



Osservatorio Nazionale sui  
Minori Stranieri non Accompagnati

**MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

# 47 LA LEGGE 2017

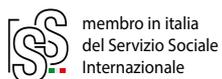
**UN SISTEMA DI ANALISI E AZIONE**

**RICOGNIZIONE RAPIDA APPLICATA ALLE CITTÀ DI  
GENOVA / ANCONA / PALERMO / BOLOGNA / ROMA**

Questa pubblicazione si propone di presentare i primi risultati delle attività di ricognizione rapida condotte da Defence for Children International Italia, nell'ambito del progetto Child Rights Helpdesk, a conclusione del primo anno di ricerca realizzata insieme a CeSPI nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati. I risultati qui proposti saranno presentati in una versione integrata e ottimizzata della sezione relativa alla ricognizione rapida, già oggetto di pubblicazione nel novembre 2020, nell'ambito del rapporto generale di CeSPI relativo alle attività dell'Osservatorio citato. DCI-I ha condiviso l'impianto e la metodologia di osservazione e ricerca curando la rilevazione in Genova e Ancona, CeSPI la rilevazione in Roma, Palermo, Bologna.

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

Si ringraziano tutte le istituzioni, le organizzazioni, i professionisti, i soggetti che a diverso titolo, anche personale in qualità di membri della società civile, hanno collaborato nella fase di rilevazione dei dati nei territori coinvolti.



con il sostegno di



MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

# 47 LA LEGGE DEL 2017

UN SISTEMA DI ANALISI E AZIONE

UNA RICOGNIZIONE RAPIDA APPLICATA ALLE CITTÀ DI  
**GENOVA / ANCONA / PALERMO / BOLOGNA / ROMA**

a cura di

PIPPO COSTELLA / MATTEO BUFFA / CLAUDIA RUTA / FRANCESCA LA CIVITA

**per Defence for Children Italia – Child Rights Helpdesk**

DANIELE FRIGERI / SEBASTIANO CESCHI / MARIANNA LUNARDINI / IRENE CARBONE

MICHELE SCALA / SOFIA AGOSTA / ROSANGELA COSSIDENTE

**per CeSPI**

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

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

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

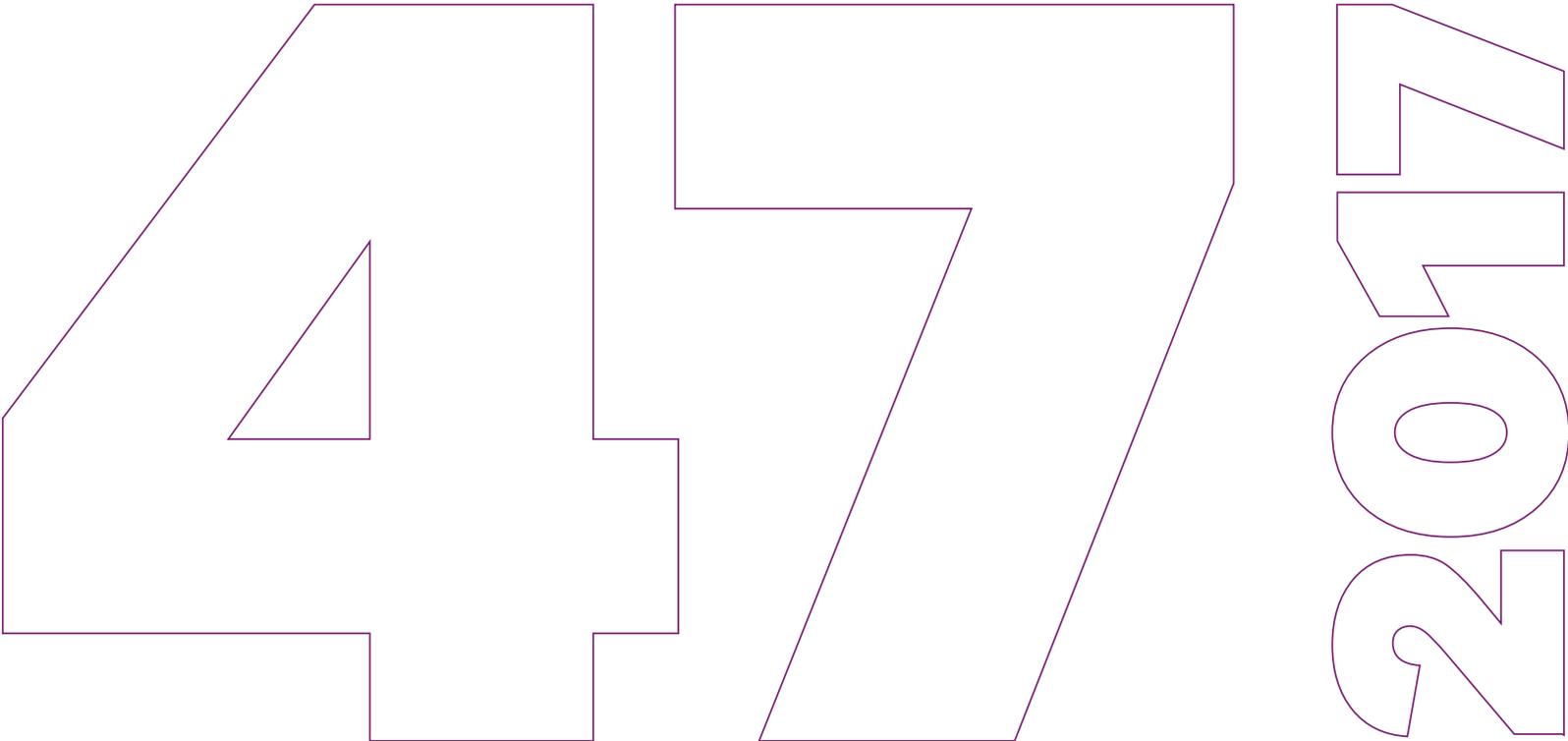
Defence for Children International, ha istituito con Cespi una partnership centrale per sostenere e sviluppare le attività dell'Osservatorio Nazionale. Il 30 novembre 2020 è stata realizzata la prima riunione del tavolo inter-istituzionale che accompagnerà gli sviluppi futuri del lavoro.

Per informazioni: [www.defenceforchildren.it](http://www.defenceforchildren.it) – email: [info@defenceforchildren.it](mailto:info@defenceforchildren.it)  
[www.cespi.it](http://www.cespi.it) – email: [cespi@cespi.it](mailto:cespi@cespi.it)

Layout e design: Yoge Comunicazione Sensibile – Italia

© Defence for Children International Italia/CeSPI – Dicembre 2020

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



## Sommario

Prefazione.....	6
Nota introduttiva alla prima pubblicazione.....	8
<b>I.</b> Impianto di analisi sugli snodi fondamentali della legge n. 47/2017.....	10
<b>II.</b> Rapid Assessment – Città di Genova .....	36
<b>III.</b> Rapid Assessment – Città di Ancona.....	59
<b>IV.</b> Rapid Assessment – Città di Palermo.....	78
<b>V.</b> Rapid Assessment – Città di Bologna .....	94
<b>VI.</b> Rapid Assessment – Città di Roma.....	108
<b>VII.</b> Osservazioni conclusive per l’ottimizzazione dell’impianto di rilevazione e i prossimi sviluppi della ricognizione rapida su altri territori .....	125
ALLEGATO I .....	133

# Prefazione

Dopo un anno di pandemia mondiale, totalmente immersi a fronteggiare su più fronti le nuove drammatiche emergenze determinate dal Coronavirus - l'acutizzarsi di nuove povertà, di diseguaglianze sociali, lo spettro di una drammatica perdita collettiva di competenze culturali per gli studenti - siamo consapevoli che il tema dell'accoglienza e dell'integrazione dei minorenni stranieri non accompagnati sul nostro territorio esiga oggi una nuova centralità e una rinnovata attenzione da parte delle istituzioni e delle associazioni preposte alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. A causa della crisi da COVID 19, questi ragazzi - fragili tra i più fragili - rischiano di sfuggire definitivamente al sistema di protezione e integrazione andando a ingrossare le fila di quanti sono precipitati nel bisogno estremo e di finire vittima dei circuiti della illegalità.

Per queste ragioni il focus realizzato da Defence for Children International Italia, con il CeSPI e Child Rights Help Desk, all'interno dell'Osservatorio Nazionale sui Minori stranieri non accompagnati, costituisce un importante momento di verifica dello stato di attuazione della legge 47/2017, attraverso la realizzazione di un rapid assessment applicato ad alcune città italiane.

Quando, il 30 novembre scorso, ho partecipato alla prima riunione del Tavolo Interistituzionale dell'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non accompagnati, ho potuto apprezzare particolarmente il prezioso lavoro condotto nel primo anno di attività e documentato dal Rapporto presentato in quell'occasione, frutto tra l'altro - per quanto riguarda la sperimentazione metodologica della ricognizione rapida nelle cinque città campione individuate - dell'impegno scientifico congiunto fra il CeSPI e Defence for Children Italia, in stretta relazione con il progetto internazionale Child Rights Help Desk.

Il focus sugli esiti di questa prima sperimentazione, qui ben illustrati, ha il merito di mettere in evidenza lo stato dell'arte di quanto realizzato, condotto e in itinere nelle città di Genova, Ancona, Palermo, Bologna, Roma in tema di effettiva tutela dei minorenni stranieri non accompagnati presenti nel nostro Paese, a partire da una serie di indicatori derivati dalla normativa nazionale - la legge 47 del 2017 - e dalla normativa internazionale.

