





*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
nei luoghi di primo arrivo e nelle strutture di prima accoglienza in cui sono
presenti minori stranieri non accompagnati
(2023- 2024)*



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
nei luoghi di primo arrivo e nelle strutture di prima accoglienza in cui sono
presenti minori stranieri non accompagnati
(2023- 2024)*

Risultanze delle visite dell'Autorità garante per l'infanzia e adolescenza nei luoghi di primo arrivo e nelle strutture di prima accoglienza in cui sono presenti minori stranieri non accompagnati.

Roma, marzo 2025

Si ringraziano i servizi pubblici e del privato sociale per la disponibilità dimostrata nel corso delle visite e tutti i minori stranieri non accompagnati 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), Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) non si assumono alcuna responsabilità in merito all'attualità, alla correttezza, e alla completezza delle informazioni ivi contenute, né per l'eventuale assolvimento di obblighi connessi alle norme che regolano il diritto d'autore.

Tale dichiarazione è da intendersi come parte della pubblicazione.

INDICE

INTRODUZIONE	9
1. IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA	15
1.1. Ingresso	16
1.2. Fase di prima accoglienza	17
1.3. Fase di seconda accoglienza	18
2. IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI	23
2.1. La fase di prima accoglienza	23
2.2. La fase di seconda accoglienza	24
2.3. Accoglienza emergenziale	25
2.4. Msna con meno di 14 anni	26
3. LA TUTELA VOLONTARIA NEL PERCORSO DI ACCOGLIENZA DEGLI MSNA	29
4. LA PRIMA ACCOGLIENZA DEGLI MSNA SECONDO IL NUOVO DETTATO NORMATIVO	35
4.1. Capacità ricettiva delle strutture temporanee per minori stranieri non accompagnati	35
4.2. Prima accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni	36
4.3. Primo colloquio (Dpcm10 maggio 2024, n. 98)	39
4.4. Cartella sociale	42
4.5. Valutazione del superiore interesse e definizione del percorso amministrativo	44

5. LA PRIMA ACCOGLIENZA DEGLI MSNA ALLA LUCE DELLE VISITE SVOLTE DALL'AUTORITÀ GARANTE	49
5.1. Approccio emergenziale per l'accoglienza degli Msna	49
5.2. Assenza di servizi adeguati all'accoglienza degli Msna	50
5.3. Insufficienza di personale qualificato all'accoglienza Msna (capitolato)	53
5.4. Tempi di permanenza protratti	55
5.5. Assenza di spazi e attività psicosociali e ludico-ricreative	56
5.6. Promiscuità tra persone minorenni e ospiti adulti	58
5.7. Limitata facoltà di movimento all'esterno per le persone di minore età	59
5.8. Allontanamenti volontari	61
5.9. Bisogni specifici delle minorenni non accompagnate	62
6. L'ACCERTAMENTO DELL'ETÀ	67
7. L'ASCOLTO E LA PARTECIPAZIONE DEGLI MSNA	73
LE IMMAGINI	79

ACRONIMI

Agia	Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Anci	Associazione nazionale dei comuni italiani
Cas	Centro di accoglienza temporanea (ex Cas)
Cpa	Centro di prima accoglienza
Cpia	Centri provinciali per l'istruzione degli adulti
Crc	Convention on the Rights of the Child (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
Sai	Sistema di accoglienza e integrazione
Siproimi	Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati
Sprar	Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati
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



INTRODUZIONE

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 per l'infanzia e l'adolescenza (Agia), la Legge 12 luglio 2011, n. 112.

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 Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) del 1989 ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 27 maggio 1991, che si basa appunto sul loro riconoscimento come interlocutori delle discussioni e deliberazioni democratiche.

Al fine di garantire il diritto all'ascolto delle persone di minore età, sancito all'articolo 12 della sopracitata Convenzione Onu e 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 minori, proseguendo anche nel 2023 e nel 2024 il proprio programma di visite e di incontri con i ragazzi e le ragazze accolti nei luoghi di primo arrivo e accoglienza, con la collaborazione dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (Unhcr), del Comitato Italiano per l'UNICEF Fondazione Ets e dell'Ufficio regionale UNICEF per l'Europa e l'Asia Centrale (Ecaro) in virtù di un protocollo di intesa rinnovato, rispettivamente in data 17 ottobre 2024 e 16 novembre 2024.

Ascolto e partecipazione, dunque, sono stati il fulcro su cui si è sviluppato il piano di lavoro realizzato, in questi anni.

Tali visite hanno provato a dare avvio a processi di coinvolgimento attivo dei minori e delle minori incontrati, rappresentando, inoltre, preziosi e costruttivi momenti di confronto e scambio di competenze con le istituzioni coinvolte per una più ampia e completa comprensione delle sfide e delle opportunità esistenti, con l'obiettivo di orientare positivamente i processi in cui i/le minori stranieri/e non accompagnati (Msna) sono quotidianamente coinvolti nonché



garantirne protezione e inclusione sociale.

Le visite e le attività di ascolto dei ragazzi e delle ragazze sono state organizzate nei luoghi di primo arrivo e nei centri di prima accoglienza presenti in diverse località dell'Italia, (hotspot, articolo 10 ter, Decreto legislativo n. 286/1998, centri governativi articolo 9, Decreto legislativo n. 142/2015, centri di accoglienza straordinaria (Cas), articolo 11, Decreto legislativo n. 142/2015) con presenza di minori stranieri non accompagnati e in due strutture governative di prima accoglienza per minori (c.d. centri Fami) ex articolo 19, comma 1, Decreto legislativo 142/2015.

Nel dettaglio sono stati coinvolti otto centri di cui: cinque in regioni dell'Italia meridionale (Sicilia, Calabria, Puglia) e tre in regioni dell'Italia settentrionale (Lombardia e Veneto). Di seguito si riportano specificatamente i luoghi di primo arrivo ed i centri di prima accoglienza visitati:

- 4 ottobre 2023 - Centro governativo di Accoglienza Richiedenti Asilo (ex Cara) in Contrada Restinco, Brindisi (BR);
- 5 ottobre 2023 - Hotspot di Taranto (TA);
- 14 novembre 2023 - Centro governativo Sant'Anna (ex Cara), Isola di Capo Rizzuto, Crotone (KR);
- 19 aprile 2024 - Centro di accoglienza maschile progetto Fami 29 "Iter" Cpa Liberi, Marsala (TP);
- 19 aprile 2024 - Centro di accoglienza femminile - Cpa La Pineta, Marsala (TP);
- 8 maggio 2024 - Centro di accoglienza temporaneo (ex Cas) Mancini, Milano (MI);
- 8 maggio 2024 - Centro di accoglienza temporaneo (ex Cas) Ripamonti, Pieve Emanuele (MI);
- 26 giugno 2024 - Centro di accoglienza temporaneo (ex Cas) Caserma Serena, Treviso (TV).

Ogni attività è stata preceduta da un incontro istituzionale con il Prefetto territorialmente competente, le istituzioni locali e gli operatori della struttura di accoglienza oggetto di visita nonché da un'attività preparatoria e conoscitiva con il gruppo di ragazzi e ragazze partecipanti all'attività di ascolto, a cura dei col-



leggi di Unhcr e UNICEF. Tale attività preliminare, aveva lo scopo di informare i Msna riguardo alla visita dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e all'attività partecipativa, con la raccolta contestuale dei consensi informati. È stato, inoltre, previsto all'inizio di ogni attività di ascolto e partecipazione un momento di condivisione con i partecipanti, in cui veniva spiegato, in maniera semplice e chiara, con il supporto del mediatore culturale, il senso e la finalità dell'attività proposta e il ruolo, nell'attività, delle figure adulte presenti.

Come per il precedente ciclo di visite svolte dall'Agia nel 2022, le attività di ascolto e partecipazione sono state adattate al contesto di riferimento e orientate 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. Il percorso partecipativo si è svolto in modo semplice, con un approccio *child friendly* o a misura di bambino ed è stato orientato ad approfondire diversi temi, tra i quali la tutela volontaria, l'accoglienza, la scuola, l'inclusione sociale e prospettive future. Alle attività 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 – rappresentanti Unhcr, rappresentanti UNICEF e mediatori culturali Unhcr a copertura delle lingue veicolari e delle lingue Wolof, Mandinka e Bambara.

Per una buona riuscita dell'attività è stata prevista la presenza di un numero di ragazzi e ragazze compreso tra 15/20 e una durata non superiore alle due ore totali.

Le attività di ascolto e partecipazione hanno coinvolto un numero complessivo di 131 Msna di cui 19 di genere femminile, con una età media di 16 anni.

Dodici le cittadinanze rappresentate: con particolare riguardo ai paesi dell'Africa occidentale: guineana, ivoriana, gambiana, maliana, burkinabé, nigeriana, sierraleonese, beninese; ai paesi dell'Africa centrale: camerunense; ai paesi del Nord Africa: egiziana e tunisina, ai paesi dell'Asia orientale: banglades.

Nel dettaglio, i paesi di origine degli Msna partecipanti all'attività di ascolto e partecipazione sono stati: Guinea (32 di cui 7 di genere femminile), Gambia (28), Egitto (14), Tunisia (12), Costa D'Avorio (12 di cui 6 di genere femminile),



Mali (10 di cui 2 di genere femminile), Burkina Faso (7), Nigeria (1 di genere femminile), Sierra Leone (1 di genere femminile), Camerun (8 di cui 2 genere femminile), Benin (4) Bangladesh (2).

Grazie alle attività realizzate e rese possibili dalla disponibilità delle istituzioni interessate e alla partecipazione degli Msna, è stato possibile incontrare e ascoltare le storie di ragazzi e ragazze con percorsi, profili, status giuridico e provenienze diversi.

Un ruolo significativo nel promuovere la partecipazione e l'ascolto dei e delle giovani è stato svolto dalla piattaforma dell'UNICEF *U-Report On The Move*¹, che utilizza i sondaggi come strumento cruciale per amplificare le voci degli Msna. Lo strumento della sondaggistica consente ai minori coinvolti di esprimere le proprie opinioni su questioni che li riguardano direttamente. Essendo accessibili e anonimi, i sondaggi incoraggiano la conversazione su temi rilevanti per loro, mentre i risultati raccolti possono informare politiche e programmi.

L'analisi dei dati emersi dai sondaggi condotti tramite la piattaforma di *U-Report* fornisce una base concreta e rappresentativa per elaborare proposte di azione mirate ad affrontare le sfide vissute dagli e dalle Msna e a promuovere un supporto più efficace.

I temi esplorati nei sondaggi – come la protezione e tutela volontaria, la sicurezza e il benessere, la discriminazione intersezionale, il contrasto alla violenza di genere, la salute mentale, il benessere psicosociale e l'accesso a un'istruzione di qualità – hanno permesso di raccogliere un ampio spettro di esperienze e percezioni da parte dei giovani sui servizi disponibili e sul contesto in cui vivono.

I risultati dei sondaggi che si possono leggere nel report evidenziano problematiche specifiche in linea con quanto osservato durante le visite nei luoghi di primo arrivo e accoglienza.

Il presente report ha l'obiettivo di illustrare e condividere quanto è emerso dal programma di visite e ripercorrere il sistema di accoglienza in Italia e lo sviluppo degli interventi normativi attuati per i minori stranieri non accompagnati.

¹ *U-Report On The Move*, <https://onthemove.ureport.in/>



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

1.

Il sistema di accoglienza in Italia



1. IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

Le modalità di accoglienza dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea e degli apolidi richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale sono regolate principalmente dal Decreto legislativo n. 142/2015, il c.d. decreto accoglienza, in attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Il Decreto legislativo n. 142/2015 è stato modificato ed integrato più volte, dapprima, ad opera del Decreto legge n. 13/2017 che ha previsto alcuni interventi urgenti in materia di immigrazione e, successivamente, con la Legge n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e con il correttivo Decreto legislativo n. 220/2017. Successivamente il Decreto legge n. 113/2018 (c.d. decreto immigrazione e accoglienza) ha introdotto ulteriori modifiche, che hanno riformato in parte l'impianto complessivo del sistema e nel 2023, ulteriori interventi normativi sono stati definiti dai decreti legge n. 20/2023 (il c.d. decreto Cutro) e il n. 133/2023 (contenente modifiche circa l'accoglienza degli Msna) convertito successivamente in Legge n. 176/133.

Nelle pagine che seguono verrà descritto il sistema di accoglienza presente in Italia suddividendo le fasi di accoglienza tra le diverse strutture che lo compongono.

Il sistema di accoglienza, in Italia, opera su due livelli: prima accoglienza, che comprende gli hotspot e i centri di prima accoglienza dove sono erogati solo servizi di base (primo soccorso etc.), e nei casi di emergenza, strutture temporanee appositamente allestite, i centri di accoglienza temporanea (ex Cas), e seconda accoglienza, che si realizza, nei limiti dei posti disponibili presso strutture del "Sistema di accoglienza e integrazione" (Sai), gestite dagli enti locali. Sarà dedicato, inoltre, un focus specifico all'accoglienza delle persone di minore età.



1.1. Ingresso

Strutture di primo soccorso

Secondo l'articolo 10ter del Decreto legislativo n. 286/1998 (Testo unico sull'immigrazione), lo straniero che fa ingresso irregolare sul territorio, anche a seguito di salvataggio in mare, viene condotto presso apposite strutture denominate "punti di crisi" (hotspot). Sono delle aree di sbarco attrezzate nei pressi o nelle immediate vicinanze dei porti selezionati in cui vengono convogliati i flussi migratori in arrivo via mare. Si tratta di strutture di primo soccorso e accoglienza presso le quali i migranti permangono per il tempo strettamente necessario alla definizione delle operazioni di prima assistenza materiale e sanitaria e per le procedure di identificazione. Secondo il decreto di ricognizione del Ministero dell'Interno, firmato il 18 aprile 2024 dal Capo Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione le strutture adibite agli adempimenti e alle attività di cui all' articolo 10 ter del Testo Unico dell'Immigrazione, sono:

- Augusta (SR), con una capienza di 250 posti;
- Catania, con una capienza di 650 posti;
- Isola di Capo Rizzuto (KR), all'interno del centro di accoglienza già esistente, con una capienza di 80 posti;
- Lampedusa (AG), con una capienza di 640 posti;
- Messina, con una capienza di 200 posti;
- Porto Empedocle (AG), con una capienza di 280 posti;
- Pozzallo-Modica (RG), con una capienza di 489 posti;
- Roccella Jonica (RC), con una capienza di 250 posti;
- Taranto, con una capienza di 293 posti (attualmente chiuso per lavori di ristrutturazione);
- Vibo Valentia, con una capienza di 280 posti.



