoscere più nel dettaglio gli aspetti in cui si articola l’affido di minori stranieri non accompagnati, la sua natura specifica e le potenziali criticità. I partecipanti al corso, una volta concluso, vengono inseriti, qualora lo desiderino, all’interno di un database di famiglie potenzialmente affidatarie, condiviso con le équipe affido dei comuni dell’Umbria.

**Maggiori informazioni su:**

***<https://www.provincia.perugia.it/sites/default/files/2022-01/BROCHUREINFORMATIVA-1.pdf>***



## CONCLUSIONI

Le attività di ascolto e di partecipazione hanno raccolto un grande interesse e il coinvolgimento da parte dei minori e dei neomaggiorenni incontrati. La metodologia di lavoro adottata ha permesso che ogni ragazzo e ogni ragazza potesse esprimere il proprio punto di vista, condividendo le esperienze vissute e allontanando, in modo graduale, l'iniziale timidezza manifestata. Ciò che emerge dai racconti condivisi è una pluralità di desideri e di aspirazioni, oltre a una forte capacità di resistere e di ripartire, guardando con speranza al futuro e impegnandosi a perseguire un'effettiva e piena integrazione.

Inoltre, hanno rappresentato preziosi momenti di confronto e condivisione gli incontri svolti con gli enti locali, titolari dei progetti SAI visitati, durante i quali sono state affrontate diverse tematiche volte a garantire un lineare percorso di integrazione e inclusione del minore straniero non accompagnato.

A riprova dell'importanza di promuovere e garantire il diritto all'ascolto delle persone di minore età, sancito all'articolo 12 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e al fine di dare effettivo riscontro alla loro voce, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha deciso di dare continuità al percorso iniziato nel 2022 con le visite svolte nei centri SAI proseguendo anche nel 2023 il proprio programma di visite e di incontri con i ragazzi accolti nei luoghi di primo arrivo e accoglienza.

### *Importanza del fattore "tempo"*

Nel corso delle visite e delle attività di ascolto e partecipazione è stato possibile riscontrare che uno degli aspetti più problematici, nel percorso di inserimento e nella transizione verso l'autonomia degli MSNA, è rappresentato dai lunghissimi tempi di attesa e dai numerosi passaggi burocratici necessari per ricevere il permesso di soggiorno. Ciò costringe i minori ad attendere anche sei mesi prima di avviare un percorso di inserimento.

Alla luce di quanto descritto è indispensabile che i tempi delle procedure amministrative siano conformi a quelli indicati nell'impianto normativo e che le prassi territoriali siano uniformi e rispondenti ai bisogni dei minori in attuazione del principio del superiore interesse.



### *Garantire un effettivo ascolto dei minori stranieri non accompagnati*

Per conferire effettività all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati, intercettarne le richieste e i concreti bisogni e tradurli in diritti da rendere esigibili innanzi alle istituzioni è essenziale garantire, sin dai luoghi di primo arrivo e in ogni fase del percorso del minore, la presenza costante del mediatore interculturale in chiave plurifunzionale, oltre a un'adeguata e tempestiva informativa legale. Il diritto del minore a essere ascoltato nelle questioni che lo riguardano non può essere pienamente garantito laddove non venga altresì assicurata la possibilità di comprendere le procedure e sollevare eventuali domande, dubbi o timori. A questo riguardo è importante che tutti i minori abbiano accesso a informazioni chiare, dettagliate e circoscritte con modalità e in una lingua a loro comprensibili. È necessario, infatti, che tali informazioni siano fornite alla presenza di mediatori interculturali in grado, dal punto di vista delle competenze linguistiche, di interloquire agevolmente con i destinatari favorendo il dialogo e il rapporto di fiducia.

### *Garantire maggiore socializzazione ed inclusione dei minori stranieri non accompagnati*

I ragazzi incontrati hanno condiviso il desiderio comune di avere maggiori contatti e incontri di socializzazione con i coetanei italiani, non soltanto tramite le attività previste dalla struttura di accoglienza ma anche attraverso esperienze realizzate al di fuori delle comunità, con proposte e iniziative sportive, culturali e aggregative. È necessario ed essenziale, infatti, che le occasioni di socializzazione con la comunità locale, e in particolare con i coetanei, siano garantite per facilitare l'integrazione e il benessere del minore straniero non accompagnato e per la conquista di una maggiore autonomia.