È interessante rilevare come la metodologia scientifica del rapid assessment, applicata a queste realtà, seppure a livello sperimentale, ma replicabile in altri territori, abbia consentito di disegnare una mappa articolata che ha posto in evidenza l'eterogeneità dell'applicazione della legge 47.

Lo studio rappresenta una importante radiografia che “illumina” le zone di ombra, le carenze, le mancate applicazioni o i margini di miglioramento di quanto disposto dalle norme che, nel 2017, furono approvate a larghissima maggioranza dal parlamento italiano, ma anche le tante buone prassi che ci confortano e ci indicano la strada da percorrere. Tra le ombre più preoccupanti la scarsità nei territori della figura del tutore volontario, vero motore del cambiamento necessario per l'accoglienza dei minori.

Gli esiti di questa analisi costituiscono uno strumento prezioso per verificare quanto i minorenni stranieri presenti sul nostro territorio siano effettivamente tutelati, nel rispetto della legge 47, dove si trovino, in che condizioni vivano, come venga salvaguardata la loro salute, quante risorse siano loro dedicate. Evidenziano, inoltre, l'imprescindibile urgenza di scandagliare limiti e difficoltà ancora presenti rispetto ad una loro presa in carico olistica e omogenea su tutto il territorio nazionale.

A partire da qui, è necessario intensificare e promuovere a tutti i livelli l'impegno a sostenere e portare avanti con sempre maggiore forza le azioni in grado di dare completa attuazione alla legge, nel nome del superiore interesse dei minori, fino al raggiungimento della piena tutela dei loro diritti.

Un cammino che va percorso costruendo sinergie e collaborazioni più efficaci e uniformi sul territorio tra i vari soggetti coinvolti: istituzioni nazionali e territoriali, enti di ricerca, Terzo settore, società civile, ciascuno nel proprio ambito di intervento, insieme a maggiori investimenti in termini di crescita civile e culturale, alla base del processo di accoglienza di questi ragazzi.

Per parte mia, rinnovo l'impegno e la determinazione a continuare insieme questa battaglia di civiltà.

Infine, ma non da ultimo, ritengo che questo lavoro, frutto di un importante sforzo collegiale e di un impegno davvero rilevante, anche per il contesto in cui tutti gli attori coinvolti si sono trovati ad operare, ci consegna uno strumento particolarmente utile per lo stato di applicazione della legge 47 nel nostro Paese. Per queste ragioni ringrazio tutti coloro che hanno contribuito, a vario titolo, alla realizzazione di questa indagine, un apripista per successivi approfondimenti. Sono profondamente grata agli amici di Defence for Children Italia, di Child Rights Help Desk, del CeSPI, e a tutti coloro che, all'interno dell'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati e in tutti gli altri contesti, si adoperano ogni giorno per accogliere e tutelare i diritti e la dignità di giovanissimi e giovanissime migranti, quando non bambini, costretti a lasciare il proprio paese alla ricerca di un futuro in Italia o in qualche angolo d'Europa. Grazie a chi ha compreso quanto sia opportuno e saggio costruire un sistema di accoglienza che guarda al futuro con lungimiranza e speranza.

Sandra Zampa

**Sottosegretario di Stato  
alla Salute**

# Nota introduttiva alla prima pubblicazione

La legge 47/2017 sui minorenni<sup>1</sup> stranieri non accompagnati rappresenta, in Europa, uno dei punti più avanzati relativi alle garanzie e tutele normative volte a proteggere tutte/i le/i minorenni che, senza genitori o adulti responsabili per loro, raggiungono i nostri confini.

La conformità ai principi e alle norme della legislazione internazionale, insieme alla loro traduzione pratica in una serie di procedure ed ambiti capaci di assicurare la protezione ed il benessere dei minorenni, rendono questo testo normativo un vero e proprio strumento sistematico particolarmente utile all'analisi e alla pianificazione delle politiche, delle strategie e delle azioni necessarie a garantire un contesto di tutela concertato tra i diversi attori istituzionali, e non, presenti nel sistema di accoglienza.

Pur concentrandosi su un gruppo particolare di minorenni, il testo di legge in argomento si propone, con consapevole attenzione a tutte le variabili rilevanti, in una logica tesa a realizzare pari opportunità di integrazione rispetto ai minorenni italiani evitando la configurazione di un sistema speciale o parallelo e allontanandosi dalla prospettiva spesso legata alla contingenza e all'emergenza che caratterizza molte delle politiche legate alla gestione del fenomeno migratorio. Per queste sue particolari caratteristiche, implicite ed esplicite, e nonostante l'assenza di dotazione finanziaria (aspetto che, certamente, pone seri limiti rispetto all'implementazione concreta dell'articolato) questa legge risulta particolarmente adatta ad essere tradotta in un'osservazione sistematica e sistemica della condizione dei minorenni stranieri non accompagnati e delle misure che devono essere messe in atto per garantire i loro diritti in linea con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 ratificata dal nostro paese con specifica legge nel 1991.

È proprio a partire da queste premesse che, nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Nazionale sui minorenni non accompagnati, Cespi e Defence for Children International – attraverso il suo Child Rights Help Desk – hanno ricercato un modo per potenziare la portata della L. 47/2017 attraverso una specifica azione di osservazione e ricognizione che utilizzasse l'articolato come sistema integrato utile a verificare lo stato di applicazione della legge nella concretezza dei fatti e delle politiche che li determinano, dal livello locale a quello nazionale.

Si è ritenuto pertanto che la legge, tradotta in una serie di indicatori, potesse essere utilizzata come un dispositivo per verificare l'effettiva convergenza o divergenza tra teoria e prassi, ma anche come un paradigma per una lettura multidisciplinare e sistemica del fenomeno, troppo

<sup>1</sup> Allo scopo della presente pubblicazione, chi scrive, anche in conformità con la dizione utilizzata dalla L. 47/2017, utilizza i termini minorenni/i e minore/i in modo equivalente. Si consiglia e si auspica, tuttavia, un uso progressivamente prevalente del termine minore/i in luogo di minore/i.

spesso condizionata da una poco gestibile frammentarietà determinata dalle diverse prospettive che interagiscono con esso, nella molteplicità dei mandati che vengono chiamati in causa.

L'Osservatorio sui minori stranieri promosso da CeSPI, che si propone appunto di osservare, a 360 gradi, la situazione dei minorenni stranieri non accompagnati nel nostro Paese, in una prospettiva attiva di miglioramento e di riforma, ci è sembrata una straordinaria opportunità e il contesto ideale per utilizzare la normativa in tutta la sua potenzialità ancora inespressa.

Nell'ambito del neo-costituito osservatorio si è così definito un sistema di indicatori che potessero rappresentarla fornendo, nel contempo, la possibilità di cogliere, nella realtà dei territori oggetto di rilevazione, gli elementi utili alla sua implementazione. Il sistema di indicatori comprende la specificità dei diversi ruoli e mandati relativi alla norma ma anche delle necessarie relazioni che devono essere individuate per una lettura interdipendente e condivisa del fenomeno relativa a tutte le misure che devono essere messe in atto in conformità con la disposizione legislativa. Per una lettura degli indicatori si sono definiti una serie di criteri trasversali relativi all'appropriatezza, alla conformità, all'efficacia e all'integrazione dei mandati. Ciascun indicatore, successivamente, viene guardato da vicino alla luce dei principi e dei riferimenti normativi internazionali (interposti) e nazionali (posti, dal Legislatore), evidenziando così, in via preliminare, alcune distanze tra teoria e prassi del diritto vivente. Il rapporto si concentra a questo punto sulle rilevazioni dedicate ai territori oggetto di indagine e alle relative risultanze.

Le riflessioni conclusive chiudono il rapporto, aprendo – a ben vedere – nuovamente lo sguardo su possibili futuri sviluppi della ricerca e sui GAPs (Genova, Ancona, Palermo, Bologna e Roma) relativi ai territori, alle loro distanze e connessioni complesse, alla necessità di ri-leggere i primi risultati in termini di adeguatezza, efficacia ed effettività, conformità e integrazione tra i diversi mandati e le diverse funzioni, nell'incontro tra le previsioni della Legge n. 47/2017 e le prassi dei territori oggetto di indagine.

Il presente lavoro, ancora da intendersi come sperimentale, rappresenta l'applicazione di questi intenti attraverso una prima parte che descrive la ratio del metodo concepito e utilizzato e una seconda che descrive la sua concreta applicazione, attraverso una ricognizione rapida in cinque città italiane. Una serie di osservazioni conclusive, infine, propone una sintesi dell'osservazione predisponendo anche alcune delle traiettorie per gli sviluppi futuri, previsti nel 2021, attraverso l'approfondimento della ricognizione e l'espansione su altri territori.

L'obiettivo della pubblicazione è certamente connotato dal desiderio di una condivisione il più possibile ampia di quanto realizzato in una prospettiva di miglioramento del metodo e della sua efficacia, con l'auspicio che la proposta possa contribuire a rinforzare un'interpretazione e un'azione sinergiche tra i diversi attori impegnati nella promozione e nella tutela dei diritti dei minorenni non accompagnati in linea con quanto propone la normativa di settore.

Siamo certi che, insieme a CeSPI e al sistema di osservazione che si sta via via affinando, in collaborazione con le agenzie e gli attori che già operano in questo campo, sarà possibile orientare le energie nella direzione indicata dalla Legge stessa<sup>2</sup>.