Nel mese di gennaio 2024 è stato lanciato il sondaggio di U-Report On The Move, che ha esplorato la percezione di sicurezza degli Msna al fine di evidenziare le difficoltà iniziali nel sistema di accoglienza. Hanno partecipato 1048 U-Reporters. È emerso come il senso di sicurezza, base essenziale per il benessere, sia soggettivo e influenzato da vari fattori personali in particolar modo genere, religione e colore della pelle, si evidenzia:

- Presenza di luoghi che non fanno sentire al sicuro: il 32% ha risposto sì, e di questo il 53% era composto da ragazze.*
- Fattori che hanno impatto sul sentirsi al sicuro: 17% risponde genere, 12% colore della pelle, 11% religione.*
- Chiedere aiuto: le persone che hanno partecipato al sondaggio riportano che chiederebbero aiuto alla polizia (23%), alla famiglia (19%), a persone adulte che lavorano dove vivono (12%).*

1.2. Fase di prima accoglienza

Centri governativi di prima accoglienza

Concluse le prime operazioni presso gli hotspot, i migranti vengono trasferiti presso i centri governativi di prima accoglienza (ex Cara) regolati dall'articolo 9 del Decreto legislativo n. 142/2015. Queste sono strutture dislocate sull'intero territorio nazionale, istituite con decreto del Ministro dell'interno, per rispondere alle esigenze di prima accoglienza e per il completamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero che abbia manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale in Italia, quando queste non siano state terminate negli hotspot.

La gestione dei centri di cui al comma 1 dell'articolo 9 del D. lgs n. 142/2015 può essere affidata ad enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo, agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di cui all'articolo 9, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati, l'acco-



glienza può essere disposta dal Prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, i.c.d. ex Cas, Centro di accoglienza temporanea regolati dall'articolo 11 del Decreto legislativo n. 142/2015.

Gli ex Cas sono strutture appositamente allestite, soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza nel rispetto dei principi di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto accoglienza e sono individuate dalle prefetture-uffici territoriali del Governo, previo parere dell'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

All'interno dei centri governativi di prima accoglienza (sia ex Cara che ex Cas) vengono assicurati vitto, alloggio e servizi minimi. La riforma introdotta dal decreto Cutro ha ridotto i servizi offerti alle persone accolte, che ad oggi, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, si limitano all'assistenza sanitaria, assistenza sociale e mediazione linguistico-culturale.

Il decreto Cutro ha introdotto, inoltre, una terza tipologia di strutture di accoglienza provvisoria, attivate dalle Prefetture, dove potranno essere accolte le persone nelle more dell'individuazione di disponibilità di posti negli ex Cara e negli ex Cas. Il richiamo normativo di queste strutture si trova al comma 2-bis dell'articolo 11 del Decreto legislativo n. 142/2015 che disciplina i centri di accoglienza temporanea (ex Cas). In tali strutture sono assicurati servizi e prestazioni ulteriormente ridotti, concernenti l'accoglienza materiale (vitto, alloggio e vestiario), l'assistenza sanitaria e mediazione linguistica-culturale (assente quindi l'assistenza sociale).

1.3. Fase di seconda accoglienza

Sistema di Accoglienza e Integrazione (Sai)

La Legge n. 189 del 30 luglio 2002 (c.d. legge Bossi-Fini) ha istituito il Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) che costituiva il circuito dei servizi di seconda accoglienza volti a fornire assistenza ai richiedenti protezione internazionale e ai rifugiati. Esso si caratterizzava come un sistema composto da una rete di enti locali e di organizzazioni del terzo settore che, attraverso la realizzazione di progetti a livello locale, garantiva interventi di accoglienza integrata, prevedendo in modo complementare, oltre al vitto e alloggio, anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attra-



verso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Negli ultimi anni si è assistito a un rapido susseguirsi di normative in materia di accoglienza.

Il Decreto legge n. 130/2020, convertito in Legge 18 dicembre 2020, n.173, ha ripristinato il sistema di accoglienza originariamente delineato dal Decreto legislativo 142/2015 e alterato a seguito degli interventi del Decreto legge n. 113/2018, convertito in Legge 1° dicembre 2018, n. 132.

La disposizione normativa del 2020 che ha introdotto e disciplina il Sistema di accoglienza e integrazione (Sai) ripristinando l'iscrizione anagrafica e l'accoglienza diffusa dei migranti nel sistema di accoglienza, oltre che per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, anche per richiedenti protezione internazionale e per stranieri in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali, al compimento della maggiore età

In virtù della sopracitata normativa, i richiedenti protezione internazionale potevano dunque nuovamente accedere al sistema di accoglienza; accesso che era stato loro negato nella fase tra il 2018 e il 2020 in cui il sistema era identificato come Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (Siproimi).

Il Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), le cui strutture sono disciplinate dall'articolo 1-sexies del decreto-Legge n. 416/1989, a differenza dei centri governativi, gestiti esclusivamente dal Ministero dell'Interno, è coordinato dal Servizio centrale, istituito dal Ministero dell'Interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione la cui gestione è assegnata, con convenzione, all'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) con il supporto operativo della fondazione Cittalia.

Nel 2023, con il Decreto legge n. 20, all'articolo 5 ter, viene introdotta un'ulteriore novità per il Sai rappresentata dalla esclusione dei richiedenti protezione internazionale dall'ambito di applicazione dei servizi della rete territoriale. Novità che di fatto ripristina quanto già disposto per effetto del Decreto legge n. 113 del 2018, successivamente superato dalle disposizioni del Decreto legge n. 130 del 2020, seppur con alcune differenze.

Infatti, stabilito tale principio sono al contempo fatte salve due possibilità di accoglienza nel Sai per i richiedenti asilo:



- in primo luogo, possono continuare ad accedervi quei richiedenti protezione internazionale che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale a seguito di protocolli per la realizzazione di corridoi umanitari ovvero in seguito ad evacuazioni o programmi di reinsediamento;
- in secondo luogo, è fatta salva la possibilità di accesso ai servizi del Sai per i richiedenti protezione internazionale che si trovano in una delle situazioni di vulnerabilità, individuate dal decreto accoglienza (articolo 17, Decreto legislativo . n. 142/2015).

Le nuove disposizioni non trovano, inoltre, applicazione nei confronti dei richiedenti protezione internazionale presenti nel Sai al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, così come ai cittadini afgani ed ai profughi dall'Ucraina, ai quali continuano ad applicarsi le disposizioni speciali previste dalla normativa emergenziale seguita al conflitto in atto.

In aggiunta, nei limiti dei posti disponibili, possono accedere ai servizi del Sai i titolari di specifiche categorie di permessi di soggiorno previste dal Testo unico dell'immigrazione (permesso di soggiorno "per protezione speciale"; "per cure mediche"; "per protezione sociale"; "violenza domestica"; "per calamità"; "di particolare sfruttamento lavorativo"; "per atti di particolare valore civile": per casi speciali) i quali non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati.

La titolarità dei progetti Sai è assegnata agli enti locali che, su base volontaria, attivano e realizzano progetti di accoglienza e inclusione sociale. L'accoglienza è organizzata in due livelli distinti:

- a. servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale (di cui al comma 1-bis dell'articolo 1-sexies del Decreto legge n. 416/1989 e all'articolo 9, comma 1-bis, Decreto legislativo n. 142/2015), tra i quali si comprendono oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio;
- b. servizi di secondo livello, finalizzati all'integrazione, tra cui si comprendono, oltre quelli previsti al primo livello, l'orientamento al lavoro e la formazione professionale, cui accedono le ulteriori categorie di beneficiari, di cui al comma 1 dell'articolo 1-sexies del decreto-Legge n. 416/1989.



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

2.

Il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati



2. IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Il sistema di accoglienza per le persone di minore età è disciplinato anch'esso dal Decreto legislativo n. 142/2015 ed in particolare dall'articolo 19 che contiene norme specifiche introdotte e modificate dalla Legge n. 47/2017 (Legge Zampa) e, da ultimo, dal Decreto legge n. 133/2023.

Il cd. decreto accoglienza, il Decreto legislativo n. 142/2015, ha dettato per la prima volta specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, ai quali fino ad allora si erano applicate le norme generali riferite ai minori in stato di abbandono, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento.

Il sistema che ne risulta distingue tra una prima e una seconda accoglienza e stabilisce il principio in base al quale il minore straniero non accompagnato non può in nessun caso essere trattenuto presso i centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) o accolto presso i centri governativi per adulti di prima accoglienza.

È da sottolineare che, in base al comma 1-bis dell'articolo 2 della Legge n. 184/1983, la soluzione dell'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati deve essere promossa in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

2.1. La fase di prima accoglienza

L'accoglienza dei minori si fonda innanzitutto sull'istituzione, con decreto del Ministero dell'Interno, di strutture governative di prima accoglienza (c.d. centri Fami) per le esigenze di soccorso e di protezione immediata di tutti i minori stranieri non accompagnati (Msna). Come specificato dall'articolo 19 del Decreto legislativo n. 142/2015, "per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate [...] per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a quarantacinque giorni, all'identificazione, che si



deve concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età"¹.

Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le esigenze del territorio medesimo, tenuto conto dell'entità degli arrivi alla frontiera ovvero dei rintracci, e gestite dal Ministero dell'interno con finanziamenti a valere sul Fondo asilo Migrazione e Integrazione (Fami).

Il decreto del Ministro dell'interno, 1° settembre 2016, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, stabilisce le modalità di accoglienza, gli standard strutturali e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età. Assumendo, quindi, carattere di priorità il superiore interesse del minore in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 20 novembre 1989, ratificata in Italia dalla legge 27 maggio 1991, n. 176.

Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza i minori stranieri non accompagnati ricevono, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. È, inoltre, garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future.

2.2. La fase di seconda accoglienza

Per la prosecuzione dell'accoglienza del minore, sempre l'articolo 19 del Decreto legislativo n. 142/2015 prevede che tutti i minori non accompagnati siano accolti primariamente nell'ambito del Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili. Il comma 2-bis dell'articolo 19 del Decreto legislativo n. 142/2015 specifica che nella scelta del posto in cui collocare il minore, si

¹ Il termine originario era di 60 giorni, ridotto a 30 giorni con la Legge 47/2017 ed aumentato a 45 giorni con il Decreto legge 133/2023 - Immigrazione e sicurezza convertito successivamente in Legge 176/133.



deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dello stesso, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza.

2.3. Accoglienza emergenziale

Oltre all'impianto di base del sistema di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, in due fasi distinte tra i centri Fami e il Sai, l'impianto normativo prevede anche l'accoglienza in altre strutture considerate come soluzioni di accoglienza emergenziali.

Le strutture emergenziali possono sostituire l'accoglienza sia dei centri Fami che del Sai e la loro attivazione ed utilizzo è stata recentemente modificata dal Decreto legge n. 133/2023, che a sua volta modifica il comma 3-bis dell'articolo 19 del decreto accoglienza (Decreto legislativo n. 142/2015).

In sostanza, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata all'interno dei centri Fami o del Sai, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori stranieri non accompagnati, il Prefetto può disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori, con una capienza massima di cinquanta posti per ciascuna struttura. Limite di capienza che può essere ampliato, in casi di estrema urgenza, nella misura massima del 50 per cento rispetto ai posti previsti. Queste strutture sono Cas (infatti la norma richiama l'articolo 11 del Decreto legislativo n. 142/2015), ma sono rivolte agli Msna e prevedono l'erogazione di servizi a loro dedicati.

L'accoglienza nelle strutture ricettive temporanee per minori non può essere disposta nei confronti del minore, di età inferiore a quattordici anni ed è comunque limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture Sai.

Nel caso di momentanea indisponibilità nelle strutture ricettive temporanee (Cas minori), il Decreto legge n. 133/2023 introduce (sempre modificando il comma 3-bis dell'articolo 19 del del Decreto legislativo n. 142/2015) la possibilità per il Prefetto di disporre la provvisoria accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione dedicata nei centro governativi di prima accoglienza e nelle strutture temporanee di accoglienza per adulti ex Cas (di cui agli articoli 9 e 11 del Decreto legislativo n. 142/2015), per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, prorogabile al massimo di ulteriori sessanta giorni.



Da ultimo, nel caso in cui non vi siano posti disponibili in nessuna delle strutture sopradescritte, il comma 3 dell'articolo 19, Decreto legislativo 142/2015, dispone che "l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, fatta salva la possibilità di trasferimento del minore in un altro comune, secondo gli indirizzi fissati dal Tavolo di coordinamento di cui all'articolo 16, tenendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore".

2.4. Msna con meno di 14 anni

È bene precisare che alla luce dell'attuale quadro normativo l'accoglienza dei minori con meno di 14 anni dovrebbe essere anch'essa assicurata in primo luogo dai Centri Governativi di prima accoglienza (c.d. Centri Fami) e successivamente all'interno del Sistema Sai. Tuttavia, le fasce di età accolte all'interno di queste strutture sono stabilite da apposite leggi regionali e, ad oggi, sono poche le regioni che ammettono l'ingresso in Sai o in un Centro governativo di prima accoglienza ai minori di età inferiore ai 14 anni. In aggiunta, escludendo inoltre la loro accoglienza all'interno dei Cas minori (come esplicitato dall'articolo 19 del Decreto legislativo n. 142/2015) ne risulta che nella maggior parte dei casi il minore con meno di 14 anni potrà essere accolto unicamente dalle strutture messe a disposizione del Comune.

Nel mese di marzo 2024 è stato condotto un altro sondaggio che ha raccolto esperienze e difficoltà di 732 giovani migranti e rifugiati nell'accesso ai servizi di salute mentale e benessere psicosociale. Si è evidenziato che: quasi il 60% dei giovani migranti e rifugiati riferisce che il percorso di accoglienza ha avuto effetti negativi sul benessere mentale, manifestando frequentemente ansia, stress e incertezza.



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

**3.
La tutela volontaria
nel percorso di accoglienza degli Msna**



3. LA TUTELA VOLONTARIA NEL PERCORSO DI ACCOGLIENZA DEGLI MSNA

La figura del tutore volontario per i minori stranieri non accompagnati, prevista dalla legge n. 47 del 2017, è andata sempre più delineandosi, nel corso degli anni, come figura chiave nella protezione e promozione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati (Msna).

L'istituto giuridico della tutela volontaria rappresenta un'importante e innovativa risorsa, che si inserisce nell'articolato sistema di presa in carico del minore, non solo come rappresentante legale ma anche e soprattutto come ponte tra il minore e il contesto circostante e come promotore dell'affermazione dei suoi diritti e dei suoi bisogni specifici. Dall'approvazione del Decreto legislativo 142/2015 e della Legge 47/2017, il sistema di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati ha subito un profondo cambiamento, con il passaggio di competenza dal tribunale ordinario al tribunale per i minorenni, da un sistema di accoglienza decentrato verso una struttura nazionalizzata (il Siproimi e il Sai successivamente), con centri dedicati ai Msna, prevedendo, quindi, una sua sistematizzazione volta ad assicurare una tutela integrata in ogni suo aspetto. È stato necessario, procedere ad una rimodulazione delle modalità operative degli attori istituzionali coinvolti nell'accoglienza dei minori, dovendo necessariamente individuare dinamiche di interazione e di sinergia per assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni specifici degli Msna.