Il raggiungimento di una piena autonomia economica rappresenta una delle sfide più impegnative alle quali gli MSNA e i neomaggiorenni sono chiamati a rispondere: l'inserimento lavorativo, infatti, rappresenta una fase cruciale nel loro percorso. È importante, pertanto, che siano promossi e agevolati i percorsi educativi e formativi fondamentali per accedere al mondo del lavoro.



### *Garantire una prima accoglienza governativa efficiente*

È necessario ed essenziale, inoltre, che il sistema di accoglienza per gli MSNA realizzi l'assetto descritto e garantito dalle norme e, in particolare, assicuri una prima accoglienza governativa efficiente che garantisca l'attuazione delle attività ivi previste. Inoltre, è necessario che detto sistema permetta di declinare e comprendere le diverse caratteristiche di bisogno delle persone di minore età in maniera efficace, opportuna e tempestiva.

### *Garantire una tutela effettiva*

Le visite nei centri SAI hanno mostrato come i tutori volontari abbiano portato un arricchimento nelle vite dei ragazzi e delle ragazze incontrati e come l'istituto della tutela volontaria abbia impattato positivamente sul funzionamento dello stesso sistema di accoglienza.

Ciò nonostante, è stata riscontrata una difformità di recepimento e applicazione dell'articolo 11 della Legge n. 47/2017, nonché un diverso investimento e una disomogenea distribuzione dei corsi di formazione per aspiranti tutori volontari. Oltre a evidenziare la necessità di un sistema unitario di formazione per aspiranti tutori volontari, preme sottolineare l'importanza di garantire una tempestiva nomina del tutore volontario da parte dell'autorità competente e il rispetto, nell'abbinamento con il minore, del principio della prossimità territoriale funzionale a una tutela effettiva. Questo per assicurare agli MSNA un sostegno fino alla maggiore età e promuovendone il superiore interesse come *ratio* preminente.

### *Garantire un pronto ed efficace accesso a servizi, diritti e garanzie*

La tempestiva individuazione del MSNA, sin dal primo arrivo o rintraccio sul territorio nazionale, ne garantisce un pronto ed efficace accesso a servizi, diritti e garanzie riconosciuti dalla normativa, nonché l'emersione di ogni altro bisogno specifico del quale potrebbe essere portatore. A questo scopo è necessario tutelare, tra l'altro, il rispetto di tutte le garanzie procedurali previste dalla legge e dagli standard internazionali, a partire dal principio di presunzione



della minore età, prevenendo fenomeni di promiscuità, assicurando la permanenza in strutture dedicate e applicando tutte le garanzie di legge, incluso il supporto del tutore, nelle more dell'accertamento, come previsto dalle disposizioni normative.

Di preminente importanza, inoltre, è garantire l'ascolto e la raccolta di ogni elemento utile al rispetto del principio del superiore interesse, attraverso colloqui accurati, svolti da personale specializzato e con metodologie *child-friendly*, limitando il ricorso a ulteriori accertamenti solo in concorrenza e nella permanenza di dubbi fondati circa l'età dichiarata - e perciò accuratamente motivati - come prescritto dalla legge.

È pertanto altamente auspicabile una pronta adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla Legge n. 47/2017, volto a regolamentare il colloquio svolto dal personale qualificato in prima accoglienza e a raccogliere tutti gli elementi utili per la protezione del minore.

### *Garantire prassi giudiziarie omogenee nel riconoscimento del prosieguo amministrativo ex articolo 13 della L. 47/2017*

Il periodo a disposizione degli MSNA per i propri percorsi di inclusione sociale è spesso estremamente ridotto a causa della vicinanza del compimento del diciottesimo anno di età. Come noto, la legge italiana disciplina l'importante strumento giuridico del prosieguo amministrativo che permette di svolgere, in modo graduale e non repentino, il passaggio alla maggiore età.