**2** La documentazione completa e gli aggiornamenti relativi ai lavori dell'osservatorio sono accessibili presso la specifica sezione del sito web di CeSPI <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati>

# I. Impianto di analisi sugli snodi fondamentali della legge n. 47/2017

## I.I Inquadramento giuridico

Come noto, nel 2017, è stata finalmente approvata una legge organica relativa ai minorenni stranieri presenti in Italia, la Legge 47/2017, cd “Legge Zampa”, che ha modificato la normativa in materia, trovando un riferimento fondamentale nella Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia (in seguito CRC), con l’obiettivo di rafforzare le tutele dei minorenni stranieri e garantire un’applicazione uniforme delle norme per l’accoglienza su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, come si avrà modo di meglio evidenziare nel presente capitolo, le prassi a livello territoriale ancora presentano significative diverse difformità e distanze tra quanto prevede la legge e la sua concreta applicazione. Tali difformità e distanze riguardano sia l’eterogenea applicazione tra le diverse regioni italiane, sia le divergenti prassi interpretative dei diversi attori istituzionali e non, locali e nazionali chiamati a coordinarsi per dare forma e conformità al sistema necessario per tradurre la norma in politiche, strategie e procedure capaci di rifletterne la sostanza e il contenuto.

Al fine di sostenere le attività di accoglienza dei minorenni da parte dei comuni è stata riconosciuta a tutti i minorenni non accompagnati la possibilità di accedere ai servizi territoriali, finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo. Il D.L. 113/2018, come convertito dalla L. 132/18, ha disposto inoltre che, al compimento della maggiore età, i neomaggiorenni richiedenti asilo rimangano nel SIPROIMI/SAI<sup>3</sup> fino alla definizione della domanda di protezione internazionale e, insieme ad essi, anche i non richiedenti protezione internazionale, in quest’ultimo caso, con alcune difficoltà riscontrate nel dare reale attuazione a tale possibilità.

A ormai tre anni dall’approvazione della L. 47/17, l’avanzato impianto di garanzia, tutela e protezione dei diritti dei minorenni stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale (ad oggi ancora privo di alcuni decreti attuativi) merita certamente un’attenzione specifica in termini di verifica relativa all’effettività del riconoscimento dei diritti previsti dal testo normativo in argomento, a partire da un’attenta considerazione del punto di vista del diritto vivente, segnatamente rispetto alla prassi amministrative e socio-educative vigenti.

---

<sup>3</sup> Come denominato nel novellato disposto del D. L. 130/2020 ad oggi ancora in fase di conversione e soggetto a possibili emendamenti.

## I.II Osservatorio: forme della ricognizione rapida (*rapid assessment*)

La proposta di effettuare un *rapid assessment* relativo allo stato di applicazione della Legge 47/2017 e della situazione dei minorenni stranieri non accompagnati si inserisce nell'ambito delle attività dell'European Child Rights Help Desk, progetto promosso e finanziato da Defence for Children International – Netherlands, che persegue e promuove la protezione dei diritti dei minorenni stranieri a partire da un rafforzamento della conoscenza e dell'applicazione uniforme del diritto internazionale e del diritto dell'Unione Europea nell'ambito di interesse in diversi Stati Membri. Le caratteristiche dell'ordinamento giuridico italiano nel recepimento di tale normativa, da un lato per interposizione costituzionale e, dall'altro e più di recente, grazie all'adozione della L. 47/2017, hanno suggerito l'opportunità di approfondire la tutela effettiva dei diritti dei minorenni stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale con un'attenzione specifica al diritto vivente e alle prassi amministrative e socio-educative che caratterizzano (e, in parte, diversificano) territori eterogenei, anche grazie all'assistenza socio-legale che, nell'ambito di tale progetto, Defence for Children International – Italia ha potuto garantire a livello locale in Liguria.

Il *rapid assessment* proposto consiste in un'indagine quantitativa e qualitativa intensiva che utilizza la triangolazione, l'analisi dei dati esistenti e la raccolta di dati aggiuntivi per sviluppare rapidamente una comprensione preliminare sullo stato di attuazione e sulle criticità nell'implementazione della Legge. Si tratta di uno strumento per la raccolta e la sistematizzazione di dati e informazioni che, adattando le tecniche *standard* della ricerca sociale, fornisce una metodologia sistematica per condurre rapide valutazioni qualitative delle condizioni e dei bisogni, delle conoscenze, degli atteggiamenti e delle pratiche locali negli ambiti di interesse. I metodi utilizzati hanno compreso, oltre all'analisi delle informazioni già esistenti, interviste formali e informali, conversazioni, osservazioni, osservazione partecipante e focus group. Il *rapid assessment* può essere utilizzato con altre tecniche per effettuare valutazioni rapide per la pianificazione o la valutazione.

Il triplice intento dell'impianto di rilevazione utilizzato è quello di reperire in modo celere informazioni rilevanti, mantenendo accesa l'attenzione alla necessaria interconnessione degli elementi raccolti nei diversi ambiti identificati a partire dal dettato normativo, affinare una metodologia sistematica e sistemica che possa essere applicata agilmente dal micro al macro sistema di riferimento proponendo la possibilità organizzata di comparazioni, sintesi significative e, in ultimo, veicolare attivamente presso gli interlocutori istituzionali e non una "mappa" dinamica di riferimento sollecitando un'attenzione al proprio specifico mandato nella sua relazione con quello degli altri attori presenti nel sistema. Quest'ultima può essere considerata come dimensione "attiva" dell'esercizio di osservazione.

L'osservatorio, che si è posto come obiettivo generale quello di verificare la situazione effettiva dei minorenni stranieri non accompagnati e l'effettività del riconoscimento dei loro diritti, ha utilizzato la normativa internazionale e nazionale in materia come paradigma di riferimento così da sperimentare una serie di indicatori definiti per la raccolta e l'organizzazione di dati secondari insieme a interviste e a testimoni privilegiati, come descritto in seguito.

Il *rapid assessment* si è svolto sperimentalmente, in un primo momento, in tre città, considerate particolarmente rappresentative non solo di diverse aree geografiche del paese e di diversi flussi di migrazione, ma di differenti divari (*gaps*) di implementazione della Legge che, a tali territori, sono collegati. Si tratta di Genova, Ancona e Palermo (da cui l'acronimo GAPs). Grazie alla collaborazione con il Centro Studi di Politica Internazionale di Roma (CeSPI), che ha curato il lavoro su Palermo, è stato possibile estendere l'*assessment* anche alle città di Roma e Bologna, che si pongono come fase sperimentale della rilevazione che si intende espandere al più presto – compatibilmente con la perdurante emergenza sanitaria nazionale e internazionale – alle città di Milano, Trieste, Firenze, Imperia, Ventimiglia. A tal fine sono state considerate aree in cui la presenza di minorenni stranieri non accompagnati è maggiormente significativa sulla base della diversa ripartizione dei minorenni per regioni di accoglienza illustrata nell'ultimo "Report di monitoraggio minorenni stranieri non accompagnati in Italia – Dati al 30 giugno 2020" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>4</sup>. I luoghi scelti ai fini della rilevazione vedono le seguenti percentuali, relative ai diversi territori regionali aggiornate al 31 maggio 2020: Sicilia (18,3%), Liguria (3,5%) Marche (2,1%), Lombardia (13,1%), Friuli Venezia Giulia (10,4%), Toscana (6,8%), Emilia Romagna (9,8%) Lazio (6,7%). Oltre al dato quantitativo, certo rilevante, altre peculiarità geografiche e amministrative complesse, hanno orientato la delimitazione dello spettro di indagine.

All'interno di tali ambiti regionali, come anticipato sopra, il *rapid assessment* si è concentrato in alcuni capoluoghi di regione, particolarmente rappresentativi in percentuale e per le peculiarità dei territori coinvolti e dei divari che, non solo geograficamente, li caratterizzano. Le città di Genova e Ancona, in questa prima fase sperimentale tesa anche alla verifica del sistema, sono state scelte anche in ragione di una presenza strutturata dell'operato di DCI-Italia e, in particolare, del progetto Child Rights Help Desk. Nell'ambito di quest'ultimo progetto, la creazione di un'unità di supporto socio-legale per minorenni stranieri non accompagnati è stata fondamentale anche ai fini della raccolta di informazioni utili per il *rapid assessment* e nella definizione delle criticità maggiormente rilevanti nell'implementazione della L. 47/17.

Il *rapid assessment* ha così coinvolto dati sia primari che secondari e ha incluso quindi una fase di *desk review* per raccogliere dati già esistenti, quali quelli forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o raccolti nell'ambito dei progetti finanziati dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) dell'Unione europea e altre attività già condotte da parte di DCI-I sul territorio ligure, nazionale e a livello internazionale. Tra questi un importante riferimento per la raccolta dei dati primari e secondari in Italia sono state le Unità Operative Locali (UOL), presenti in gran parte delle regioni italiane, ossia i soggetti che attuano il progetto "Monitoraggio della tutela volontaria per minorenni stranieri non accompagnati in attuazione dell'articolo 11, legge n. 47/2017" finanziato dal FAMI 2014-2020 (Prog. 2342).