Il tutore volontario, individuato fra privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, come già enunciato, è tenuto a fornire al minore un'assistenza che non si limiti ai compiti tradizionalmente previsti dalle norme del codice civile dovendo, altresì, accompagnarlo nel percorso verso la maggiore età e integrazione nel tessuto sociale. La presenza del tutore volontario, o nelle more della sua nomina, di colui che esercita provvisoriamente i poteri tutelari, è richiamata dalla Legge 47/2017 in ognuno dei momenti centrali della presa in carico del minore: al momento dell'identificazione del minore straniero non accompagnato (articolo 5) "...L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali,



alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria.", delle indagini familiari (articolo 6) "Nei cinque giorni successivi al colloquio ... se non sussiste un rischio per il minore straniero non accompagnato o per i suoi familiari, previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse, l'esercente la responsabilità genitoriale, anche in via temporanea, invia una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini.", per la valutazione di un rimpatrio assistito (articolo 8). "Il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario di un minore straniero non accompagnato è adottato, ove il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore, dal tribunale per i minorenni competente, sentiti il minore e il tutore e considerati i risultati delle indagini familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo e la relazione dei servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia", per i permessi di soggiorno (artt. 6, comma 3). "Sino alla nomina di un tutore, i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale possono essere svolti dal responsabile della struttura di prima accoglienza" (o articolo 10, comma 1). "Il permesso di soggiorno per minore età è rilasciato, su richiesta dello stesso minore, direttamente o attraverso l'esercente la responsabilità genitoriale, anche prima della nomina del tutore ai sensi dell'articolo 346 del codice civile, ed è valido fino al compimento della maggiore età", dell'accoglienza (articolo 12), riguardo alla salute e all'istruzione (articolo 14), all'ascolto nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi (articolo 15), all'assistenza legale (articolo 16).

In virtù della rilevanza del tutore volontario, la legge n. 47/2017 ne dispone la tempestività della nomina per assicurare la centralità del minore, il rispetto del suo superiore interesse 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. È stato riscontrato che, nonostante sia previsto che l'esercizio dei poteri tutelari spetti, in via provvisoria, al responsabile della struttura di prima accoglienza, la tempestiva nomina del tutore volontario viene meno a causa dell'incertezza dei tempi di trasferimento, del ricorso "quasi di ufficio" al tutore istituzionale, dell'approssimarsi alla maggiore età del minore e della mancata disponibilità dei tutori volontari per una insufficiente offerta formativa.



Come già enunciato, nel report pubblicato nel 2023, descrittivo delle visite svolte nei centri Sai, anche in questo ciclo di visite è emerso che oltre al fattore "ritardo" nella nomina si aggiunge poi quello legato all'età degli Msna al loro arrivo in Italia, tra i 16 e i 17 anni, con conseguenze rilevanti sull'effettiva tutela posto che la tutela cessa quando il minore non accompagnato diviene maggiorenne.

La tardiva nomina di un tutore volontario, infatti, 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.

Alla luce di tali considerazioni, è importante ribadire quanto sia necessario ed essenziale, 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.

A maggio 2024, 439 U-Reporters hanno partecipato al sondaggio volto ad esplorare il ruolo dei tutori volontari quali adulti di riferimento nel percorso di inclusione e autonomia degli Msna in Italia. I principali risultati evidenziano:

- Figure di riferimento: in generale, più della metà (63%) dei partecipanti riconosce, quali principali figure adulte supporto, gli educatori delle strutture di accoglienza.*
- Conoscenza del ruolo dei tutori volontari: circa un terzo dei partecipanti non è a conoscenza del ruolo dei tutori volontari.*
- Compiti dei tutori volontari: oltre un terzo (34%) considera i tutori volontari, figure essenziali per ottenere documenti necessari, e il 30% apprezza il loro aiuto per orientarsi in ambito scolastico e lavorativo.*
- Qualità richieste a tutori e tutrici: le qualità più apprezzate sono la disponibilità all'ascolto (25%), la conoscenza della lingua (18%) e il rispetto per l'espressione personale delle persone giovani (13%).*
- Prospettiva sul futuro: Il 60% dei partecipanti desidera mantenere il rapporto con i tutori anche dopo la maggiore età.*



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

4.

**La prima accoglienza degli Msna
secondo il nuovo dettato normativo**



4. LA PRIMA ACCOGLIENZA DEGLI MSNA SECONDO IL NUOVO DETTATO NORMATIVO

4.1. Capacità ricettiva delle strutture temporanee per minori stranieri non accompagnati

Decreto legge.5 ottobre 2023 n. 133, convertito in Legge 1° dicembre 2023 n. 176

Il Decreto legislativo 142/2015, così come modificato dal Decreto legge 133/2023 convertito in Legge 176/2023, all'articolo 19, comma 3 bis, prevede che nei casi di estrema urgenza, le strutture ricettive temporanee per minori stranieri non accompagnati potranno accogliere un numero maggiore nella misura massima del 50% rispetto ai posti previsti, derogando così a quanto era disposto precedentemente.

La norma, dunque pur consentendo un ampliamento del limite di capienza non prevede contestualmente adeguamenti strutturali. Ciò comporta, ovviamente, rischi in merito al sovraffollamento, un proporzionale riduzione di beni e servizi ed un deterioramento delle condizioni di accoglienza. L'obiettivo e conseguente deterioramento delle condizioni di accoglienza potrebbe avere un impatto negativo specialmente sui più giovani, incrementare ulteriormente il fenomeno dell'allontanamento precoce e conseguentemente il rischio di esposizione ai pericoli inerenti al movimento autonomo ed incontrollato.

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza prevede che ai minori stranieri non accompagnati o separati debbano essere assicurati standard di vita adeguati al loro sviluppo fisico, mentale, spirituale e morale e garantita protezione contro la violenza e lo sfruttamento. Al fine di perseguire tali standard, è essenziale che i minori accolti in strutture ricettive e privi di supporto familiare ricevano appropriate cure quotidiane e abbiano accesso ad attività specifiche adeguate alla loro età.

Alla luce di questi principi, le linee Guida delle Nazioni unite sull'accoglienza di minori in strutture residenziali o istituzionali (ovvero in contesti non familiari) prevedono che le autorità nazionali predispongano sistemazioni conformi alle norme vigenti in materia di sicurezza e salute, adeguate all'età, maturità



e grado di vulnerabilità dei minori. Prevedono, inoltre, che le stesse autorità supervisionino tali forme di accoglienza e assicurino effettiva protezione dagli abusi e da ogni forma di sfruttamento.

Il diritto dell'Unione prevede che, solo nei casi in cui non sia possibile un'accoglienza di tipo familiare, i minori siano alloggiati in centri dotati di strutture specifiche per l'accoglienza degli stessi o in altri alloggi idonei. Inoltre, gli Stati membri devono assicurare che le strutture prescelte siano adeguate a rispondere alle esigenze specifiche dei minori e dotate di personale qualificato e debitamente formato, in grado di gestire tali esigenze¹.

4.2. Prima accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni.

Decreto legge 5 ottobre 2023 n. 133, convertito in Legge 1° dicembre 2023 n. 176

Il Comitato delle Nazioni unite per i diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari ed il Comitato delle Nazioni unite per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza hanno espresso preoccupazione per il fatto che i minorenni tra i 15 e i 18 anni tendono a ricevere livelli di protezione molto più bassi, e a volte vengono considerati come adulti o lasciati con uno status migratorio ambiguo fino al compimento dei 18 anni ed hanno esortato gli Stati a garantire che siano forniti uguali standard di protezione a ogni minorenni, compresi quelli di età superiore ai 15 anni e indipendentemente dal loro status migratorio².

I recenti sviluppi normativi introdotti dalla Legge citata prevedono che, in caso di momentanea indisponibilità di posti nelle strutture ricettive temporanee per minori – e pertanto in deroga alle misure di accoglienza ordinaria quali la prima accoglienza governativa ed il Sai –, i minori stranieri non accompagnati di età non inferiore a sedici anni possano essere accolti in una sezione

¹ Legge n. 176/2023 di conversione, con modificazioni, del Decreto legge n. 133/2023 – “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'Interno”.

Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i Rifugiati (Unhcr), 2024 <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2024/04/Nota-Tecnica-di-commento-Legge-n.-176-2023-di-conversione-con-modificazioni-del-Decreto-legge-n.-133-2023.pdf>;

Parere Agia: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2023-10/20-10-2023-parere-dl-immigrazione-Agia.pdf>

² 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, <https://www.refworld.org/reference/research/cmw/2017/en/119190>



dedicata dei centri e delle strutture per adulti, su disposizione del Prefetto fino ad una durata massima di permanenza di 150 giorni, circa cinque mesi.

La nuova norma appare in contrasto con il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che si fonda innanzitutto sull'istituzione di strutture governative di prima accoglienza finalizzata ad esigenze di soccorso e di protezione immediata specificamente destinate ai minori (articolo 19, comma 1, Decreto legislativo 142/2015). In tali strutture, come precedentemente detto, i minori sono accolti per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui loro diritti e sulle modalità di esercizio, per poi essere accolti nella rete dei centri del Sistema di accoglienza e integrazione (Sai).

Lo stesso articolo 19, comma 4 Decreto legislativo n. 142 del 2015 stabilisce espressamente il principio in base al quale il minore straniero non accompagnato non può in nessun caso essere trattenuto presso i centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) o accolto presso i centri governativi per adulti di prima accoglienza.

La disposizione normativa, in esame, non dispone inoltre un contestuale adeguamento dei servizi così da equipararli, quantomeno nelle sezioni dedicate, a quelli previsti per i minori in accoglienza ordinaria, ponendosi potenzialmente in disaccordo con il principio fondamentale di non discriminazione. Né prescrive esplicitamente che questa sezione dedicata sia efficacemente separata dai locali adibiti all'accoglienza degli adulti, prevenendo ogni occasione di promiscuità con gli adulti e perciò tutelandoli da ogni rischio da essa derivante.

Peraltro, dalle visite effettuate è emersa appunto evidente la difficoltà e l'obiettivo impossibilità di assicurare efficace separazione tra adulti e minori e la loro conseguente promiscuità.

La stessa norma non subordina esplicitamente tale soluzione alloggiativa al necessario presupposto di allineamento e rispetto del principio fondamentale del superiore interesse del minore. Sebbene a tale diritto sia riconosciuto dalle Nazioni unite il rango di principio fondamentale; lo stesso Decreto legislativo n. 142/2015, all'articolo 18, reciti testualmente "che nell'applicazione delle misure di accoglienza previste dal presente decreto assume carattere di priorità il superiore interesse del minore in modo da assicurare condizioni



di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176", le visite hanno evidenziato come la disponibilità o meno di posti in accoglienza abbia piuttosto costituito il criterio prevalente nella scelta ed attribuzione della modalità di accoglienza.

Peraltro, la disposizione introdotta si discosta anche dalla garanzia minima prevista dalla Direttiva 2013/33/UE, Direttiva accoglienza, all'articolo 24, comma 2, secondo la quale i minori di età superiore ad anni 16 possono essere alloggiati nei centri per adulti esclusivamente nel caso in cui ciò risulti nel loro superiore interesse³ (es. per non essere separati da familiari)⁴. Come anticipato, è la "momentanea indisponibilità di posti nelle strutture ricettive temporanee per minori", che consente l'applicazione della norma in deroga e comporta il ricorso a tali misure ricettive meramente residuali.

È, tuttavia, opportuno rilevare innanzitutto che il presupposto di tale ricorso consiste nella momentanea indisponibilità di posti nelle strutture temporanee e perciò a loro volta residuali in quanto attivabili in presenza di "arrivi consistenti e ravvicinati di minori stranieri non accompagnati, qualora non si possa assicurare le misure di accoglienza ordinarie". Al di là del fatto che sarebbe opportuno indicare, contestualmente, criteri certi per definire quando si possano affermare l'avverarsi delle condizioni previste per ricorrere alle misure di accoglienza temporanea, è evidente che si tratta di un'ulteriore deroga all'ordinario, derivante da una apparente carenza strutturale di capacità ricettiva ordinaria, dovuta all'evidente sproporzione tra i bisogni ricettivi degli Msna ed i posti disponibili in accoglienza ordinaria.

Le visite hanno mostrato che l'indisponibilità di posti, che consente l'accoglienza nei centri per adulti non sia momentanea, ma strutturale e prolungata nel tempo. L'accoglienza nei centri per adulti si protrae per mesi per terminare in diversi casi solo al compimento della maggiore età o a causa dell'allontana-

3 Direttiva 2013/33/UE, Articolo 24.2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>

4 Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i Rifugiati (Unhcr), 2024 <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2024/04/Nota-Tecnica-di-commento-Legge-n.-176-2023-di-conversione-con-modificazioni-del-Decreto-legge-n.-133-2023.pdf>



mento del ragazzo/a dalla struttura.

L'accoglienza ordinaria, così come previsto dalla normativa è il presupposto necessario per l'effettivo godimento da parte dei minori dei diritti e delle garanzie previste dalla normativa e dagli standard internazionale, a partire dai principi fondamentali, quali, il rispetto del superiore interesse, la non discriminazione, il diritto allo sviluppo, il diritto alla partecipazione.

Il diritto alla partecipazione, che rappresenta l'obiettivo principale del ciclo di visite, ha dato spazio e voce ai ragazzi e alle ragazze, ai loro bisogni, aspettative e proposte anche per quanto riguarda le soluzioni alloggiative, così come dovrebbe avvenire, ma raramente è accaduto prima di allora.

Il Comitato delle Nazioni unite per i diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza aveva già nel 2019 salutato con favore l'adozione della Legge n. 47/2017, che rinforza la protezione degli Msna in diversi settori cruciali, pur invitando contestualmente l'Italia a predisporre appropriate misure ricettive, assicurando un'adeguata capacità ricettiva basata sui bisogni⁵. Dalle visite è emerso che il raggiungimento degli obiettivi di una piena attuazione della Legge 47 e la predisposizione di misure alloggiative adeguate richiedono ancora ulteriori sforzi per essere pienamente realizzati.

4.3. Primo colloquio (Dpcm10 maggio 2024, n. 98)

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 159 del 9 luglio 2024 è stato pubblicato il Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2024, n. 98: Regolamento recante attuazione dell'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto con l'articolo 5 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante le modalità di svolgimento del colloquio che il minore straniero non accompagnato deve effettuare al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza al fine di assicurare un ascolto adeguato al grado di sviluppo e maturità del minore e la raccolta delle informazioni necessarie per la valutazione del suo superiore interesse nell'adozione dei provvedimenti che lo riguardano⁶.

5 Committee on the Rights of the Child Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy**, 28 February 2019, para. 34(c).

6 Vedi anche il combinato disposto Decreto legislativo . 142/2015, all'articolo19bis, comma 1 e Legge 47/2017, articolo 9, comma secondo il quale il colloquio è volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione a seguito del quale il personale qualificato della struttura di accoglienza compila un'apposita cartella sociale, evidenziando elementi utili



Il primo colloquio è diretto ad approfondire la conoscenza della storia personale e familiare del minore e ad acquisire tutte le notizie utili per la sua protezione e per l'individuazione di un percorso di accoglienza personalizzato diretto alla realizzazione del superiore interesse del minore. Si tratta di un provvedimento molto atteso; avrebbe dovuto essere adottato entro 6 mesi dalla pubblicazione della Legge n. 47/2017. Il Dpcm richiama e fa riferimento, tra l'altro, alla Legge 47/2017, al Decreto Legislativo 142/2015, in particolare agli artt. 18, 19 e 19/bis, al Decreto del Ministro dell'interno 1° settembre 2016, recante Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati; al parere dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in data 3 marzo 2020.