Nel corso delle visite è emersa una disarmonia nel ricorso al prosieguo amministrativo e nella sua concessione da parte delle autorità giudiziarie, ciò che rende il percorso dei minori stranieri non accompagnati molto precario e caratterizzato da discrezionalità. È importante, quindi, che sia garantita un'omogeneità nel ricorso all'istituto giuridico del prosieguo amministrativo, per assicurare l'investimento su percorsi medio-lunghi (si pensi, ad esempio, a un ciclo scolastico o educativo) e su soluzioni che facilitino il processo di integrazione e inclusione.



### *Favorire l'affidamento familiare in via prioritaria*

Preme evidenziare l'importanza di valorizzare l'affidamento familiare dei MSNA, quale misura preferenziale di accoglienza rispetto al collocamento in comunità, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 7 della Legge n. 47/2017.

L'affido familiare degli MSNA, oltre ad aver dato concreta attuazione alla prerogativa, propria anche dei minori stranieri non accompagnati, del diritto a crescere in un ambiente familiare, ha prodotto documentati miglioramenti nel processo di integrazione e di inclusione sociale.

In quest'ottica, un aumento degli affidi familiari, in tutte le forme previste dall'ordinamento, contribuirebbe in maniera significativa non solo al benessere del minore ma a un rafforzamento di tutto il sistema di accoglienza e tutela del MSNA in Italia.

### *Prevenire gli allontanamenti degli MSNA*

Risulta essenziale, per prevenire gli allontanamenti e i rischi a essi inerenti, assicurare una tempestiva e dedicata accoglienza, fornire una pronta e accurata informazione, rendere più efficaci le procedure amministrative, incluse le procedure europee di ricongiungimento familiare, assicurare meccanismi di raccolta dati e di tracciamento più efficaci e consolidati, anche a livello europeo.

### *Gestione economica e patrimoniale degli MSNA*

In relazione alle difficoltà sopradescritte nell'apertura di un conto corrente di base intestato ai minori stranieri non accompagnati e in considerazione della necessità di promuovere l'accesso al mondo del lavoro ai minori stranieri inseriti in percorsi di tirocinio retribuiti, è necessario dare attuazione a quanto disposto dall'articolo 126-noviesdecies del Testo Unico Bancario (D.lgs 385/1993) in osservanza dell'articolo 374 del codice civile. La titolarità di un conto corrente costituisce un diritto fondamentale poiché, in assenza, non è possibile essere regolarmente assunti e retribuiti da un datore di lavoro. È pertanto illegittimo e discriminatorio il rifiuto, anche in presenza della documentazione necessaria, di aprire un conto corrente di base.



Il sopracitato articolo 126-noviesdecies specifica, infatti, che hanno diritto all'apertura di un conto di base tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea. Tale previsione è rivolta a coloro che hanno esigenze finanziarie e bancarie essenziali con la finalità di tutelare le fasce socialmente svantaggiate. Data l'importanza che i soldi rivestono nel progetto migratorio e di vita dei ragazzi e delle ragazze, la maggioranza dei quali arriva in Italia con un mandato familiare preciso di trovare un lavoro e guadagnare del denaro da inviare quanto prima alla famiglia d'origine, è importante che sia garantita l'apertura di un conto corrente di base affrontando la dimensione economica come aspetto di gestione della loro vita quotidiana e favorendo un equilibrio fra la sopracitata dimensione e tutti gli altri aspetti che compongono il sistema di protezione e accoglienza degli MSNA in Italia.

Alla luce di quanto descritto e fermo restando quanto disposto dall'articolo 374 del codice civile e dell'articolo 126-noviesdecies del Testo Unico Bancario (D.lgs 385/1993), è importante che il tutore volontario assista il minore nell'avvio di procedure finanziarie come l'apertura di un conto corrente di base e sia maggiormente sensibilizzato ad avanzare al Giudice Tutelare la richiesta di destinare parte del denaro guadagnato dal ragazzo o dalla ragazza alle proprie famiglie di origine consentendo in tal modo l'assolvimento del mandato familiare.







*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Via di Villa Ruffo, 6  
00196 Roma  
(+39) 06 6779 6988  
[segreteria@garanteinfanzia.org](mailto:segreteria@garanteinfanzia.org)  
[www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)