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

## I.III Sistema di analisi e rilevazione

Per i dati primari sono stati individuati undici specifici indicatori afferenti al contenuto di specifiche disposizioni – la cui attuazione pare, preventivamente, particolarmente critica – della Legge 47/2017, sulla base di una *ratio* che ne ha motivato la selezione, contribuendo a qualificare la rilevanza dello sguardo della rilevazione. Tali indicatori sono preposti a rilevare dati quantitativi e qualitativi e sono stati scelti in modo da essere il più possibile SMART, ossia: **Specifici** rispetto alla questione da indagare; **Misurabili**, quantitativamente e/o qualitativamente; **Accessibili**, cioè tali che le informazioni siano effettivamente reperibili con un dispendio di risorse ed energie sostenibili; **Rilevanti** nel cogliere gli elementi chiave dell'osservazione; e **Temporalmente** circoscritti, cioè legati ad una chiara indicazione dell'orizzonte temporale di riferimento (2018-2019 o allo stato della rilevazione) ed acquisibili in modo rapido. Tali cinque caratteristiche degli indicatori hanno assicurato nelle prime cinque regioni di interesse, e lo stesso faranno nelle città cui l'*assessment* si rivolgerà nella sua seconda fase, che essi rispondano effettivamente alle esigenze del monitoraggio, della valutazione della situazione dei minorenni stranieri non accompagnati, nonché dell'applicazione della legge n. 47, nelle città selezionate.

**Figura 1**

*Indicatori SMART*

The logo consists of the word "SMART" in large, bold, orange lowercase letters. Each letter has a vertical label next to it, also in orange, indicating the characteristic it represents: 'S' for SPECIFICI, 'M' for MISURABILI, 'A' for ACCESSIBILI, 'R' for RILEVANTI, and 'T' for TEMPORALMENTE CIRCOSCRITTI.

È fondamentale, ma non scontato, che qualsiasi prospettiva di osservazione specifica sia sostenuta ed orientata da concetti e riferimenti chiari. In quest'ottica, come verrà descritto in seguito, ogni indicatore trova una definizione primaria derivata da specifici principi e norme della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia nella loro relazione con gli elementi sostanziali della legge 47/2017. Va sottolineato, inoltre, che ogni indicatore va inteso nella sua relazione di interdipendenza con gli altri. Questo elemento "sistemico" va ribadito anche in ragione della frammentazione di azioni ed attività, così come in quella dei diversi mandati, che sembra caratterizzare la concreta implementazione della legge.

Intorno a ogni indicatore è stata sviluppata una serie di descrittori per qualificare i dati, eventualmente anche attraverso ulteriori informazioni. I descrittori hanno permesso un carotaggio quantitativo e qualitativo per sperimentare la rilevanza dell'indicatore selezionato, nonché per esplorare le varie dimensioni qualitative del dato numerico con testimoni privilegiati. Tali testimoni privilegiati sono stati selezionati sulla base del loro ruolo significativo per l'area esplorata e sulla base dell'esperienza di DCI e del CeSPI nei territori di riferimento.

In ultimo va sottolineata ancora la valenza di questa prima fase sperimentale di rilevazione che consentirà di verificare l'impianto predisposto ed ottimizzarlo per espanderne l'applicazione su altri territori, integrando il sistema con ulteriori punti di osservazione, eventualmente rivedendo il novero degli indicatori che, oltre alla visualizzazione che sarà presentata al lettore nelle pagine immediatamente seguenti, potranno essere approfonditi, anche rispetto alla *ratio* e ai descrittori puntuali, come al paragrafo V del primo capitolo di questo rapporto<sup>5</sup>.

Si rinvia, inoltre, allo stesso paragrafo per un prospetto sintetico di punti critici, identificati in base all'esperienza di DCI-Italia, relativi alla situazione dei minorenni stranieri non accompagnati e all'applicazione della legge n. 47/2017, che hanno ispirato la definizione degli indicatori di monitoraggio e valutazione<sup>6</sup> rappresentando la circolarità definitoria degli stessi dal punto di vista metodologico, delle conversazioni che hanno animato le interviste con, sempre al centro, il superiore interesse di ogni minorenne, la rappresentazione degli strumenti legislativi indagati e dei diritti di cui queste norme impongono la garanzia con disposizioni così indissolubilmente intrecciate ed interdipendenti.

A supporto del processo di analisi si era progettata l'organizzazione di tre seminari consultivi sul territorio nazionale, uno al Nord, uno al Centro e uno al Sud, per confrontarsi con testimoni privilegiati e *stakeholders* istituzionali e non, al fine di raccogliere dati relativi al loro posizionamento rispetto agli indicatori e ai descrittori. Considerata l'emergenza sanitaria in atto, abbiamo organizzato un unico incontro nella forma di *focus group* a distanza riunendo i testimoni privilegiati disponibili e più rilevanti relativi alle diverse sedi. Le stesse interviste, al centro della rilevazione, si sono svolte a distanza; tale circostanza, che poteva suggerire il rischio di alcuni gaps metodologici, ha trovato invece – nel paradosso funzionale che ha connotato molte attività svoltesi tra marzo e maggio 2020 sul territorio nazionale – un buon riscontro da parte dei testimoni privilegiati consultati, anche grazie ad un'ottimizzazione dei tempi, un abbreviamento delle distanze fisiche, nonché ad attenzioni accurate rispetto all'utilizzo di strumenti (quali la visualizzazione degli indicatori) che fossero idonei a ridurre tali distanze tra i soggetti coinvolti, privilegiando piuttosto le connessioni (non solo nell'etere) tra questi. L'obiettivo del *rapid assessment* nei termini descritti ha permesso di fornire una fotografia della situazione dei minorenni stranieri non accompagnati in Italia entro il primo semestre del 2020.

---

<sup>5</sup> Si veda la tabella al paragrafo V di questo capitolo, pp. 30 e ss.

<sup>6</sup> Si veda, come sopra, pp. 33 e ss.

## I.IV Gli indicatori utilizzati

Ogni indicatore si compone di una breve spiegazione narrativa, seguita dai riferimenti normativi internazionali e nazionali e dai descrittori sviluppati.

L'immagine riportata, utilizzata anche per l'interlocuzione con i diversi attori intervistati, presenta sinteticamente le diverse prospettive di osservazione che, a partire dagli snodi centrali della legge 47/2017, sono state utilizzate per definire l'impianto sistemico di rilevazione.

**Figura 2**  
Schema degli indicatori





# 1. SOSTENIBILITÀ

Attraverso questo indicatore “strutturale” si intende verificare le possibilità, le risorse, le competenze, le allocazioni finanziarie, i sistemi organizzativi resi disponibili in un dato territorio per sostenere quantitativamente e qualitativamente il sistema di accoglienza per i minorenni, in conformità con quanto prevede il dettato normativo.

## PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

### CRC Articolo 1

- 1] *Ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile.*
- 2] *Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza;*

### Articolo 2.2

*Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi*

*genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari.*

### L. 47/2017 Art. 1 Ambito di applicazione

- 1] *I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.*
- 2] *Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità.*

### Art. 2 – Definizione

- 1] *Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.*

## DESCRITTORI:

Quanti minorenni stranieri non accompagnati sono presenti nei territori di riferimento (Comune, Provincia, Regione) In rapporto a:

- ✓ Numero di abitanti
- ✓ Reddito pro-capite
- ✓ N. di posti qualificati per l'accoglienza (CAS/SIPROIMI/ comunità di seconda accoglienza dell'ente locale)

- ✓ Numero di tutori
- ✓ Risorse poste in bilancio per territorio di interesse
- ✓ Numero di AASS dedicate/i ai minorenni stranieri non accompagnati
- ✓ Numero di mediatori
- ✓ Uffici etno-psi
- ✓ Numero di iscrizioni anagrafiche

- ✓ Numero di minorenni stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale (in seguito, in breve, p.i.).
- ✓ Protezioni concesse agli stessi (eventuale raffronto con il 2018 per pesare effetti D.L. 113/18 e conversione).
- ✓ Numero di minorenni stranieri non accompagnati resi(si) irreperibili

## 2. POSTI QUALIFICATI PER L'ACCOGLIENZA



Il secondo indicatore intende porre l'attenzione sugli standards psico-socio-educativi delle strutture e sulla loro necessaria connessione con il contesto territoriale nel garantire la considerazione e la risposta ai bisogni dei ragazzi accolti. Ciò per garantire il superiore interesse del minorenne in considerazione della particolare situazione di vulnerabilità che deve essere considerata nella predisposizione delle condizioni e nei processi di accoglienza, anche in relazione alle misure e competenze di mediazione culturale che si rendono necessarie.

### PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

#### **CRC Articolo 20**

- 1]** *Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato.*
- 2]** *Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale.*
- 3]** *Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo di sistemazione in una famiglia, della Kafalah di diritto islamico, dell'adozione o in caso di necessità, del collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.*

#### **L. 47/2017 Art. 4 Strutture di prima assistenza e accoglienza per i minori stranieri non accompagnati**

- 1]** *All'articolo 19, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo le parole: «di prima accoglienza» sono inserite le seguenti: «a loro destinate»; b) le parole: «a sessanta giorni, alla identificazione» sono sostituite dalle seguenti: «a trenta giorni, all'identificazione, che si deve concludere entro dieci giorni».*

#### **Art. 12 Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati**

- 1]** *All'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: (si riporta qui di seguito il testo dell'art. 19 del D.lvo citato, come modificato dalla L. 47/17, per agevolare la lettura).*

#### **Art. 19 Accoglienza dei minori non accompagnati**

- 1]** *Per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza, istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 27 agosto 1997, n. 281, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a sessanta giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard struttu-*

rali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'articolo 18. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future. La prosecuzione dell'accoglienza del minore è assicurata ai sensi del comma 2.