Di seguito gli elementi principali:

- il minore deve essere informato sul contesto del colloquio, sulle sue modalità, sul processo e sugli obiettivi e deve essere presentato al personale;
- viene effettuato il prima possibile e, in ogni caso, non oltre tre giorni dall'ingresso del minore nella struttura di prima accoglienza e viene svolto in diverse sessioni, se necessario;
- è svolto da personale professionale (assistente sociale o psicologo, o educatore o pedagogo) in un contesto appropriato in base all'età e allo sviluppo del bambino, secondo un approccio partecipativo e dialogico, assistito/supportato, se possibile, da organizzazioni esperte, associazioni e associazioni.
- si svolge alla presenza del mediatore culturale e del tutore (temporaneo o nominato);
- ha lo scopo di raccogliere con il minore tutte le informazioni necessarie per garantire la tutela del minore, individuare un percorso di accoglienza individuale personalizzato e guardare al raggiungimento del superiore interesse del minore.

Il Dpcm indica, inoltre, le informazioni che devono essere raccolte e prescrive la compilazione di una relazione dettagliata, comprendente, tra l'altro: dati anagrafici, legami familiari e presenza di parenti altrove, profili di vulnerabi-

alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore straniero non accompagnato.



lità - che insieme ai bisogni di protezione internazionale e/o sanitari devono essere immediatamente segnalati al gestore della struttura di accoglienza in modo da attivare tutte le misure necessarie da parte del tutore (temporaneo), l'opinione del minore rispetto al percorso di integrazione proposto. La relazione (il cui contenuto necessario è normato dal Decreto) è inserita nel fascicolo individuale ("cartella sociale"), come previsto dalla Legge. 47/2017, all' articolo 9 (si tratta di un adempimento aggiuntivo e molto importante). Si tratta di un ulteriore riferimento normativo molto rilevante, potenzialmente in grado di dare ulteriore impulso alla corretta e sistematica implementazione della cartella individuale, come ricordato dal vademecum predisposto dal Ministero dell'Interno per la presa in carico degli Msna⁷.

Il colloquio, svolto secondo le modalità indicate, è centrale per assicurare pieno rispetto del principio fondamentale del superiore interesse del minore, come prescritto dalla normativa e dagli standard internazionali. Il fatto che si svolga nelle strutture di prima accoglienza è quantomai opportuno sia per assicurare la tempestiva emersione degli elementi utili alla protezione del minore al fine di avviare un processo di valutazione del superiore interesse, tale da informare ed orientare, sin dal principio, ogni scelta inerente a ciascun minore che l'opportunità di giovare dell'alta professionalità che deve caratterizzare le strutture governative di prima accoglienza.

Le strutture che più si avvicinano alla previsione normativa sono le strutture di prima accoglienza, finanziate con fondi europei, la cui attuale capienza ricettiva rimane sotto-proporzionata rispetto ai bisogni, come detto, non sempre sembrano rispondere all'alta professionalità attesa e soffrono di fatto di una sorta di isolamento territoriale dipendendo direttamente dall'amministrazione centrale, che non può ragionevolmente sostituire e ricoprire il necessario ruolo di coordinamento locale, spettante all'organismo periferico.

Nonostante il Dpcm n. 98/2024 sia intervenuto dopo la fine del ciclo di visite svolte da Agia sembra arduo aspettarsi un pronto allineamento di tutte le strutture, che accolgono i minori, a quanto in esso previsto, essendo tale possibilità condizionata dalla natura dei singoli centri, dai servizi disponibili e dalla loro dotazione di personale.

7 <https://www.interno.gov.it/it/notizie/predisposto-vademecum-sullaccoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati>



4.4. Cartella sociale⁸

Al fine di migliorare il dialogo tra le istituzioni, gli enti, le associazioni, i tutori volontari e tutti gli attori che, a vario titolo, sono coinvolti nel sistema di protezione e accoglienza degli Msna ed evitare la frammentazione delle informazioni e delle azioni poste in essere, l'articolo 9 della Legge n. 47/2017 ha istituito lo strumento della cartella sociale.

La normativa sopra citata dispone, all'articolo 9, comma 2, che "in seguito al colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ..., il personale qualificato della struttura di accoglienza compila un'apposita cartella sociale, evidenziando elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore straniero non accompagnato. La cartella sociale è trasmessa ai servizi sociali del comune di destinazione e alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni".

Preliminare alla redazione della cartella è dunque il colloquio con il minore, strumento fondamentale per approfondire la conoscenza della sua storia personale e familiare e acquisire tutte le notizie utili per l'individuazione delle misure di protezione idonee a tutelare la sua persona, i suoi diritti e il suo superiore interesse. Gli esiti del primo colloquio dovranno essere riportati in una dettagliata relazione che sarà inserita nella cartella sociale.

La cartella sociale dovrà, quindi, essere compilata dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza per dare continuità alla sua presa in carico attraverso la trasmissione e la condivisione di informazioni.

Il documento è suddiviso in tre sezioni:

1. Una prima sezione dedicata all'acquisizione di informazioni immediate:
 - a. SCHEDA INFORMATIVA-ANAGRAFICA MINORE da compilare al momento dell'ingresso;
 - b. SCHEDA SANITARIA – screening sanitario
2. Una seconda sezione dedicata all'osservazione del minore per acqui-

⁸ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-11/14._cartella_personale_minore.pdf



sire informazioni:

- SUL PERCORSO MIGRATORIO
- SULLA FAMIGLIA
- LEGALI riguardanti la tutela, il permesso di soggiorno, il percorso amministrativo individuato conseguente all'approfondimento della vicenda personale del minore;
- PSICOSOCIALI contiene elementi significativi evinti dall'ascolto del minore per l'individuazione dei bisogni e delle risorse attivate e attivabili, le reti di sostegno, le dimensioni e gli esiti degli interventi attivati in suo favore nonché elementi significativi in ordine al suo benessere psicologico, a interventi di supporto da attivare, all'individuazione rapida di vulnerabilità.

3. Una terza sezione dedicata agli interventi eseguiti dalle équipe a seguito di consultazione interna:

- OSSERVAZIONI DA PARTE DEGLI EDUCATORI/OPERATORI
- DIARIO INCONTRI DI ÈQUIPE contenente le informazioni relative alle valutazioni dell'équipe che ha in carico il minore in merito al monitoraggio della presa in carico, all'emersione di particolari condizioni, all'elaborazione del Piano di Accoglienza Integrato Individuale a favore del minore elaborato sulla base dei suoi specifici bisogni, al trasferimento nel percorso di seconda accoglienza.
- RELAZIONE FINALE MULTIDISCIPLINARE.

In base alla sua struttura, la cartella sociale è uno strumento identificativo del minore, di raccolta, organizzazione e archiviazione, all'interno di un unico fascicolo, della documentazione e dei passaggi cruciali della sua storia e del suo percorso e di tutte le informazioni necessarie per provvedere ad una valutazione e determinazione del suo superiore interesse nell'ambito del percorso di accoglienza.

Trattandosi di un documento che contiene dati sensibili si applica la normativa sulla privacy e del segreto professionale.

Dalle visite effettuate è emerso che, sebbene la cartella sociale risulti essere uno strumento a cui le strutture di accoglienza fanno abbastanza ricorso, sin



dall'ingresso del minore straniero non accompagnato, il suo utilizzo, oltre a non essere uniforme, non sembra aver raggiunto l'efficacia prevista dalla normativa, riducendosi ad un mero schedario.

4.5. Valutazione del superiore interesse e definizione del percorso amministrativo

L'interesse superiore del minore costituisce un diritto e un principio saldamente radicato nel diritto internazionale e richiamato in molte norme di legge nazionali.

L'articolo 3 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) stabilisce che: "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente".

L'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che si basa sulla CRC⁹ dispone che "in tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente".

L'interesse superiore del minore, dunque, deve essere una considerazione preminente in tutte le decisioni o atti che lo riguardano, siano essi intrapresi da istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, tribunali, autorità amministrative o organi legislativi. Rappresenta un diritto sostanziale che impone agli Stati parti di tenere in considerazione il superiore interesse del minore in ogni processo decisionale, pubblico e privato, di natura giudiziaria e amministrativa o in altri contesti. Esso ha natura oggettiva e deve assumere una dimensione individuale. Non vi è, infatti, una sua definizione univoca, è un concetto indeterminato, che va applicato alla situazione concreta in base alle caratteristiche personali e alle esigenze individuali e specifiche del minore.

Secondo la formulazione del Comitato CRC, il principio dell'interesse superiore del minore è volto a garantire il pieno ed effettivo godimento di tutti i diritti riconosciuti dalla convenzione e lo sviluppo globale del minore. L'espressione "primaria considerazione" significa che il superiore interesse del minore non

9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=IT>



può essere considerato allo stesso livello di tutte le altre considerazioni. Questa posizione di forza è giustificata dalla particolare situazione del minore: dipendenza, maturità, stato giuridico e, spesso, assenza di partecipazione¹⁰. Qualsiasi processo decisionale, infatti, che tiene in primaria considerazione l'interesse superiore del minore deve comprendere il rispetto del diritto del minore di esprimere liberamente le proprie opinioni.

Considerare l'interesse superiore del minore in via preminente, costituisce un processo continuo che richiede una valutazione prima di ogni decisione amministrativa importante, con procedure olistiche, multidisciplinari e incentrate sul minore.

Tale valutazione (Best Interest Assessment – BIA) può avvenire attraverso interviste e consultazioni con il minore, così come attraverso il reperimento di informazioni aggiuntive, laddove necessario, da parte di professionisti che abbiano le necessarie competenze, conoscenze e capacità in materia di protezione dei minori.

La determinazione dell'interesse superiore (Best Interest Determination – BID) descrive una procedura più formale, che prevede rigorose garanzie procedurali, per prendere decisioni importanti che avranno un impatto fondamentale sul futuro sviluppo di un minore. Così come avviene per la valutazione dell'interesse superiore, è necessario che professionisti qualificati conducano interviste e consultazioni con il minore.

La scelta del percorso amministrativo da sottoporre al minore ha un forte impatto sulla sua vita.

Pertanto, detta decisione potrà essere presa solo se si è certi di aver raccolto ogni informazione rilevante sul minore, che sia stato adeguatamente informato e che abbia compreso tutte le informazioni ricevute, con modalità adeguate alla sua età. La decisione deve essere il frutto di una valutazione svolta da un'equipe che tenga conto della peculiarità del caso e delle specifiche necessità. Le caratteristiche a cui si fa riferimento possono riguardare, ad esempio, l'età, l'identità di genere e orientamento sessuale, il livello di maturità, l'esperienza personale e il vissuto, l'appartenenza culturale, il livello

¹⁰ Comitato delle Nazioni unite sui diritti dell'infanzia ha adottato il Commento generale n.14 il 29 maggio 2013 https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/commento_generale_14.pdf



di scolarizzazione e/o eventuali disabilità fisiche e/o mentali, eventuali esperienze di sfruttamento e/o di tratta.

L'individuazione puntuale di tale percorso deve essere, quindi, realizzata attraverso un approccio partecipativo e di ascolto strutturato, che promuova il coinvolgimento del minore nelle decisioni che lo riguardano. Per questo motivo è importante che i diversi attori che sono chiamati a interagire pongano in essere delle valutazioni, fra loro collegate, sulla base delle specificità di cui è portatore ogni singolo.

Ogni valutazione, pertanto, dovrà tenere in considerazione l'opinione del minore il quale, così come stabilito dall'articolo 12 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, ha diritto di essere ascoltato e di esprimere le proprie opinioni in riferimento a scelte che lo riguardano in relazione alla sua età e livello di sviluppo.

Durante le visite svolte, purtroppo, è stato riscontrato che la scelta del percorso amministrativo, nella maggior parte dei casi, non è né discussa né condivisa con il minore ma adottata d'ufficio senza alcuna valutazione preliminare e propedeutica e senza alcuna considerazione alle esigenze individuali e specifiche del minore.



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

**5.
La prima accoglienza degli Msna
alla luce delle visite svolte
dall'Autorità garante**



5. LA PRIMA ACCOGLIENZA DEGLI MSNA ALLA LUCE DELLE VISITE SVOLTE DALL'AUTORITÀ GARANTE

5.1. Approccio emergenziale per l'accoglienza degli Msna

La gestione dell'immigrazione in Italia ha storicamente incontrato difficoltà nell'abbandonare un approccio emergenziale, con oscillazioni tra risposte strutturate e soluzioni temporanee. Nonostante i ripetuti sforzi per estendere la rete di seconda accoglienza, inizialmente attivata attraverso il programma Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), successivamente riorganizzata nel Siproimi (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati), e infine trasformata nel Sai (Sistema di accoglienza e integrazione), negli ultimi anni si è registrato un ricorso crescente all'utilizzo di strutture di emergenza già previste nell'ordinamento italiano come sopra illustrato. Il sistema Sai, purtroppo, non è sempre stato sufficientemente in grado di gestire l'intero flusso di minori, anche a causa della limitatezza del numero di posti disponibili e della necessità di risorse aggiuntive.

La Legge n. 47/2017 ha cercato di migliorare le condizioni di accoglienza per gli Msna ma purtroppo le soluzioni emergenziali hanno continuato a prevalere, anche a causa della scarsità di risorse destinate al settore. Tali strutture di emergenza, originariamente concepite per far fronte a situazioni straordinarie e temporanee, sono state progressivamente utilizzate come risposta sistematica al fenomeno migratorio, in continua evoluzione. Come già indicato, le recenti disposizioni legislative hanno ulteriormente consolidato questo approccio, regolamentando situazioni di accoglienza particolarmente critiche, che, purtroppo, erano già ampiamente adottate. Un esempio significativo è rappresentato dalle strutture che accolgono contemporaneamente minori stranieri non accompagnati sopra i 16 anni e adulti, una prassi che solleva preoccupazioni in merito alla tutela dei minori, data la diversità delle esigenze delle due categorie di ospiti nonché per il tema della sicurezza dei primi e la garanzia di ambienti sicuri.



Per questi motivi le visite hanno interessato anche tipologie di strutture che, secondo la norma, non dovrebbero interessare l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, quali l'hotspot di Taranto e i Cara di Crotone e Brindisi, ma che negli ultimi anni sono stati utilizzati a tale scopo, soprattutto durante picchi di arrivi. Essendo strutture destinate all'accoglienza di adulti e a procedure di identificazione, si sono rilevate problematiche sotto diversi profili; ad esempio: riguardo alla difficoltà nella reperibilità di posti dedicati agli Msna, al sovraffollamento, alla difficoltà nell'accesso ai servizi essenziali, alla libertà di movimento, al mancato adeguamento della convenzione e del capitolato tenuto conto della necessità di fornire servizi specifici per i minori.

5.2. Assenza di servizi adeguati all'accoglienza degli Msna

Gli sforzi compiuti dal Governo Italiano sopra menzionati per fronteggiare l'incremento dei flussi migratori, via mare lungo la rotta del Mediterraneo Centrale, tra cui la dichiarazione dello stato di emergenza per l'eccezionale aumento delle persone migranti in ingresso nel territorio nazionale, hanno permesso di velocizzare i trasferimenti dall'hotspot di Lampedusa, ma, durante il picco di sbarchi estivo del 2023, ha comportato il sovraffollamento delle strutture emergenziali e di prima accoglienza nelle regioni di Sicilia, Calabria e Puglia, che non sono state progettate né equipaggiate per un'accoglienza di lungo periodo. Allo stesso tempo, le strutture di seconda accoglienza per minori non sono sufficienti per far fronte ai numeri in aumento.

In tale contesto, resta prioritaria la garanzia di standard minimi di protezione e accesso ai servizi essenziali, evitando che i minori stranieri non accompagnati vengano collocati in strutture miste per età e genere, dove aumenta il rischio di violenze, sfruttamento e abusi, in particolare per le donne e le ragazze straniere non accompagnate.

Le principali criticità emerse riguardano anche le disuguaglianze territoriali nell'accoglienza, con alcune aree che offrono risorse e servizi migliori rispetto ad altre. I minori accolti in territori meno equipaggiati, sia a livello finanziario che nei sistemi locali di protezione, inclusi quelli di contrasto alla violenza di genere, abuso e sfruttamento, si sono trovati maggiormente esposti a trattamenti inadeguati. Ad esempio, la visita al centro femminile di Marsala ha evidenziato significative barriere nell'accesso a servizi essenziali di salute sessuale e riproduttiva, tra cui l'interruzione volontaria di gravidanza, a causa della



diffusa obiezione di coscienza del personale dei consultori locali e dell'assenza di servizi accessori necessari per la presa in carico e l'assistenza, quali per esempio la mediazione linguistico culturale.

Altro caso esemplificativo di assenza di standard minimi di protezione e accesso ai servizi essenziali degli Msna, è quello del Centro governativo Sant'Anna, a Isola di Capo Rizzuto, Crotone (KR), dove l'utilizzo del Centro per l'accoglienza degli Msna ha portato alla sua riconversione, originariamente destinato agli adulti, in quattro campi distinti: uno per nuclei familiari e donne, uno per Msna, e due per uomini adulti soli, con un'area aggiuntiva destinata agli uomini adulti in caso di sovraffollamento. La dotazione del personale, rispetto a quanto era previsto dal capitolato applicato al Cara (centro per adulti) era stato integrato mediante l'introduzione di una equipe multidisciplinare, composta da 7 figure che risultava tuttavia insufficiente stante il numero di Msna accolti.

Il sistema di protezione degli Msna, a Crotone, presenta delle forti criticità; ad esempio, non sono previsti controlli all'uscita e all'ingresso del campo destinato agli Msna. L'assenza di tale presidio implica conseguentemente una diffusa promiscuità tra minori e adulti, riscontrata, infatti, anche durante la visita. Inoltre, è stato osservato che il numero dei tutori volontari nominati era considerevolmente ridotto rispetto al numero degli Msna presenti, i minori erano affidati ai servizi sociali del Comune di Crotone e di Isola di Capo Rizzuto. In aggiunta, si registrava, una permanenza media di 5/6 mesi ed una limitata libertà di movimento fuori dal centro.

Problematiche analoghe sono state riscontrate nell'hotspot di Taranto. L'area alloggio, come nel Cara di Crotone, è composta da prefabbricati, con bagni comuni. A differenza di Crotone, erano presenti anche tendoni in cui erano disposte brandine. La situazione igienica era critica, con la mancanza di lavatrici e una rete Wi-Fi assente, presente invece a Crotone. Riguardo alla tutela, nessun tutore volontario è mai stato nominato durante la permanenza nell'hotspot; in media di 1 mese/2 mesi.

Nel Cara di Brindisi, adiacente al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (Cpr), al tempo della visita erano accolti esclusivamente Msna di genere maschile. È stato evidenziato che il centro, essendo progettato come struttura per adulti, non prevede servizi adeguati all'accoglienza dei minori. Permanenza media 45 giorni. Durante la visita è risultato che nessun Msna avesse un tutore volonta-



rio, con la direttrice del centro che esercitava poteri tutelari. A marzo 2023, a fronte del numero crescente di Msna, il Prefetto ha richiesto al Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno di aumentare il personale del centro, ottenendo l'aggiunta di tre nuove risorse: un operatore, un mediatore culturale e un operatore sanitario.

A Milano, nei Cas adulti visitati, in cui erano presenti, al momento della visita, 8 Msna nel Cas Mancini e 7 Msna nel Cas Ripamonti, Pieve Emanuele (MI), in entrambi i casi di genere maschile, è stato osservato, ancora una volta, che non era prevista alcuna divisione con gli adulti accolti.

Nello specifico, nel primo, i minori erano alloggiati in container disposti nel cortile della struttura insieme ai 16 container previsti per gli adulti. Il Cas Ripamonti, invece, situato in un enorme edificio semicircolare su dieci piani, con 916 unità abitative in grado di ospitare oltre 2.000 persone, rappresentando il più grande hotel-residence d'Italia. La Prefettura ha sottoscritto una convenzione con la proprietà per utilizzare un lotto di camere come struttura temporanea di accoglienza, a seconda delle necessità del territorio. Al momento della visita, 34 camere erano affidate alla gestione del Cas adulti di cui 2 al decimo piano riservate ai minori.

Riguardo alla tutela, i Msna accolti a Pieve Emanuele erano a carico del Comune, il cui sindaco era tutore per 4 Msna sul totale dei minori accolti, per i 3 restanti i poteri tutelari erano esercitati dal responsabile della struttura; invece, i Msna accolti a Milano, i poteri tutelari erano esercitati dal responsabile della struttura.

Infine, a Treviso, nel Cas Caserma Serena, il giorno della visita, erano accolti 30 Msna da oltre 1 anno di cui solo 3 con tutore nominato, per i restanti i poteri tutelari erano esercitati dal direttore del centro. Gli spazi visitati erano per lo più promiscui.

In molti centri, in aggiunta, nonostante i lunghi tempi di permanenza, solo una minima parte di minori incontrati partecipava ai corsi di italiano organizzati dai CPIA o risultavano ancora in lista di attesa per partecipare.

Aspetto ricorrente nei diversi centri visitati, inoltre, è la carente o in alcuni casi assente informativa legale fornita ai minori, la tardiva definizione della loro posizione giuridica, insufficiente supporto educativo, con un ritardo nell'accesso alle attività formative previste.



Da quanto descritto, si evince, che le principali criticità riscontrate riguardano il sovraffollamento delle strutture, la promiscuità minori/adulti, la disomogeneità nella qualità dei servizi offerti nelle diverse regioni, la carenza di tutori adeguatamente formati, scarsi o assenti percorsi formativi/educativi, tempi medi di permanenza prolungati, la difficoltà nell'accesso ai servizi essenziali, come quelli legati alla salute sessuale e riproduttiva.

5.3. Insufficienza di personale qualificato all'accoglienza Msna (capitolato)

A differenza delle strutture di accoglienza dedicate agli adulti, quelle per minori stranieri non accompagnati, non sono state mai regolate da convenzioni che richiamassero uno schema di capitolato d'appalto. Lo stesso, infatti, pubblicato attraverso un Decreto ministeriale, indica beni e servizi che devono essere erogati nelle strutture di accoglienza per adulti, specificando non solo le figure professionali ma anche il monte ore delle stesse. Al momento l'ultimo capitolato d'appalto è stato pubblicato con D.M. 04 marzo 2024 facendo seguito all'approvazione della Legge n. 50/2023. Anche stavolta, pertanto, si è persa l'occasione di regolamentare e prevedere effettivamente i servizi e le figure professionali coinvolte nelle strutture temporanee per minori ex articolo 19. co. 3 bis del Dlgs 142/2015.

La medesima disposizione normativa che prevede, come già enunciato, la possibilità che i minori non accompagnati ultra sedicenni siano accolti in strutture per adulti, seppur per un tempo limitato, non fa seguito un adeguamento del capitolato di appalto riguardo alle figure professionali coinvolte. L'unica previsione, in esso contenuta, è quella che stabilisce che nel caso in cui, in strutture di accoglienza per adulti, siano accolti minori non accompagnati si possa prevedere l'erogazione, nel limite del 50% dell'importo iniziale del contratto, dei servizi e forniture previste dalla normativa vigente per far fronte ad eventuali, provvisorie esigenze di accoglienza e dunque l'erogazione di prestazioni aggiuntive entro il citato limite del 50%.

La difficoltà, però, riguarda la ricerca di figure professionali dedicate e la riorganizzazione dei servizi alla persona in tempi rapidissimi e spesso senza un congruo preavviso in caso di arrivi ravvicinati con la presenza di numerosi minori non accompagnati. La carenza di fondi destinati alla formazione del personale e l'elevato turnover degli operatori nelle strutture di prima accoglienza hanno



avuto un impatto significativo sulla qualità dei servizi offerti. Le problematiche emerse dalle visite condotte sono molteplici e riguardano principalmente:

- Difficoltà di comunicazione tra i minori e gli operatori, dovute alla presenza limitata di mediatori e mediatrici linguistici e culturali.
- Ritardi nell'avvio dei percorsi di inclusione sociale e educativa.
- Approccio non uniforme nella gestione dei casi, con risposte non sempre adeguate e frammentarie rispetto ai bisogni specifici dei minori.
- Esposizione a rischi di violenza, abuso e sfruttamento, nonché limitato accesso a servizi essenziali (come quelli relativi alla salute sessuale e riproduttiva, ai centri antiviolenza), causata anche dalla scarsa conoscenza e consapevolezza riguardo gli indicatori di violenza e le misure di protezione ad esse correlate.

Tali criticità risultano particolarmente gravi quando l'accoglienza degli Msna avviene in strutture non specificamente destinate a tale scopo.

Un esempio emblematico di questa situazione è rappresentato dall'hotspot di Taranto, che rientra nell'ambito del capitolato previsto dall'articolo 10-ter del Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, che regola le strutture di accoglienza per migranti e richiedenti asilo. Tuttavia, tale schema non prevede l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, se non per il tempo strettamente necessario al loro trasferimento verso strutture idonee. Attualmente, la struttura di Taranto è chiusa per lavori di ristrutturazione, ma in ogni caso durante la visita si è rilevato che gli standard minimi richiesti per l'accoglienza degli Msna non erano assolutamente soddisfatti, né per quanto riguardava la struttura di per sé, né per quanto concerneva la presenza di personale qualificato. Non erano previste, a titolo di esempio, attività specifiche né servizi dedicati: i minori accolti nell'hotspot hanno riferito, durante la visita, di aver ricevuto solo un kit di abbigliamento e hanno manifestato un forte malcontento riguardo alla qualità dei servizi offerti, all'assenza di attività ricreative e culturali e alla scarsa qualità del cibo. Riguardo al personale, gli assistenti sociali erano presenti nell'hotspot solo quattro volte a settimana, con un impegno part-time, come riferito dalla responsabile della struttura.

In altri casi, come a Crotone, il cui capitolato come centro adulti, seppur integrato mediante l'introduzione di una équipe multidisciplinare, composta da



7 figure professionali, risultava tuttavia insufficiente stante il numero di Msna accolti (137 il giorno della visita); il mediatore culturale, ad esempio, previsto per i minori doveva essere supportato dai 4 mediatori previsti per gli adulti (capienza massima n. 785 fino ad un massimo di 833 posti) per coprire tutte lingue.

Questo ulteriore aspetto evidenzia la carenza di figure professionali dedicate, di un adeguato supporto professionale per far fronte ai bisogni dei minori, la difficoltà nella riorganizzazione dei servizi alla persona in tempi rapidissimi e spesso senza un congruo preavviso in caso di arrivi ravvicinati con la presenza di numerosi minori non accompagnati.

5.4. Tempi di permanenza protratti

Nonostante la normativa preveda un tempo di permanenza massimo per l'identificazione e la prima assistenza dei minori, molti di questi restano nei centri di accoglienza per periodi superiori ai tre mesi. Tale prolungamento della permanenza in strutture spesso prive di attività specifiche e di personale adeguato limita notevolmente il supporto psicologico e educativo, rallentando significativamente i percorsi di inclusione e integrazione.

Le evidenze raccolte durante le visite hanno confermato tale tendenza. A Treviso, ad esempio, nel giugno 2024 erano presenti 465 ospiti, di cui 30 minori Msna accolti da oltre un anno, con la permanenza giustificata dalla carenza di posti nei centri Sai. In risposta a questa situazione di stallo, l'ente gestore ha avanzato una richiesta alla Prefettura per convertire l'area attualmente dedicata ai minori in un Cas per minori, ma al momento della visita era ancora in attesa di un riscontro.

Nel caso del Cara di Brindisi, la permanenza dei minori variava da un minimo di due settimane a un massimo di 45 giorni. Tuttavia, a causa dei trasferimenti lenti e della scarsa disponibilità di strutture di accoglienza sul territorio nazionale, alcuni minori raggiungono la maggiore età prima di essere trasferiti. In questo periodo, le attività previste per avviare il percorso di inclusione sociale non risultavano essere attivate.

In sintesi, le problematiche relative alla lunga permanenza nei centri di prima accoglienza, alla carenza di risorse e strutture adeguate e alla difficoltà di attivare percorsi di inclusione, continuano a essere una realtà preoccupante nelle



diverse aree visitate. La scarsa disponibilità di risorse e la mancanza di un coordinamento efficace tra gli enti locali, i servizi sociali e le strutture di accoglienza stanno rallentando l'accesso dei minori a un supporto adeguato, minando la loro possibilità di integrazione nel territorio.

Nel mese di maggio 2024, un altro sondaggio a cui hanno partecipato 641 U-Reporters ha evidenziato le sfide e le opportunità per MSNA nell'accesso all'istruzione:

- Partecipazione scolastica: il 69% è iscritto a un percorso educativo, in gran parte nei Centri Provinciali di Istruzione per Adulti (CPIA). Il 30% non frequenta né la scuola, né il CPIA.*
- Barriere di accesso all'istruzione: liste di attesa nelle scuole/CPIA, attesa di documenti richiesti per l'iscrizione, distanza e trasferimenti tra strutture di accoglienza e istituti scolastici.*
- Tempistiche di iscrizione: le lunghe attese per l'iscrizione rallentano l'inserimento scolastico: il 27% ha dovuto attendere più di 5 mesi dall'arrivo prima di poter iniziare la scuola.*
- Lingua Italiana: considerata fondamentale per inclusione e opportunità lavorative, ma il 47% non inizia a studiare l'italiano prima di 2 mesi dall'arrivo.*

5.5. Assenza di spazi e attività psicosociali e ludico-ricreative

Nei centri visitati, la carenza di attività psico-sociali e ludico-ricreative rappresenta una delle principali lacune che sono state lamentate dai minori ascoltati. Questi centri, destinati inizialmente a garantire l'identificazione, la registrazione e la prima assistenza dei minori, non riescono spesso a offrire un supporto adeguato al benessere psicosociale di ragazzi e ragazze che affrontano traumi legati alla separazione dai propri familiari, ai viaggi spesso pericolosi e alle difficili condizioni di vita nei loro paesi d'origine. La mancanza di percorsi di supporto psico-sociale e la scarsa disponibilità di professionisti qualificati per affrontare le esigenze specifiche dei minori, compromettono non solo il loro sviluppo psicologico ma anche le possibilità di inclusione sociale e scolastica. L'assenza di attività preventive mirate, come il sostegno psicologico e attivi-



tà di educazione socio-emotiva, non consente ai minori di elaborare i traumi vissuti e di affrontare le difficoltà derivanti dalla nuova realtà in cui si trovano, aggravando così la loro vulnerabilità.