- 21** I minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale hanno accesso alle misure di accoglienza predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, fermo restando per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale l'accesso alle medesime misure di accoglienza nei limiti di cui all'articolo 1, comma 183, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. A tal fine gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'articolo 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati.
- 31** In caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui ai commi 1 e 2, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, secondo gli indirizzi fissati dal Tavolo di coordinamento di cui all'articolo 16. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza ai sensi del presente comma accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranie-

ri non accompagnati di cui all'articolo 1, comma 181, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nel limite delle risorse del medesimo Fondo.

- 41** Il minore non accompagnato non può essere trattato o accolto presso i centri di cui agli articoli 6 e 9.
- 51** L'autorità di pubblica sicurezza da' immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 e seguenti del codice civile, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati.
- 61** Il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore. Il tutore può essere sostituito solo in caso di necessità.
- 71** Al fine di garantire il diritto all'unità familiare è tempestivamente avviata ogni iniziativa per l'individuazione dei familiari del minore non accompagnato richiedente protezione internazionale. Il Ministero dell'interno stipula convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie, per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati. Le ricerche ed i programmi diretti a rintracciare i familiari sono svolti nel superiore interesse dei minori e con l'obbligo della assoluta riservatezza, in modo da tutelare la sicurezza del richiedente e dei familiari.

## DESCRITTORI:

✓ Mappatura (quantitativa e se possibile anche qualitativa e topografica) delle strutture dedicate all'accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati per territorio.

---

✓ Distribuzione dei minorenni per struttura in un arco di tempo determinato a campione (2019/2020).

---

✓ Numero di trasferimenti effettivi presso strutture SPRAR/SIPROIMI di seconda accoglienza per territorio.

---

✓ Tipologia e caratteristiche strutture di accoglienza.

---

✓ Impugnazioni.

---

### 3. NUMERO DI TUTORI VOLONTARI PER MINORE FORMATI E ATTIVI PER TERRITORIO



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

## PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

### **CRC Articolo 5.**

*Gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto ed il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, come previsto dagli usi locali, dei tutori o altre persone legalmente responsabili del fanciullo, di dare a quest'ultimo, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l'orientamento ed i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione.*

### **Articolo 18.**

- 11** *Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio comune secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo ed il provvedere al suo sviluppo. La responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori oppure, se del caso ai suoi rappresentanti legali i quali devono essere guidati principalmente dall'interesse preminente del fanciullo.*
- 21** *Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori ed ai rappresentanti legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo. 3. Gli Stati parti adottano ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano, il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari.*

### **L. 47/2017 Art. 11 Elenco dei tutori volontari**

- 11** *Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso ogni tribunale per i minorenni è istituito un elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, nel numero massimo di tre, salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni. Appositi protocolli d'intesa tra i predetti garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni sono stipulati per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. Nelle regioni e nelle province autonome di Trento e di Bolzano in cui il garante non è stato nominato, all'esercizio di tali funzioni provvede temporaneamente l'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università. (L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza monitora lo stato di attuazione delle disposizioni del presente articolo. A tal fine i garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano collaborano costantemente con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla quale presentano, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate).*
- 21** *Si applicano le disposizioni del libro primo, (titolo X, capo I), del codice civile.*

## DESCRITTORI:

- ✓ Quanti/quali soggetti partecipano alle formazioni per territorio?
- ✓ Quali soggetti si candidano a divenire tutori (genere, età, titolo di studio, occupazione, informazioni utili alla sostenibilità di un impegno gratuito così rilevante)?
- ✓ Quante formazioni e con quale cadenza vengono organizzate per territorio?
- ✓ Chi organizza le formazioni?
- ✓ Esistono campagne informative e di sensibilizzazione sul tema?
- ✓ Quante tutele sono state attivate dall'entrata in vigore della L. 47/17?
- ✓ Numero tutele attive/in corso allo stato della rilevazione.
- ✓ Tempo intercorso tra formazione conclusa e nomina effettiva.
- ✓ Quanti minorenni stranieri non accompagnati sono senza tutore ovvero con tutore istituzionale allo stato della rilevazione?



## 4. PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Il quarto indicatore concentra l'attenzione sui processi attraverso i quali ogni minorenne viene preso in carico e seguito dalle istituzioni competenti in considerazione della sua peculiare situazione individuale e dei suoi specifici bisogni in una prospettiva capace di considerare, oltre alla contingenza, gli elementi legati al suo passato e le prospettive attinenti allo sviluppo del suo progetto di vita.

### PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

#### **CRC Articolo 27.**

- 1]** *Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.*
- 2]** *Spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l'affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo.*
- 3]** *Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori ed altre persone aventi la custodia del fanciullo di attuare questo diritto ed offrono, se del caso, una assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.*
- 4]** *Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento al fine di provvedere al ricupero della pensione alimentare del fanciullo presso i suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero. In particolare, per tener conto dei casi in cui la persona che ha una responsabilità finanziaria nei confronti del fanciullo vive in uno Stato diverso da quello del fanciullo, gli Stati parti favoriscono l'adesione ad accordi internazionali oppure la conclusione di tali accordi, nonché l'adozione di ogni altra intesa appropriata.*

## **L. 47/17 Art. 9 Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati.**

### **Cartella sociale**

- 1]** *In attuazione dell'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati.*
- 2]** *In seguito al colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto dalla presente legge, il personale qualificato della struttura di accoglienza compila un'apposita cartella sociale, evidenziando elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore straniero non accompagnato. La cartella sociale è trasmessa ai servizi sociali del comune di destinazione e alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.*
- 3]** *La registrazione dei dati anagrafici e sociali dichiarati dal minore straniero non accompagnato è finalizzata a tutelare il suo superiore interesse e i suoi diritti e, in particolare, il suo diritto alla protezione*
- 4]** *Si applicano le disposizioni dell'articolo 7 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.*
- 5]** *All'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

## **DESCRITTORI:**

- |  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| ✓ <i>Quante cartelle sociali compilate per territorio?</i> | ✓ <i>Numero psicologi.</i>           |
| ✓ <i>Quante di esse tempestive?</i>                        | ✓ <i>Numero mediatori culturali.</i> |

# 5. PRASSI FORMALIZZATE DI ASCOLTO DEL MINORE



Considerando la partecipazione e l'ascolto del minore come imprescindibile elemento per garantire una risposta ai suoi bisogni conforme al dettato normativo, il quinto indicatore intende osservare come questa condizione venga applicata dai diversi attori, istituzionali e non, nel corso dei processi di accoglienza.

## PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

### **CRC Articolo 12.**

- 1]** *Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.*
- 2]** *A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziar*

*ria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.*

### **Articolo 13.1.**

- 1]** *Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni ed idee di ogni*

specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo.

- 21** L'esercizio di questo diritto può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge e che sono necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione di altrui; oppure b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche.

---

**L. 47/2017 Art. 15 Diritto all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati nei procedimenti**

- 11** Dopo il comma 2 dell'articolo 18 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono inseriti i seguenti: «2-bis. L'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati è assicura-

ta, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri e iscritti nel registro di cui all'articolo 42 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede.

- 2-ter]** Il minore straniero non accompagnato ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito. A tale fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale».

## **DESCRITTORI:**

✓ Numero di minorenni ascoltati presso il TM dalla nomina (buona prassi genovese) verificare se esiste equivalente negli altri territori di interesse o presso altra istituzione.

---

✓ Numero mediatori qualificati per territorio/ente di accoglienza/area culturale di competenza.

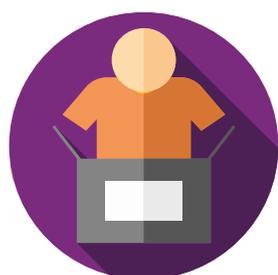
---

✓ Quante ore di mediazione a capitolato per struttura?

---

✓ Quante cartelle sociali compilate.

---



## **6. COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE**

In considerazione del fondamentale passaggio relativo all'identificazione del minorenne, intesa come fase attraverso la quale è possibile rilevare gli elementi rilevanti a garantire il riconoscimento della sua identità e, da qui, il suo superiore interesse, il sesto indicatore intende osservare la qualità, le competenze, l'efficacia e l'efficienza delle pratiche e dei processi messi in atto dai diversi attori che interagiscono in questa fase cruciale. Ciò considerando la continuità e l'integrazione delle specifiche prassi con le fasi successive dell'accoglienza.

# PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

## **CRC Articolo 7.**

**1]** Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto ad un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori ed a essere allevato da essi. 2] Gli Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide.

## **Articolo 8.1.**

### **L. 47/2017 Art. 5 Identificazione dei minori stranieri non accompagnati**

**1]** Dopo l'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, è inserito il seguente: «Art. 19-bis (Identificazione dei minori stranieri non accompagnati). – 1. Nel momento in cui il minore straniero non accompagnato è entrato in contatto o è stato segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o all'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, un colloquio con il minore, volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, secondo la procedura stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Al colloquio è garantita la presenza di un mediatore culturale.

**2]** Nei casi di dubbi fondati relativi all'età dichiarata dal minore si applicano le disposizioni dei commi 3 e seguenti. In ogni caso, nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge; si applicano, ove ne ricorrano i presupposti, le disposizioni dell'articolo 4 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.

**3]** L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria. Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. L'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a seguito del colloquio previsto dal comma 1. Tale intervento non è altresì esperibile qualora da esso possano derivare pericoli di persecuzione e nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'interno promuovono le opportune iniziative, d'intesa con gli Stati interessati, al fine di accelerare il compimento degli accertamenti di cui al presente comma (...).