La situazione diventa ancora più critica in assenza di un supporto educativo strutturato, che permetta loro di acquisire competenze linguistiche, professionali e sociali, essenziali per il loro futuro.

In tale contesto, l'incapacità di attivare programmi psico-sociali e di supporto adeguati fin dalla prima accoglienza mina gravemente le prospettive di integrazione dei minori, lasciandoli esposti a rischi di marginalizzazione e sfruttamento.

L'hotspot di Taranto ha presentato significative lacune. Al momento della visita, non erano stati attivati spazi ludico-ricreativi, né erano previste attività specifiche all'interno della struttura. Le lezioni di alfabetizzazione erano svolte dalla direttrice del centro, assistita da un mediatore culturale. I minori, desiderosi di imparare l'italiano, hanno manifestato il loro interesse a migliorare la loro conoscenza della lingua.

Anche nel Cara di Brindisi, erano completamente assenti attività ludico-ricreative nonché l'individuazione di spazi dedicati a tali finalità. Inoltre, non era previsto un personale qualificato né servizi specifici per i minori. I minori ascoltati hanno espresso la loro frustrazione, affermando di trascorrere giornate vuote, senza possibilità di studiare, divertirsi o praticare attività fisica. Sebbene desiderino giocare a calcio, il centro non disponeva di un campo, e l'unico spazio disponibile era un piccolo cortile in cemento dove giocavano a piedi scalzi o con le ciabatte, spesso ferendosi.

Durante l'ascolto dei minori, in molte delle strutture visitate, è emerso un forte disagio psicologico legato all'assenza di informazioni sul loro futuro e all'incertezza riguardo ai trasferimenti.

La risposta più comune ricevuta dai minori a giustificazione dei lunghi tempi di attesa per i trasferimenti è stata l'indisponibilità dei posti.

Il Cas Ripamonti di Milano, gestito dalla Croce Rossa Italiana, ha rappresentato da questo punto di vista un caso differente in termini di struttura e servizi, prevedendo la fornitura di attività sportive in convenzione con associazioni locali e ha attivato un programma di dopo-scuola con il supporto di un'operatrice di



Spazio Aperto Servizi. Tuttavia, i minori durante il momento di ascolto hanno riferito che, al di fuori delle ore scolastiche, non sono previsti altri momenti di svago o di apprendimento.

In generale, la mancanza di risorse adeguate e di un'organizzazione strutturata nelle diverse aree visitate limita gravemente le opportunità di inclusione e integrazione dei minori, oltre a compromettere il loro benessere psicofisico.

Nel mese di ottobre 2024, il sondaggio ha identificato quali sono i servizi e le attività più importanti per MSNA. È stato riscontrato che:

- Servizi: il 36% indica che i servizi più importanti sono i servizi di supporto per la salute mentale, il 17% i servizi di tutoraggio scolastico e il 14% i servizi per l'orientamento scolastico.*
- Attività: per il 42% le attività a cui piace partecipare di più sono quelle sportive e fisiche, il 17% invece preferisce quelle legate all'arte e a laboratori creativi; i principali luoghi dove si vorrebbero fare queste attività sono: scuole (32%), spazi comunitari (14%) e strutture di accoglienza e spazi dove si fanno attività all'aperto (10%).*
- Risorse: le risorse che aiuterebbero ad affrontare problemi legati all'identità, inclusi quelli di genere, sono gruppi di supporto per giovani (36%), workshop sui ruoli (13%) e spazi sicuri riservati per discussioni aperte (12%).*

5.6. Promiscuità tra persone minorenni e ospiti adulti

Garantire la separazione tra adulti e minori nei centri di prima accoglienza, nonché la divisione tra maschi e femmine, rappresenta un principio fondamentale per tutelare i diritti e la sicurezza degli

Msna. I minori non accompagnati sono particolarmente vulnerabili e necessitano di un ambiente protetto, dove possano essere garantiti il loro benessere psicofisico e il rispetto della loro dignità. La separazione tra adulti e minori è cruciale per prevenire situazioni di abuso, sfruttamento o traumatizzazione, che potrebbero avere effetti devastanti sul loro sviluppo emotivo e sociale.



Inoltre, la distinzione tra maschi e femmine è altrettanto essenziale per salvaguardare la privacy e l'integrità fisica dei e delle minori, rispondendo alle specifiche esigenze di ciascun gruppo. In tale contesto, l'adozione di strutture adeguate, con spazi e percorsi distinti, costituisce una misura di protezione imprescindibile per garantire che i minori possano vivere un'esperienza di accoglienza che favorisca la loro inclusione, educazione e integrazione nel rispetto delle normative nazionali e internazionali.

Nei centri visitati è stato osservato che l'accoglienza è avvenuta senza l'attivazione di servizi dedicati specifici né con l'individuazione di aree per minori separate da quelle destinate agli adulti, in quanto non erano presenti recinzioni o cancelli. Inoltre, in molti casi per accedere ai servizi igienici, alla mensa, alla moschea e all'aula per i corsi di italiano, i minori dovevano percorrere spazi comuni senza camminamenti coperti.

5.7. Limitata facoltà di movimento all'esterno per le persone di minore età

I minori stranieri non accompagnati non dovrebbero essere ospitati in strutture dove la loro libertà di movimento è limitata, come gli hotspot, in quanto tale condizione contrasta con i principi fondamentali sanciti dalla normativa internazionale e nazionale. In base alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), i bambini hanno il diritto di vivere in un ambiente che favorisca il loro benessere, la loro crescita e il loro sviluppo, inclusi la libertà di movimento e la possibilità di partecipare a attività educative e ricreative. L'articolo 31 della CRC, infatti, riconosce il diritto dei bambini di partecipare alla vita culturale, al gioco e ad altre attività, diritti che verrebbero compromessi in strutture dove le libertà personali sono limitate in modo significativo.

Inoltre, il Decreto legislativo n. 142/2015, che regola l'accoglienza degli Msna in Italia, stabilisce che l'accoglienza dei minori deve avvenire in condizioni che rispettino i diritti fondamentali e la dignità della persona. Le strutture di accoglienza devono essere in grado di garantire adeguate condizioni di vita, educazione e protezione, senza limitare ingiustificatamente la libertà di movimento. Gli hotspot, che sono strutture destinate inizialmente alla registrazione e identificazione, non risultano idonei per l'accoglienza degli Msna per la loro natura restrittiva, in quanto la limitazione della libertà di movimento non è compatibile con la normativa che tutela i diritti dei minori. Tali strutture non of-



frono un ambiente adatto per garantire l'integrazione, lo sviluppo educativo e sociale dei minori, né un contesto sicuro per la loro protezione, come stabilito dalla legge.

Al momento della visita, nell'hotspot di Taranto, i minori non accompagnati erano soggetti a restrizioni significative della loro libertà di movimento. Non era loro consentito uscire dall'hotspot, e all'interno della struttura vigevano misure che limitavano la circolazione. In particolare, l'area immediatamente adiacente agli alloggi, che ospitava gli uffici dell'ente gestore, della Questura, di Frontex, nonché gli spazi destinati al medico e psicologo, era separata dall'area degli alloggi tramite catena e lucchetto. Pertanto, qualora i minori desiderassero spostarsi da un'area all'altra, dovevano esplicitamente richiedere il permesso agli operatori. I ragazzi hanno riferito di non poter lasciare la struttura; tuttavia, alcuni di loro riescono a evadere scavalcando la ringhiera che delimitava l'area.

Per quanto riguarda il Cara di Brindisi, i minori non avevano, al momento della visita, la possibilità di uscire dal centro a causa della carenza di personale, che impediva di accompagnarli in città. Inoltre, la struttura si trova in una zona isolata, il che rende ancor più difficile consentire loro movimenti al di fuori del centro. La richiesta più comune da parte dei minori è quella di allontanarsi dal centro. Gli allontanamenti sono rari, poiché la struttura è presidiata, e l'unica possibilità di uscita si verifica durante l'arrivo degli approvvigionamenti, quando il portone di ingresso viene aperto.

Diverso il caso, ad esempio, dei Cas milanesi e del Cas Caserma Serena di Treviso. Il Cas Mancini è situato in una zona isolata, a circa un chilometro dalla fermata dell'unico autobus che collega la struttura alla città, su una strada consolare priva di marciapiede. I minori accolti nel centro hanno la possibilità di uscire liberamente, ma devono firmare un foglio presenze all'ingresso e all'uscita. Anche nel Cas Ripamonti di Milano i minori possono uscire liberamente, sebbene siano previsti controlli in entrata e in uscita mediante la firma di un foglio presenze al momento della colazione, del pranzo e della cena. Infine, anche nel Cas di Treviso i minori possono uscire liberamente con rientro previsto entro le ore 20.00.



5.8. Allontanamenti volontari

Il rapporto di approfondimento semestrale realizzato, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 33 del Decreto legislativo n. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione), dall'articolo 19, co. 5 del Decreto legislativo n. 142/2015, nonché dal DPR 231/2023 (Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati), dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione - Dipartimento per le politiche sociali, del terzo settore e migratorie - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, aggiornato al 30 giugno 2024, e basato dati raccolti attraverso il Sim (Sistema informativo minori), riporta che "i minori che hanno abbandonato volontariamente il sistema di accoglienza nel primo semestre 2024 sono stati 3.525. Tra questi, coloro che hanno fatto ingresso nel corso dello stesso anno sono pari al 75% del totale dei casi di allontanamento (...). Rispetto alla modalità di ingresso, i Msna entrati nel Paese in seguito ad eventi di sbarco sono nettamente più coinvolti in eventi di allontanamento (68%) rispetto a coloro che sono stati rintracciati nel territorio italiano (32%) (...). Rispetto all'area geografica di accoglienza, i dati evidenziano che oltre il 55% dei minori che si sono allontanati volontariamente nel primo semestre del 2024 erano accolti nelle Regioni del Sud e nelle Isole, il 14% nel Centro del Paese e il 31% nelle regioni settentrionali".

Quanto registrato dai dati sopra riportati, sembra mostrare un fenomeno prossimo e connesso direttamente alle dinamiche dell'arrivo e della prima designazione alloggiativa, da un punto di vista cronologico e geografico, registrando un'ampia percentuale degli Msna, tre su quattro, che si allontana dal luogo designato di accoglienza nello stesso semestre che li ha visti arrivare in Italia. Ciò appare coerente e non in contraddizione da quanto emerso nel corso delle visite.

In taluni casi, il fenomeno è apparso di particolare allarme per diversi aspetti legati alla particolare vulnerabilità dei soggetti coinvolti, alle conseguenze degli allontanamenti spesso imponderabili, all'alta incidenza percentuale ed all'arco temporale estremamente breve nel quale avviene.

È il caso, ad esempio, delle ragazze minori non accompagnate accolte presso il Progetto Fami 29 "Iter" Cpa La Pineta. È emerso infatti che nel periodo 31 luglio 2023-31 dicembre 2023, sono state accolte un totale di 100 ragaz-



ze, registrando un alto tasso di allontanamento, pari al 77% con conseguente esposizione a rischi di sfruttamento. (...) Nella maggior parte dei casi, gli allontanamenti si verificano nelle 24/48h successive al collocamento in struttura. Le minorenni che si sono allontanate dalla struttura sono di fatto irreperibili. Anche le ragazze incontrate hanno condiviso che non hanno contatti con le ragazze allontanate e che non erano a conoscenza della loro volontà di allontanarsi. Considerata la sua ricorrenza il fenomeno viene addirittura considerato fisiologico dalle autorità locali.

Le risultanze teste riportate danno di per sé una chiara immagine di quale sia la dimensione e la natura del fenomeno, da non richiedere probabilmente ulteriori commenti.

Ciò che emerge con evidenza è, ancora una volta, il ruolo di rilevante importanza che riveste il processo di accoglienza ed i servizi ad essa inerenti previsti dalla normativa, che, se e quando effettivamente ed efficacemente erogati, svolgono un ruolo cruciale, specialmente nella fase più delicata, quella della prima accoglienza, per quanto riguarda tale fenomeno, in termini di prevenzione e tutela specialmente dei/delle persone più vulnerabili.

Purtroppo, una prima accoglienza d'emergenza – povera di servizi e protratta nel tempo – difficilmente sarà in grado di prevenire efficacemente il fenomeno degli allontanamenti precoci e soprattutto, di proteggere, specialmente i più vulnerabili, dai rischi da esso derivanti.

5.9. Bisogni specifici delle minorenni non accompagnate

Il ciclo di visite ha incluso, come anticipato nel precedente paragrafo, anche un centro di prima accoglienza governativo, attualmente finanziato dai fondi Fami, destinato all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, il Progetto Fami 29 "Iter" Cpa La Pineta. L'obiettivo di questa visita era indagare le specifiche esigenze e aspettative delle minori di genere femminile. Il centro è situato in una zona isolata, a circa 8 km dalla località abitata più vicina, il che limita notevolmente le possibilità di integrazione territoriale ed espone le minori a potenziali rischi per la sicurezza, anche a causa della mancanza di adeguati controlli nell'area circostante. Le Msna possono uscire liberamente dal centro, seppur secondo un sistema di rotazione. Durante la visita e l'attività di ascolto, sono emerse specifiche necessità in merito alla sicurezza: sebbene



le ragazze abbiano riferito di sentirsi sicure all'interno della struttura, l'isolamento della stessa e alcuni episodi di molestie subite nelle vicinanze hanno indotto le minorenni a evitare di uscire da sole, preferendo spostarsi in gruppo. L'elevato tasso di allontanamento, pari al 77%, di cui la Prefettura non era a conoscenza, rappresenta un indicatore allarmante di possibili situazioni di violenza, abuso e sfruttamento, mettendo ulteriormente a rischio la sicurezza delle minori. Inoltre, tale situazione riduce le opportunità di integrazione delle ragazze nelle strutture Sai (Sistema di Accoglienza e Integrazione), che potrebbero garantire una risposta più adeguata ai loro bisogni. Un ulteriore aspetto critico riguarda l'accesso ai servizi sanitari, in particolare quelli relativi alla salute sessuale e riproduttiva e alla prevenzione e contrasto della violenza di genere. La posizione remota della struttura complica l'accesso a questi servizi, poiché il consultorio locale è quasi interamente composto da personale obiettore di coscienza e l'area non dispone di centri antiviolenza facilmente raggiungibili. L'unico supporto disponibile è rappresentato dall'ente antitratto locale, attivato dal personale del centro per rispondere ad esigenze specifiche. Inoltre, dalle attività di ascolto è emerso che le ragazze non avevano ricevuto informazioni adeguate sui temi della violenza di genere, della salute sessuale e riproduttiva e sui relativi diritti e servizi, il che limita la loro capacità di accedere in modo consapevole e informato a tali risorse, sia durante la permanenza nel centro che successivamente, in caso di allontanamento.