## **DESCRITTORI:**

✓ Quanti colloqui per struttura/territorio?

✓ Numero/qualità operatori presenti.

✓ Numero psicologi.

✓ Numero mediatori culturali.

✓ Presenza resoconto/verbale cartella sociale.

✓ Numero incontri alla presenza di organizzazioni ex art. 5 L 47/17.

✓ Procedure – buone prassi Best Interest Assessment (in seguito, in breve, BIA).

✓ Quanti incontri avvengono alla presenza del tutore?

✓ Visita a sette strutture di prima accoglienza.



## 7. ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

Laddove si renda necessario un processo di accertamento dell'età, il settimo indicatore intende osservare le modalità attraverso le quali viene disposto e operato tale procedimento per garantire sempre il superiore interesse del minore, la dignità della persona così come l'applicazione di un procedimento olistico multidisciplinare e metodologie scientifiche adeguate, non discriminatorie e non lesive della sua integrità e dignità<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La presente pubblicazione tiene conto del recente intervento, in data 9 luglio 2020, del Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati della Conferenza delle Regioni, Stato, Regioni e Autonomie locali

### PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

#### **CRC Artt. 7.1. – 8.1.**

#### **L. 47/2017 Art. 5 Identificazione dei minori stranieri non accompagnati**

- (...) 4]** Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa.
- 5]** Lo straniero è informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono essere fornite altresì alla persona che, anche temporaneamente, esercita i poteri tutelari nei confronti del presunto minore.
- 6]** L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona.
- 7]** Il risultato dell'accertamento socio-sanitario è comunicato allo straniero, in modo congruente con la sua età, con la sua maturità e con il suo livello di alfabetizzazione, in una lingua che possa comprendere, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento. Nella relazione finale deve essere sempre indicato il margine di errore.
- 8]** Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge.
- 9]** Il provvedimento di attribuzione dell'età è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato in sede di reclamo ai sensi degli articoli 737 e seguenti del Codice di procedura civile. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro dieci giorni; ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione. Il provvedimento è altresì comunicato alle autorità di polizia ai fini del completamento delle procedure di identificazione».
- 10]** All'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

## DESCRITTORI:

- |   |   |   |
|---|---|---|
| ✓ <i>Quante procedure di accertamento dell'età per territorio coinvolto?</i>  | ✓ <i>Effettiva presenza – ruolo – mediatori culturali (quanti?)</i>                           | ✓ <i>Margine di errore riportato? Range?</i>  |
| ✓ <i>Effettiva multidisciplinarietà – quanti protocolli multidisciplinari in linea con la L. 47/17?</i>   | ✓ <i>Effettiva informativa rivolta al minorenni e al tutore (quante?)</i>                     | ✓ <i>Come è rappresentata la sintesi in sede di provvedimento finale?</i>               |
| ✓ <i>Effettiva residualità della procedura – per quanti casi si è ritenuto che vi fossero dubbi fondati sull'età dichiarata dal/la minorenni?</i> | ✓ <i>Esami condotti (quanti?).</i>  | ✓ <i>Valutazioni del TM in merito a quanto sopra nel provvedimento di attribuzione.</i> |
|   | ✓ <i>Metodologia (effettività favor minoris).</i>   | ✓ <i>Numero di impugnazioni e conseguente sospensione effetti.</i>                      |
|   | ✓ <i>Come avviene la sintesi fra le diverse discipline coinvolte in sede di accertamento?</i> |   |

## 8. INDAGINI FAMILIARI

La comprensione della storia e dei legami familiari di ciascun minorenni costituisce un elemento essenziale per predisporre misure tese a tutelare il suo superiore interesse: è su questa specifica dimensione che si concentra l'ottavo indicatore, teso ad osservare se e come quanto previsto dalla normativa in questo ambito viene messo in atto per ottimizzare i processi di accoglienza rivolti ai minorenni.



## PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

### **CRC Articolo 9.**

- 1]** *Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo oppure se vivono separati ed una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo.*
- 2]** *In tutti i casi previsti al paragrafo 1 del presente articolo, tutte le Parti interessate devono avere la*
- possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni.*
- 3]** *Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo.*
- 4]** *Se la separazione è il risultato di provvedimenti adottati da uno Stato Parte, come la detenzione, l'imprigionamento, l'esilio, l'espulsione o la morte (compresa la morte, quale che ne sia la causa, sopravvenuta durante la detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, lo Stato parte fornisce dietro richiesta ai genitori, al fanciullo*

lo oppure, se del caso, ad un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali concernenti il luogo dove si trovano il familiare o i familiari, a meno che la divulgazione di tali informazioni possa mettere a repentaglio il benessere del fanciullo. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti di per sé conseguenze pregiudizievoli per la persona o per le persone interessate.

#### **L. 47/2017 Art. 6 Indagini familiari**

- 1]** All'articolo 19, comma 7, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, dopo le parole: «Il Ministero dell'interno» sono inserite le seguenti: «, sentiti il Ministero della giustizia e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale,».
- 2]** All'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: «7-bis. Nei cinque giorni successivi al colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1, se non sussiste un rischio per il minore straniero non accompagnato o per i suoi familiari, previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse, l'esercente la responsabilità genitoriale, anche in via temporanea, invia una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini. 7-ter] Il risultato delle indagini di cui al comma 7 è trasmesso al Ministero dell'interno, che è tenuto ad informare tempestivamente il minore, l'esercente la responsabilità genitoriale nonché il personale qualificato che ha svolto il colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1. 7-quater] Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità».
- 3]** Sino alla nomina di un tutore, i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale possono essere svolti dal responsabile della struttura di prima accoglienza.
- 4]** Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

### **DESCRITTORI:**

- ✓ Numero indagini familiari effettuate per territorio.
- ✓ Tempestività (entro cinque giorni ad IOM o altro soggetto se diverso/convenzionato – dell'informazione delle risultanze da parte del Ministero dell'Interno al minore).

---
- ✓ Presenza consenso informato del minore.
- ✓ Utilizzo/Condivisione-Setting con minorenni stranieri non accompagnati delle risultanze e con esercente poteri tutelari/personale qualificato che ha partecipato al colloquio.

---
- ✓ Universalità – ovvero come vengono selezionati i casi meritevoli di indagini familiari?

---



## **9. AFFIDAMENTO FAMILIARE**

Il nono indicatore intende osservare se e come le istituzioni competenti mettono in atto misure, anche parziali, alternative all'istituzionalizzazione dei minorenni stranieri in considerazione della loro età e della loro particolare situazione.

## PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

### CRC Articolo 20.1.

#### L. 47/2017 Art. 7 Affidamento familiare.

1] Dopo il comma 1 dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, sono inseriti i seguenti: «1-bis] Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei

minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza. 1-ter] Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci.

### DESCRITTORI:

✓ Numero effettivi affidamenti famigliari per territorio.

✓ Individuazione - Caratteristiche persone/nuclei affidatari.

✓ Numero affidamenti omo-culturali.

✓ Esistono campagne di sensibilizzazione sul territorio allo stato della rilevazione?

## 10. ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SALUTE



Considerando il diritto all'istruzione e alla formazione come diritto fondamentale di cui ogni minorenne è titolare, il decimo indicatore si propone di osservare le possibilità e le modalità di accesso ad opportunità formative inclusive tese a potenziare le possibilità di istruzione e apprendimento dei ragazzi che considerino proattivamente le variabili e le particolari necessità derivanti dalla loro situazione. L'indicatore si propone, altresì, un'osservazione sull'accesso alle cure sanitarie e alla garanzia della salute applicando una prospettiva di carattere preventivo e una specifica attenzione a particolari necessità.

## PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

### CRC Articolo 27.

1] Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

2] Spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l'affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo.

- 31** *Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori ed altre persone aventi la custodia del fanciullo di attuare questo diritto ed offrono, se del caso, una assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.*
- 41** *Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento al fine di provvedere al ricupero della pensione alimentare del fanciullo presso i suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero. In particolare, per tener conto dei casi in cui la persona che ha una responsabilità finanziaria nei confronti del fanciullo vive in uno Stato diverso da quello del fanciullo, gli Stati parti favoriscono l'adesione ad accordi internazionali oppure la conclusione di tali accordi, nonché l'adozione di ogni altra intesa appropriata.*

---

**L. 47/2017 Art. 14 Diritto alla salute e all'istruzione**

- 11** *Al comma 1 dell'articolo 34 del testo unico è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «b-bis) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale».*
- 21** *In caso di minori non accompagnati, l'iscrizione al*

*Servizio sanitario nazionale è richiesta dall'esercitante, anche in via temporanea, la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza.*

- 31** *A decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano attivano le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni del presente comma nei limiti delle risorse finanziarie, strumentali e umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*
- 41** *In caso di minori stranieri non accompagnati, i titoli conclusivi dei corsi di studio delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sono rilasciati ai medesimi minori con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, anche quando gli stessi hanno compiuto la maggiore età nelle more del completamento del percorso di studi.*

## **DESCRITTORI:**

✓ Numero di iscrizioni.

✓ Numero CPIA per territorio.

✓ Tempistica iscrizione.

✓ Motivi ostativi (o ritenuti tali) all'iscrizione dai diversi attori.

✓ Tipologia di corsi e strutture (da alfabetizzazione in CPIA a istituti scolastici) coinvolti/e.

✓ Tirocini formativi.

✓ Presenza procedure BIA (ascolto).

# 11. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO VERSO LA MAGGIORE ETÀ, CONVERSIONE E PROSIEGUO



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

## PRINCIPI E NORME DI RIFERIMENTO

### CRC Articolo 27.1.

#### L. 47/2017 Art. 13 Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo

- 1] Al comma 1-bis dell'articolo 32 del testo unico, e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si applica l'articolo 20, commi 1, 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni». 2. Quando un minore straniero non

*accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.*

### DESCRITTORI:

- |  |   |   |
|--|---|---|
| ✓ Numero di conversioni e differenti tipologie | ✓ Quali sono i tempi per l'acquisizione del parere e per il successivo eventuale rilascio di permesso di soggiorno? | ✓ Quali modalità di presa in carico da parte dei Servizi vengono attivate in caso di prosieguo?               |
| ✓ Numero di istanze presentate?                | ✓ Numero di concessioni prosieguo per territorio.   | ✓ Quanti neomaggiorenni non richiedenti p. i. vengono sostenuti dopo la maggiore età in assenza di prosieguo? |
| ✓ Da chi vengono presentate?                   | ✓ Numero di istanze presentate?   | ✓ Quali tipologie e modalità di sostegno vengono attivate?  |
| ✓ Quanti rigetti?                              | ✓ Da chi vengono presentate?  |   |
| ✓ Quali motivazioni adottate?                  | ✓ Quanti rigetti?   |   |
|  | ✓ Quali motivazioni adottate?   |   |

## I.V La costruzione degli indicatori

La tabella sottostante illustra la costruzione degli indicatori, sulla base di una *ratio* ben definita, e dei possibili relativi descrittori e dei testimoni che si ritengono privilegiati ai fini dell'indagine:

IN	RATIO	DESCRITTORE	TESTIMONI PRIVILEGIATI
SOSTENIBILITÀ	L'individuazione del numero di minorenni stranieri non accompagnati presenti per territorio come variabile indipendente necessaria alla costruzione del campione della ricerca dovrà essere messa in relazione ad altre variabili rilevanti in termini di sostenibilità, come da sezione descrittori.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Quanti minorenni stranieri non accompagnati sono presenti nei territori di riferimento (Comune, Provincia, Regione), in rapporto a:</u></li> <li>● <u>Numero di abitanti</u></li> <li>● <u>Reddito pro-capite</u></li> <li>● <u>N. di posti qualificati per l'accoglienza (CAS/SIPROIMI/comunità di seconda accoglienza dell'ente locale)</u></li> <li>● <u>Numero di tutori</u></li> <li>● <u>Risorse poste in bilancio per territorio di interesse</u></li> <li>● <u>Numero di AASS dedicate/i ai minorenni stranieri non accompagnati</u></li> <li>● <u>Numero di mediatori</u></li> <li>● <u>Uffici etno-psi</u></li> <li>● <u>Numero di iscrizioni anagrafiche</u></li> <li>● <u>Numero di minorenni stranieri non accompagnati richiedenti p.i.</u></li> <li>● <u>Protezioni concesse agli stessi (eventuale raffronto con il 2018 per pesare effetti D.L. 113/18 e conversione).</u></li> <li>● <u>Numero di minorenni stranieri non accompagnati resi(si) irreperibili</u></li> <li>● <u>Ogni descrittore da pesare su Comune/ Regione (e da leggersi, eventualmente, in raffronto al territorio nazionale (in seguito, in breve, TN)</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>ENTI LOCALI</u></li> <li>➤ <u>RETE UOL/FAMI</u></li> <li>➤ <u>UFFICIO CITTADINI SENZA TERRITORIO (GENOVA) O EQUIVALENTE PER ALTRI TERRITORI</u></li> <li>➤ <u>REFERENTI COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA</u></li> <li>➤ <u>TRIBUNALE PER I MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>QUESTURA/E</u></li> <li>➤ <u>PREFETTURA/E</u></li> <li>➤ <u>RAPPORTI SIM</u></li> <li>➤ <u>MINISTERO POLITICHE SOCIALI</u></li> </ul>
NUMERO DI POSTI QUALIFICATI PER L'ACCOGLIENZA DEI MMSSNAA PER TERRITORIO	Verificare se le strutture nelle quali vengono collocati i minorenni stranieri non accompagnati soddisfano (...) gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni" - verificare se le esigenze e le caratteristiche del minorenne straniero non accompagnato risultanti dal colloquio di identificazione e del superiore interesse possono essere tenute in conto, eventualmente anche nei trasferimenti in altro Comune in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di 1° accoglienza e nelle strutture SPRAR/SIPROIMI	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Mappatura (quantitativa e se possibile anche qualitativa e topografica) delle strutture dedicate all'accoglienza per MSNA<sup>8</sup> per territorio.</u></li> <li>● <u>Distribuzione minorenni per struttura in un arco di tempo determinato a campione (2019/2020).</u></li> <li>● <u>Tipologia e caratteristiche strutture di accoglienza.</u></li> <li>● <u>Numero di trasferimenti effettivi presso strutture SPRAR/SIPROIMI di seconda accoglienza per territorio.</u></li> <li>● <u>Impugnazioni</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>ENTI LOCALI</u></li> <li>➤ <u>RETE UOL/FAMI</u></li> <li>➤ <u>UCST O EQUIVALENTE SERVIZI</u></li> <li>➤ <u>REFERENTI COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA</u></li> <li>➤ <u>TRIBUNALE PER I MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>QUESTURA/E PREFETTURA/E</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>TUTORI DIFENSORI</u></li> </ul>

<sup>8</sup> Pur riconoscendo la praticità dell'utilizzo degli acronimi MSNA e MMSSNAA, adottati anche nel presente documento per agevolare la lettura, si raccomanda che ogni riferimento, anche in forma scritta, alle e ai minorenni, avvenga per esteso.

IN	RATIO	DESCRITTORE	TESTIMONI PRIVILEGIATI
<p>N° DI TUTORI VOLONTARI PER MINORENNE FORMATE ATTIVI PER TERRITORIO</p>	<p>La presenza del tutore volontario migliora la qualità dell'accoglienza e dell'integrazione del minorenni</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Quanti/quali soggetti partecipano alle formazioni per territorio?</u></li> <li>● <u>Quali soggetti si candidano a divenire tutori (genere, età, titolo di studio, occupazione, informazioni utili alla sostenibilità di un impegno gratuito così impegnativo)?</u></li> <li>● <u>Quante formazioni e con quale cadenza vengono organizzate per territorio?</u></li> <li>● <u>Chi organizza le formazioni?</u></li> <li>● <u>Ci sono campagne informative e di sensibilizzazione sul tema?</u></li> <li>● <u>Quante tutele sono state attivate dall'entrata in vigore della L. 47/17?</u></li> <li>● <u>Numero tutele attive/in corso allo stato della rilevazione.</u></li> <li>● <u>Tempo intercorso tra formazione conclusa e nomina effettiva.</u></li> <li>● <u>Quanti minorenni stranieri non accompagnati sono senza tutore ovvero con tutore istituzionale allo stato della rilevazione?</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>GARANTE REGIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA</u></li> <li>➤ <u>TRIBUNALE PER I MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>REFERENTE DI COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA</u></li> <li>➤ <u>RETE UOL/FAMI</u></li> </ul>
<p>PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE</p>	<p>Deve essere assicurata l'assistenza affettiva e psicologica di persone e enti iscritti nel registro presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (in seguito, in breve, MLPS) e la sua rappresentanza legale e la presenza di un mediatore culturale (L. 47, art. 15 che ha introdotto all'art. 18 del D. lgs 142/2015 i commi c. 2bis e 2ter e in ogni procedimento che coinvolga il minorenni).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Quante cartelle sociali compilate per territorio?</u></li> <li>● <u>Quante di esse tempestive?</u></li> <li>● <u>Numero psicologi</u></li> <li>● <u>Numero mediatori culturali</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>TRIBUNALE PER I MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>GIUDICI ONORARI</u></li> <li>➤ <u>TUTORI</u></li> <li>➤ <u>RESPONSABILI DI STRUTTURA (OVE TUTORE SIA ISTITUZIONALE).</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>ENTI LOCALI (COMUNI)</u></li> </ul>
<p>PRASSI FORMALIZZATE DI ASCOLTO DEL MINORENNE</p>	<p>Verificare effettività dell'ascolto del minorenni e dell'individuazione (BIA) e preminenza accordata al suo superiore interesse</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Numero minorenni ascoltati presso il Tribunale per i minorenni dalla nomina (buona prassi genovese) verificare se esiste equivalente negli altri territori di interesse o presso altra istituzione.</u></li> <li>● <u>Numero mediatori qualificati per territorio/ente di accoglienza/area culturale di competenza.</u></li> <li>● <u>Quante ore di mediazione a capitolato per struttura?</u></li> <li>● <u>Quante cartelle sociali compilate.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>TM (UDIENZA DEDICATA ALL'ASCOLTO DOPO DUE MESI DALLA NOMINA DEL TUTORE).</u></li> <li>➤ <u>GIUDICI ONORARI</u></li> <li>➤ <u>TUTORI</u></li> <li>➤ <u>RESPONSABILI DI STRUTTURA (OVE TUTORE SIA ISTITUZIONALE).</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> </ul>