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

6. L'accertamento dell'età



6 L'ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

In merito all'accertamento dell'età il Comitato delle Nazioni unite per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha notato come questa sia di fondamentale importanza, in quanto il suo risultato determina se la persona che si è dichiarata minore sarà protetta dallo Stato in quanto tale e, similmente, se, a seguito di tale accertamento, la stessa godrà dei diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹.

L'agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ricorda che "l'accertamento dell'età si riferisce alle procedure attraverso cui le autorità cercano di determinare l'età legale di un migrante per individuare le procedure e le norme da seguire in materia di immigrazione. Le procedure di accertamento dell'età devono rispettare i diritti del minore"².

Il Ministero dell'interno ha specificato con apposita circolare del 2007 come "l'esigenza di accertare le generalità degli immigrati, inclusi i minorenni, sprovvisti di documenti, assume (...) particolare rilevanza atteso che, se il minore è erroneamente identificato come maggiorenne, possono essere adottati provvedimenti gravemente lesivi dei suoi diritti, quali l'espulsione, il respingimento o il trattenimento in un Centro di permanenza temporanea o di identificazione"³.

La normativa italiana, in particolare il Decreto legislativo 142/2015, così come novellato e integrato dalla Legge 47/2017, in merito all'accertamento dell'età recepisce e rispecchia gli standard internazionali. Tuttavia, le riforme legislative intervenute nel 2023 attraverso l'adozione del Decreto legislativo 133/2023, convertito e integrato dalla Legge 176/2023, hanno introdotto, date certe condizioni, una nuova procedura per l'accertamento dell'età, che

1 Committee on the Rights of the Child, Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 76/2019, para. 8.3, <https://juris.ohchr.org/casedetails/2920/en-US>

2 European Union Agency for Fundamental Rights, Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, para. 9.2. Accertamento dell'età, punti salienti, p. 230.

3 Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007, Identificazione di migranti minorenni



differisce radicalmente da quella ordinaria, che prevede, invece, una procedura di carattere olistico e multidisciplinare, basata su una valutazione del superiore interesse del minore e sul principio di presunzione di minore età.

In particolare, tale procedura si applica in deroga a quella ordinaria, in caso di "arrivi consistenti, multipli e ravvicinati". Date tali condizioni - peraltro sprovviste di criteri di misura e, perciò potenzialmente discrezionali e dipendenti per definizione da variabili contingenti - l'Autorità di Pubblica Sicurezza, "nell'immediatezza" degli arrivi può disporre rilievi antropometrici o altri accertamenti sanitari, anche radiografici. Immediata comunicazione viene data alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, che, nei casi di particolare urgenza - anche qui non meglio definiti i motivi dell'urgenza - può autorizzare oralmente e confermare per iscritto solo successivamente. Il verbale delle attività compiute è notificato all'interessato/a e a chi esercita i poteri tutelari (ove nominato) e può essere impugnato presso il Tribunale per i minorenni entro 5 giorni dalla notifica.

La nuova norma non fa alcun riferimento esplicito a garanzie quali la compiuta informativa al minore sulla procedura, il rispetto del superiore interesse del minore di cui all'articolo 3 della Convenzione dell'Onu, lo svolgimento di un adeguato colloquio nel rispetto del diritto all'ascolto - sancito dall'articolo 12 della Convenzione dell'Onu e considerato, assieme al principio del superiore interesse del minore citato, uno dei quattro principi fondamentali dal Comitato Onu -, o la nomina di un tutore.

Non viene pertanto applicato all'interessato il principio di presunzione della minore età, che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo considera un elemento intrinseco della tutela del diritto al rispetto della vita privata di una persona straniera non accompagnata che si dichiara minorenne ed implica, appunto, che sufficienti garanzie procedurali devono accompagnare la relativa procedura di accertamento dell'età⁴.

Ulteriori criticità riguardano la compressione del diritto di ricorso dovuto all'introduzione di un termine estremamente breve, cinque giorni, per impugnare il "verbale", assieme alle probabili condizioni di accoglienza nelle more dell'accertamento in strutture temporanee e le conseguenti difficoltà di otte-

4 Corte europea dei dritti dell'uomo, Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 luglio 2022 - Ricorso n. . 5797/17 - Causa Darboe e Camara c. Italia, par. 153-154.



nere, tra l'altro adeguata informazione e supporto legale.

Date queste premesse, in caso di decisione sfavorevole, la persona coinvolta, qualora minorenne e non riconosciuta tale, a causa delle inadeguate garanzie procedurali, potrebbe essere esposta a gravi conseguenze, inclusa l'espulsione ed il refoulement, talora irreversibili.

In altre parole, il rispetto di diritti e principi fondamentali, la soppressione di essenziali garanzie procedurali e l'esposizione a gravi rischi e conseguenze talora irreversibili vengono fatti dipendere ed assoggettati al sopravvenire di meri elementi fattuali e variabili contingenti ed imprecisate.

Specialmente nel caso in cui la dimensione degli arrivi dovesse intensificarsi tali procedure, in deroga al regime ordinario e, soprattutto, a principi fondamentali e standard internazionali, potrebbero potenzialmente essere applicate in una molteplicità di casi.

Nonostante la centrale rilevanza e delicatezza che riveste l'accertamento dell'età per la protezione delle persone di minore età, le visite condotte hanno confermato un quadro impreciso, disomogeneo e non sempre in linea con la normativa e con gli standard internazionali. Talvolta è stato anche registrato uno scollamento tra la struttura di accoglienza e le istituzioni di riferimento nel territorio, incontrate e consultate nel corso delle visite, che in più di un'occasione non hanno potuto fornire informazioni sul tema, in merito alle casistiche, procedure seguite e quant'altro.

Quando è stato potuto acquisire le informazioni, queste hanno evidenziato difformità ed incongruenze con la normativa.

Tra queste si segnala la collocazione con gli adulti nelle more dell'accertamento, per coloro che erano stati inizialmente registrati come maggiorenni e conseguentemente trasferiti come tali presso un centro per adulti. A questo proposito nel corso delle attività di partecipazione due ragazzi hanno riferito di non essere stati creduti in merito alla loro minore età all'arrivo in Italia. Mentre uno dei due è poi riuscito ad ottenere prontamente i documenti ed essere conseguentemente trasferito in un centro per minorenni, il secondo ha dovuto attendere circa cinque mesi prima di ricevere i documenti attestanti la sua minore età ed essere così trasferito in una struttura dedicata. È evidente come tali prassi, portate a titolo esemplificativo, contraddicono palesemente la lettera della norma, basata sul rispetto del principio di presunzione della



minore età.

Il protocollo multidisciplinare sembra poco conosciuto e comunque raramente utilizzato; perciò, non è stato a maggior ragione possibile approfondire le sue eventuali modalità di impiego e procedure. È stato invece fatto riferimento al ricorso a procedure e protocolli dichiaratamente conformi, ma diversi dal protocollo multidisciplinare adottato nel 2020 e richiamato dalla recente normativa.

Un'ulteriore criticità emersa riguarda la presenza di minori infra-sedicenni nei centri per adulti, nonostante la norma preveda, per altro quale misura eccezionale, l'accoglienza di minori nei centri per adulti non al di sotto dei sedici anni. Al di là dell'evidente scollamento esistente tra la recente disposizione e la normativa europea e gli standard internazionali, appare evidente la difficoltà in mancanza di documenti di distinguere e separare gli infra-sedicenni dagli ultra-sedicenni. Durante le visite, infatti sono stati incontrati persone minori di sedici anni in strutture a loro non dedicate, almeno secondo il dettato normativo.



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

7. L'ascolto e la partecipazione degli Msna



7. L'ASCOLTO E LA PARTECIPAZIONE DEGLI MSNA

Numerose disposizioni della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza affrontano il tema del diritto alla partecipazione, che rappresenta sia un principio guida fondamentale della Convenzione stessa, sia una delle sfide più rilevanti da affrontare e realizzare. Promuovere la partecipazione degli Msna non significa solo garantirgli un ruolo attivo nella condivisione delle proprie esperienze, difficoltà e bisogni ma anche rafforzare la fiducia in loro stessi e nel sistema di accoglienza al fine di favorirne il percorso di inclusione sociale e autonomia. Proprio per questi motivi, durante le visite congiunte Agia, UNICEF e Unhcr nei luoghi di primo arrivo e nelle strutture di prima accoglienza sono state organizzate 8 attività finalizzate a favorire l'ascolto e la partecipazione degli Msna accolti. Le attività sono state realizzate anche con il supporto dello strumento di *U-Report On The Move* lanciato da UNICEF nel 2017 in Italia con l'obiettivo di favorire l'ascolto e la partecipazione degli Msna e giovani persone rifugiate e migranti in Italia su tematiche di loro interesse attraverso sondaggi online.

Le attività di ascolto e partecipazione, durante le visite, sono state guidate da facilitatori e facilitatrici (social mobilizer e mediatori e mediatrici linguistico-culturali), con il supporto della Garante e gestite con metodologie partecipative come segue:

Introduzione e riflessione sui valori: i partecipanti hanno preso parte a un momento iniziale di presentazione, seguito da un rompighiaccio focalizzato sul futuro, sui sogni e sulle aspettative personali. Questo momento iniziale non è stato solo un gioco rompighiaccio, ma un primo passo verso la costruzione di uno spazio sicuro, dove ognuno potesse sentirsi ascoltato e valorizzato.

Attività e giochi per conoscersi: attraverso queste attività psicosociali, si è favorito un clima di fiducia e di collaborazione, consentendo ai partecipanti di conoscersi meglio e creare connessioni. La partecipazione attiva dei/delle giovani è stata il cuore pulsante dell'attività.

Due attività sono state organizzate nello specifico:



This is my town, this is my city, che ha avuto come obiettivo principale la riflessione sulla città come spazio condiviso e sui servizi fondamentali per il benessere. Ogni elemento delle loro città immaginarie era legato a un diritto: il diritto all'istruzione, alla salute, al gioco, alla sicurezza. Parlare di diritti in un contesto pratico ha permesso ai partecipanti di comprendere meglio le connessioni tra ciò che desiderano e ciò a cui hanno diritto.

Here I am è stata una occasione per riflettere su identità sogni e aspirazioni, per andare oltre al semplice nome e provenienza. Il cuore dell'attività è stato il momento di creazione delle tavole visive, dove ciascun partecipante ha potuto rappresentare ciò che ama, i propri sogni e le cose importanti nella propria vita. Disegni, ritagli da riviste e parole si sono uniti per dare forma a racconti personali, un mosaico di emozioni e prospettive. Questo approccio ha permesso di superare le barriere linguistiche e culturali, offrendo uno strumento universale di comunicazione e creatività.

Presentazione della piattaforma U-Report: in un secondo momento è stato poi illustrato il funzionamento della piattaforma, evidenziando le sue funzionalità principali, con particolare attenzione alle attività, risorse e servizi più interessanti e più in linea con gli interessi e le aspirazioni dei partecipanti.

Registrazione sulla piattaforma: al termine i partecipanti sono stati guidati nella registrazione sulla piattaforma, ulteriore passo per promuovere un coinvolgimento attivo e consapevole.

Molti degli e delle Msna hanno provato a presentarsi in italiano in quanto sono consapevoli dell'importanza di conoscere la lingua italiana. È ricorrente il desiderio, nei minori coinvolti, di voler studiare per iniziare a conoscere ed imparare la lingua italiana. Hanno raccontato, infatti, di avere problemi di comunicazione all'interno e fuori dal centro. I ragazzi hanno condiviso che ciò che gli manca di più è la loro famiglia, alcuni di loro, purtroppo non hanno ancora avuto la possibilità di contattarla per mancanza del cellulare a prescindere dalla presenza o meno del wi-fi nei centri visitati.

Immaginano una vita in Italia ma al momento hanno "paura" dei pensieri negativi perché le loro giornate sono vuote, non fanno nulla, mangiano e dormono. La vita nei centri di accoglienza è dura. Non possono uscire, studiare, divertirsi. Non hanno nessuna informazione sul loro futuro, chiedono informazioni sui trasferimenti ma la risposta più ricorrente è che non ci sono posti.



I ragazzi incontrati hanno condiviso che in futuro desiderano studiare per diventare:

- elettricista,
- conducente camion;
- meccanico;
- sarto;
- mediatore culturale
- chef;
- calciatore;
- giocatore basket,
- saldatore;
- idraulico.

Le ragazze incontrate, invece, hanno condiviso che in futuro desiderano studiare per diventare:

- medico;
- ostetrica;
- infermiera;
- avvocato;
- cuoca;
- sarta di moda;
- pasticcera;
- giocatrice di basket;
- lavorare al supermercato come cassiera o in aeroporto.

Come descritto, i ragazzi sono stati coinvolti nell'attività *This is my town, this is my city* che aveva l'obiettivo di far pensare ad una città immaginaria in cui avrebbero voluto vivere e *Here I am*, dove ciascun partecipante ha potuto rappresentare ciò che ama, i propri sogni e le cose importanti nella propria



vita. I ragazzi hanno creato un luogo o città ideale, disegnando, ritagliando immagini dalle riviste e scrivendo dei loro pensieri.

La città o il luogo immaginario è stato arricchito da:

- case dei sogni in Italia,
- case nel proprio Paese di origine;
- campi di calcio,
- moschea;
- la propria famiglia;
- calciatori preferiti;
- piantina del centro con l'elenco delle cose da migliorare;
- scuola;
- una strada con l'illuminazione e la rete Wi-Fi;
- tradizioni del proprio Paese di origine;
- scritte in italiano;
- un cuore spezzato a simboleggiare lo stato d'animo;
- trofei;
- campi di basket;
- piramidi;
- auto;
- natura;
- ospedali/cliniche sanitarie.

I ragazzi e le ragazze incontrate hanno partecipato attivamente, hanno mostrato interesse per l'attività e una gran voglia di essere ascoltati, condividere le loro aspettative per il futuro, i loro bisogni, esigenze, il loro senso di smarrimento e incertezza.

Attraverso l'ascolto è stato possibile amplificare le loro voci al fine di promuovere un supporto più efficace e adeguato ai loro bisogni specifici. È neces-



sario ed essenziale che si attui un vero cambiamento strategico nella logica dell'accoglienza: dagli interventi in emergenza si deve passare ad un sistema stabile di tutela e protezione dei minori stranieri non accompagnati disposto non solo a livello normativo ma rappresentato anche nella concretezza della realtà.

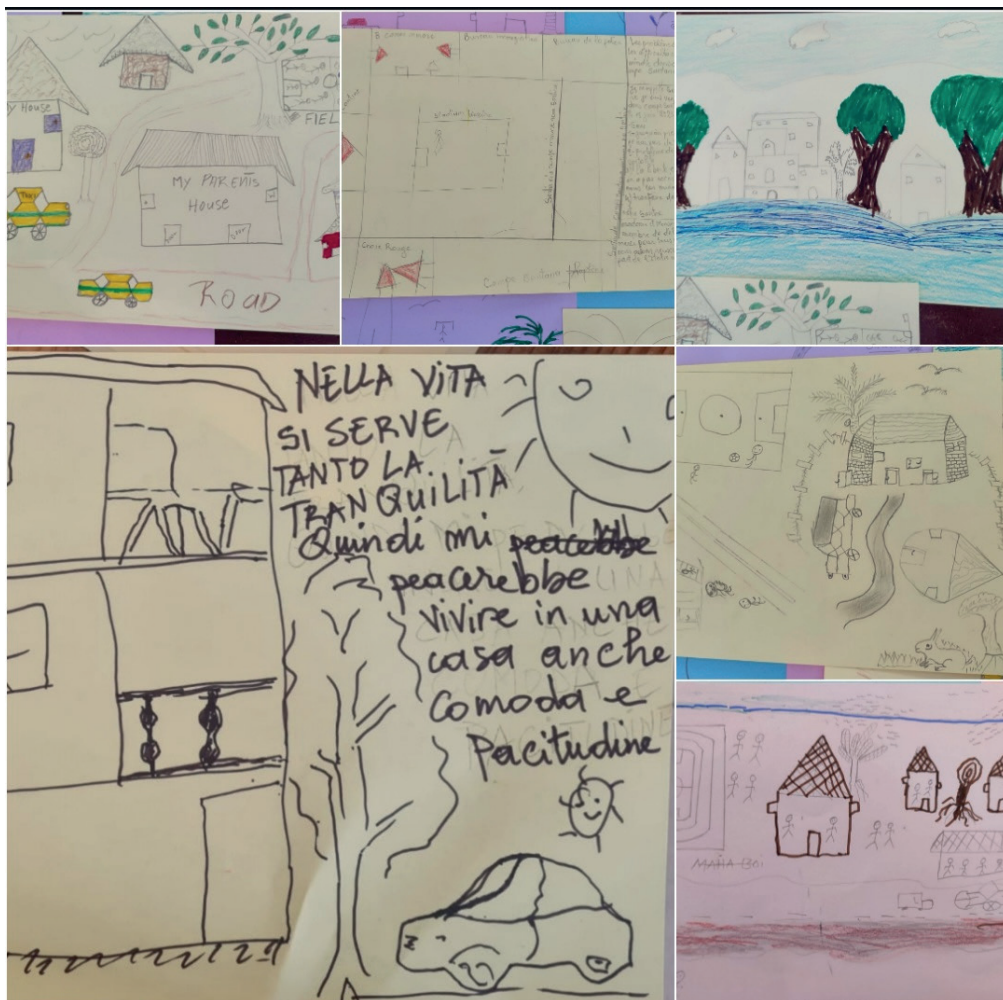
*HO BISOGNO DI ESSERE LIBERO
HO BISOGNO CHE OGNUNO DI NOI ABBA UN TUTORE
HO BISOGNO DI UN BUON CAMPO
PER I MIEI ALLENAMENTI DI CALCIO
DEVO TROVARE LAVORO
MI PIACEREBBE FARE DELLE GITE IN MONTAGNA
MA NOI NON USCIAMO QUASI MAI
MI PIACE MILANO*

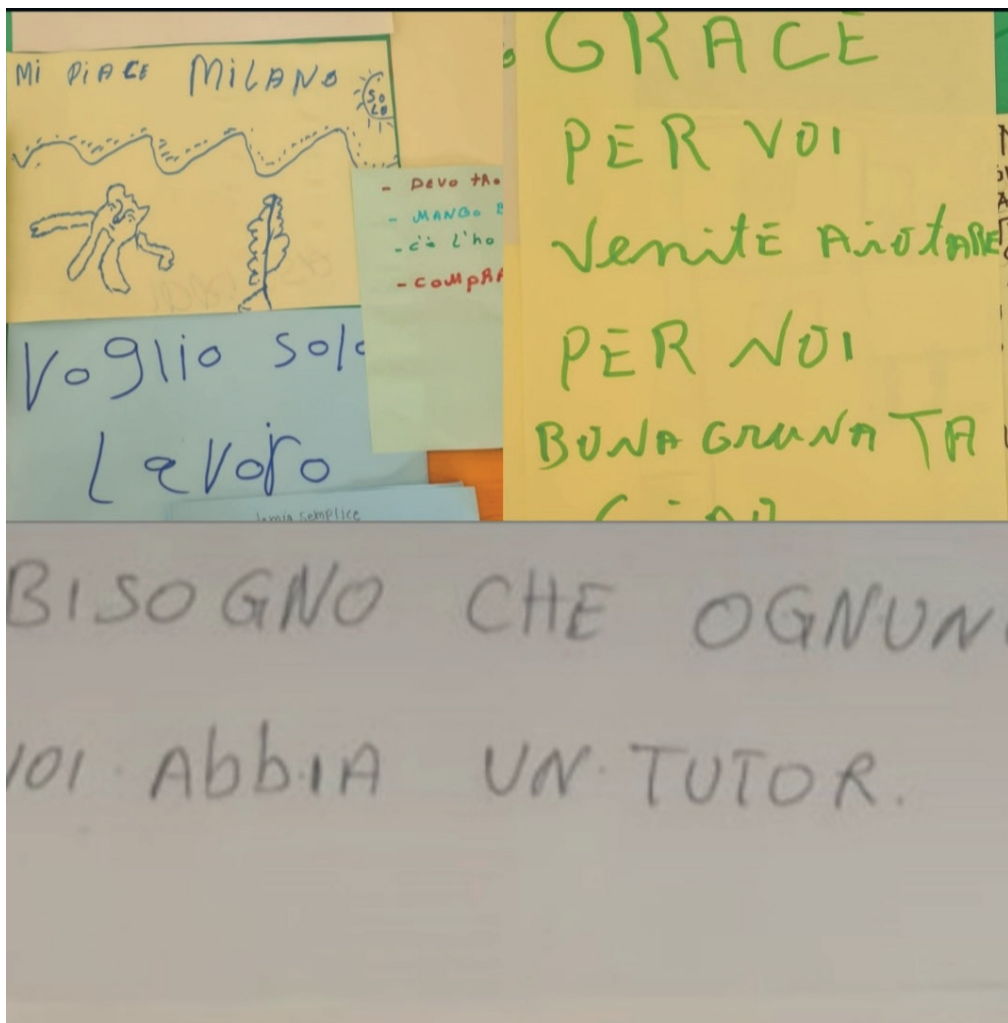


*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Le immagini

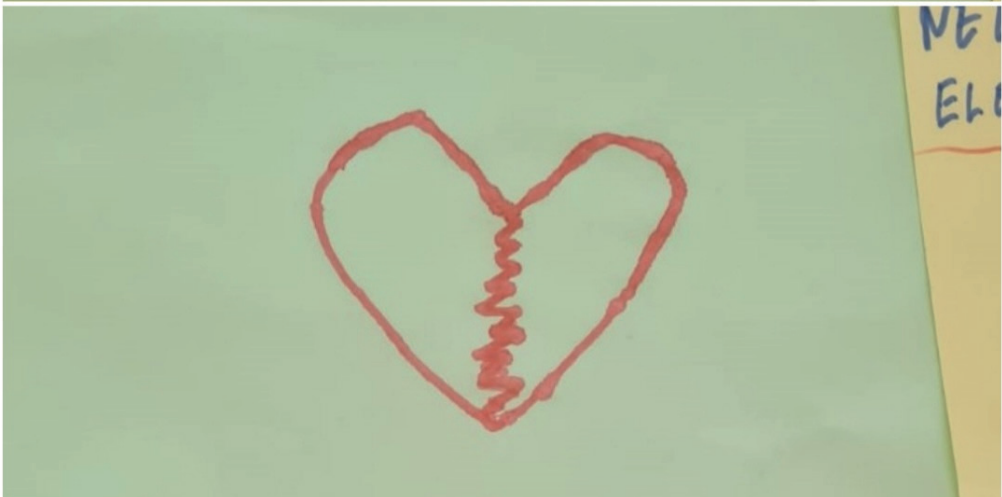






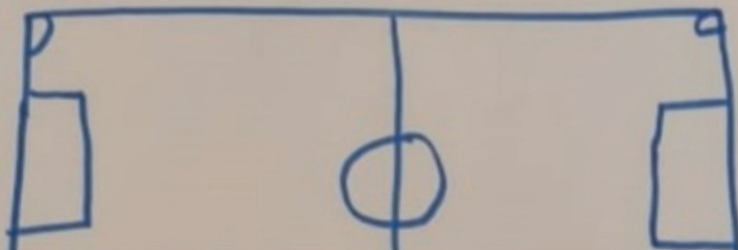


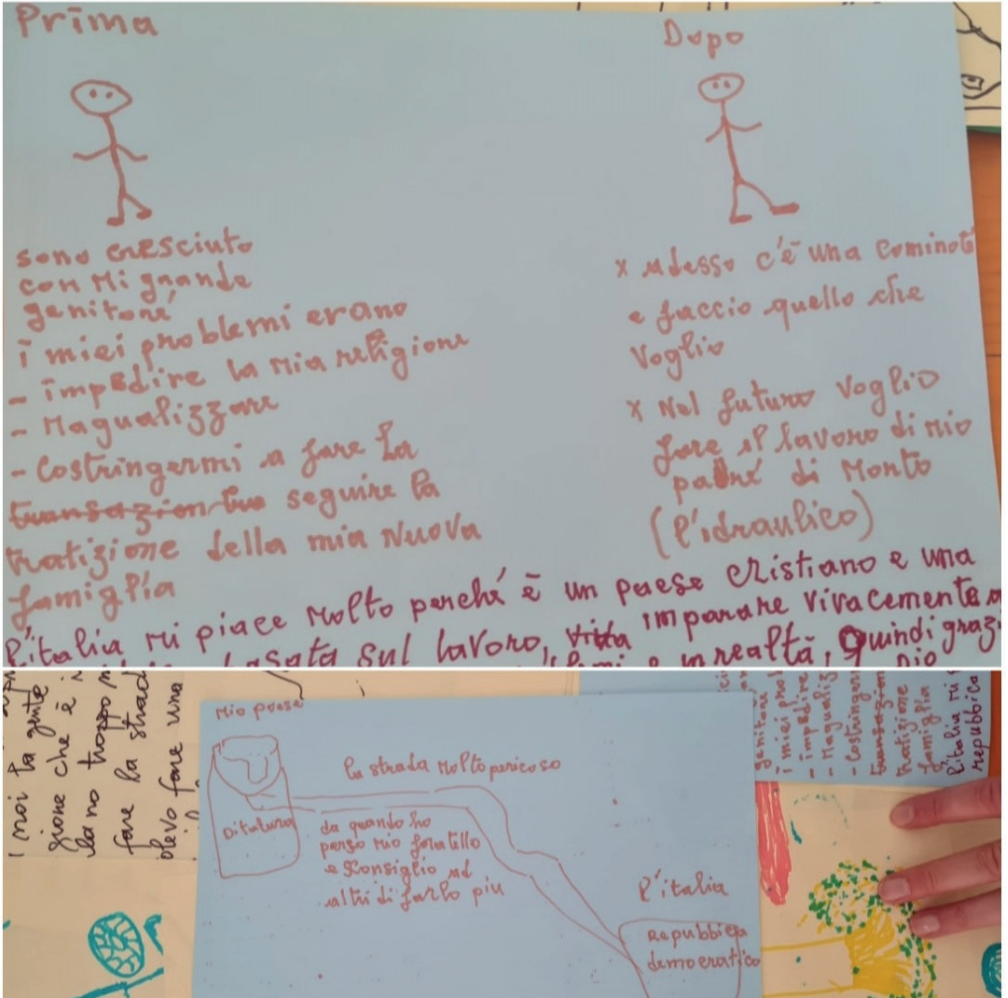
- DEVO TROVARE LAVORO.
- MANGIO BELLO CIBO.
- C'È L'HO BELLA CASA.
- COMPRARE UNA MACCHINA.

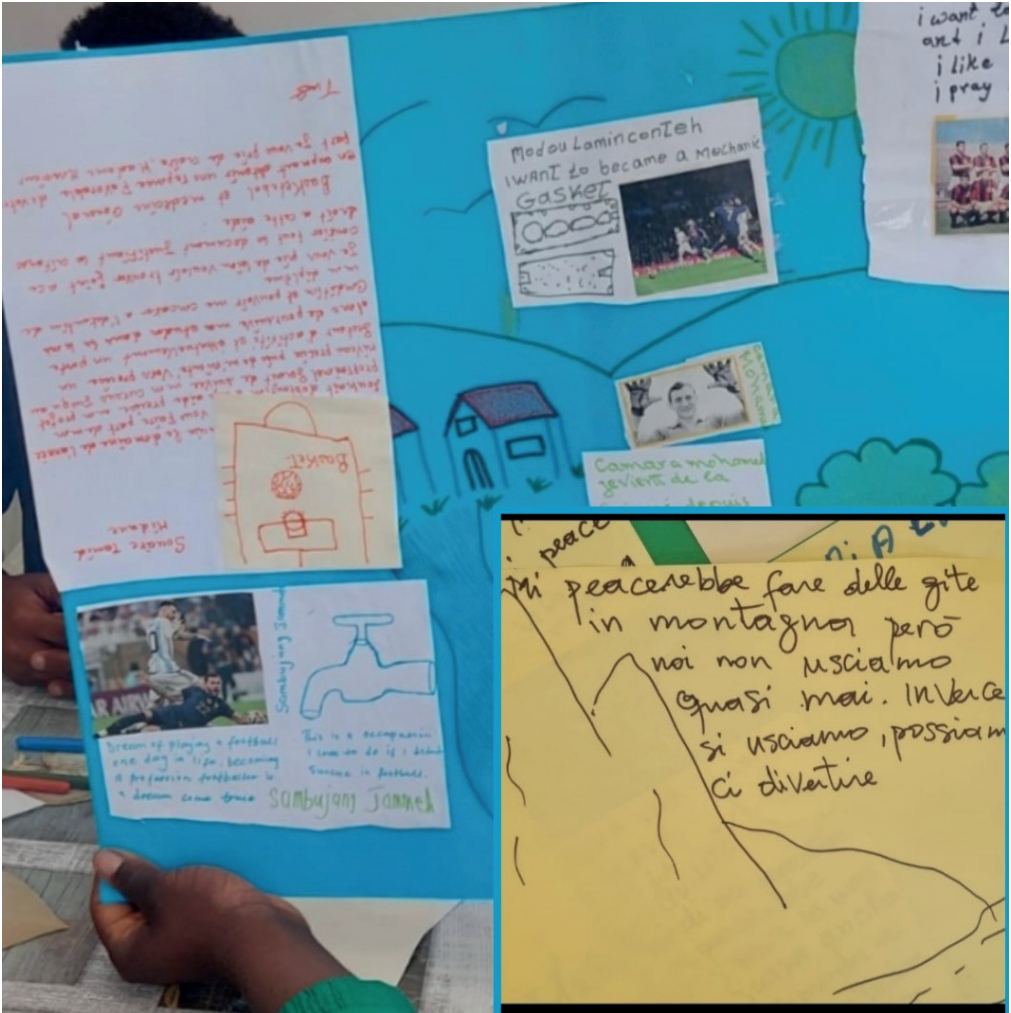


HO BISOGNO DI ESSERE
LIBERO.

HO BISOGNO DI UN BUON
CAMPO PER I MIEI ALLENAMENTI
DI CALCIO.









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

Via di Villa Ruffo, 6
00196 Roma
(+39) 06 6779 6988
segreteria@garanteinfanzia.org
www.garanteinfanzia.org