IN	RATIO	DESCRITTORE	TESTIMONI PRIVILEGIATI
COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE	<p>Deve essere svolto dal personale della struttura di 1° accoglienza, sotto la direzione dei Servizi dell'ente competente, coadiuvato, ove possibile, da enti iscritti dell'elenco del MLPS e "dev'essere garantita la presenza di un mediatore culturale", al fine di "far emergere ogni (...) elemento utile alla sua protezione" (e a fornire elementi per scegliere la struttura di accoglienza più idonea) (D. lgs 142/2015, art. 19 bis quale introdotto dalla L. 47, art. 5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Quanti colloqui per struttura/territorio?</u></li> <li>● <u>Numero/qualità operatori presenti.</u></li> <li>● <u>Numero psicologi.</u></li> <li>● <u>Numero mediatori culturali.</u></li> <li>● <u>Presenza resoconto/verbale cartella sociale.</u></li> <li>● <u>Numero incontri alla presenza di organizzazioni ex art. 5 L 47/17.</u></li> <li>● <u>Procedure – buone prassi BIA</u></li> <li>● <u>Quanti incontri avvengono alla presenza del tutore?</u></li> <li>● <u>Visita a sette strutture di prima accoglienza.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>PERSONALE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA</u></li> <li>➤ <u>SERVIZI</u></li> <li>➤ <u>MEDIATORI CULTURALI</u></li> <li>➤ <u>PSICOLOGI</u></li> <li>➤ <u>ORGANIZZAZIONI EX ART. 5</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>TM</u></li> <li>➤ <u>GARANTE REGIONALE</u></li> </ul>
ACCERTAMENTO DELL'ETÀ	<p>Verificare effettiva attuazione D. lgs 142/2015, art. 19 bis, c. 2-9, quale introdotto dalla L. 47, art. 5) in particolare come meglio riportato nella sezione descrittori</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Quante procedure di accertamento dell'età per territorio coinvolto?</u></li> <li>● <u>Effettiva multidisciplinarietà – quanti protocolli multidisciplinari in linea con la L. 47/17?</u></li> <li>● <u>Effettiva residualità della procedura – per quanti casi si è ritenuto che vi fossero dubbi fondati sull'età dichiarata dal/la minorenne?</u></li> <li>● <u>Effettiva presenza – ruolo – mediatori culturali (quanti?)</u></li> <li>● <u>Effettiva informativa rivolta al minorenne e al tutore (quante?)</u></li> <li>● <u>Esami condotti (quanti?)</u></li> <li>● <u>Metodologia (effettività favor minoris)</u></li> <li>● <u>Come avviene la sintesi fra le diverse discipline coinvolte in sede di accertamento?</u></li> <li>● <u>Margine di errore riportato? Range?</u></li> <li>● <u>Come è rappresentata la sintesi in sede di provvedimento finale?</u></li> <li>● <u>Valutazioni del TM in merito a quanto sopra nel provvedimento di attribuzione.</u></li> <li>● <u>Numero di impugnazioni e conseguente sospensione effetti.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>OSPEDALE PEDIATRICO GASLINI – EQUIVALENTE</u></li> <li>➤ <u>PER TERRITORIO</u></li> <li>➤ <u>MEDIATORI</u></li> <li>➤ <u>OPERATORI COMUNITÀ</u></li> <li>➤ <u>MEDICI</u></li> <li>➤ <u>TM</u></li> <li>➤ <u>TUTORI</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> </ul>
PRESENZA STRUTTURATA DI INDAGINI FAMILIARI	<p>Verificare effettiva attuazione del disposto dell'art. 6 L 47/ 17, in particolare in relazione alla presenza di indagini familiari ed effettivo utilizzo, sulla base del consenso informato del/la minorenne, tempestività della richiesta e della comunicazione delle risultanze.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Numero indagini familiari effettuate per territorio.</u></li> <li>● <u>Tempestività (entro cinque giorni ad IOM o altro soggetto se diverso/convenzionato – dell'informazione delle risultanze da parte del MI al minorenne).</u></li> <li>● <u>Presenza consenso informato del minorenne.</u></li> <li>● <u>Utilizzo/Condivisione-Setting con minorenni stranieri non accompagnati delle risultanze e con esercente poteri tutelari/personale qualificato che ha partecipato al colloquio?</u></li> <li>● <u>Universalità – ovvero come vengono selezionati i casi meritevoli di indagini famigliari?</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>ASSISTENTI SOCIALI</u></li> <li>➤ <u>INTERVISTA AD IOM</u></li> <li>➤ <u>TUTORE ISTITUZIONALE (NOMINATO SE GIÀ PRESENTE).</u></li> <li>➤ <u>PREFETTURA/E</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> </ul>

IN	RATIO	DESCRITTORE	TESTIMONI PRIVILEGIATI
AFFIDO FAMILIARE	Verificare effettiva attuazione dell'art 7 L. 47/17 in tema di affidamento familiare, con particolare attenzione agli affidi effettivi, alle caratteristiche dei soggetti affidatari	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Numero effettivi affidamenti famigliari per territorio.</u></li> <li>● <u>Individuazione – Caratteristiche persone/ nuclei affidatari.</u></li> <li>● <u>Numero affidamenti omo-culturali.</u></li> <li>● <u>Esistono campagne di sensibilizzazione sul territorio allo stato della rilevazione?</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>AFFIDATARI</u></li> <li>➤ <u>SERVIZI</u></li> <li>➤ <u>TM</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> </ul>
DIRITTO ALL'ISTRUZIONE/ OBBLIGO SCOLASTICO	Verificare effettiva attuazione dell'art. 14 L. 47/17 e sua implementazione nei territori oggetto di indagine al fine di comprendere se il diritto in parola è effettivo per i minorenni accolti/affidati.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Numero di iscrizioni.</u></li> <li>● <u>Numero CPIA per territorio.</u></li> <li>● <u>Tempistica iscrizione.</u></li> <li>● <u>Motivi ostativi (o ritenuti tali) all'iscrizione dai diversi attori.</u></li> <li>● <u>Tipologia di corsi e strutture (da alfabetizzazione in CPIA a istituti scolastici) coinvolti/e.</u></li> <li>● <u>Tirocini formativi.</u></li> <li>● <u>Presenza procedure BIA (ascolto).</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>ISTITUZIONI SCOLASTICHE</u></li> <li>➤ <u>CPIA</u></li> <li>➤ <u>MIUR</u></li> <li>➤ <u>INSEGNANTI</u></li> <li>➤ <u>TUTORI</u></li> <li>➤ <u>DIFENSORI</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>PERSONALE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA</u></li> </ul>
MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO VERSO LA MAGGIORE ETÀ E MISURE DI INTEGRAZIONE DI LUNGO PERIODO	Verificare corretta applicazione degli art. 32 TUI e ss. In merito agli ambiti in argomento, per valutare ampiezza dell'utilizzo degli istituti in parola a tutela dei minorenni in prossimità del compimento del diciottesimo anno di età.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Numero di conversioni e differenti tipologie</u></li> <li>● <u>Numero di istanze presentate?</u></li> <li>● <u>Da chi vengono presentate?</u></li> <li>● <u>Quanti rigetti?</u></li> <li>● <u>Quali motivazioni addotte?</u></li> <li>● <u>Quali sono i tempi per l'acquisizione del parere e per il successivo eventuale rilascio di permesso di soggiorno?</u></li> <li>● <u>Numero di concessioni prosiegua per territorio.</u></li> <li>● <u>Numero di istanze presentate?</u></li> <li>● <u>Da chi vengono presentate?</u></li> <li>● <u>Quanti rigetti?</u></li> <li>● <u>Quali motivazioni addotte?</u></li> <li>● <u>Quali modalità di presa in carico da parte dei Servizi vengono attivate in caso di prosiegua?</u></li> <li>● <u>Quanti neomaggiorenni non richiedenti p. i. vengono sostenuti dopo la maggiore età in assenza di prosiegua?</u></li> <li>● <u>Quali tipologie e modalità di sostegno vengono attivate?</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>SERVIZI</u></li> <li>➤ <u>TM</u></li> <li>➤ <u>TUTORI</u></li> <li>➤ <u>DIFENSORI</u></li> <li>➤ <u>MINORENNI</u></li> <li>➤ <u>PERSONALE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA</u></li> <li>➤ <u>QUESTURA</u></li> </ul>

Sin dall'inizio dell'impostazione del lavoro di cui il presente rapporto è frutto, alcuni dei punti critici fondamentali che seguono hanno ispirato la creazione del complesso di indicatori per orientare la perimetrazione del **rapid assessment** nell'ambito della ricerca. La **parità di trattamento** dei minorenni stranieri non accompagnati rispetto ai minorenni italiani (L. 47 art. 1) per quanto riguarda **l'accoglienza** nelle **strutture residenziali** per minorenni sembra ancora distante dal disposto normativo: "Le strutture nelle quali vengo-

no collocati i [minorenni stranieri non accompagnati] devono soddisfare (...) gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni") (L. 47 art. 1 e art. 12, che introduce l'art. 19, c. 2bis nel D lgs 142/2015).

Del pari, sappiamo come nella **scelta della struttura di accoglienza**, l'obbligo di tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dei minorenni stranieri non accompagnati risultanti dal colloquio di identificazione (combinato disposto D. lgs 142/2015, art. 19, c. 2bis e art. 19 bis quali introdotti dalla L. 47, rispettivamente dagli artt. 12 e 5) e del suo **superiore interesse** ("nell'applicazione delle misure di accoglienza (...) assume carattere di priorità il superiore interesse del minore (...)") (D.l.lgs 142/2015, art. 18, c.1, L. 176/1991, art. 3, CRC), che va valutato dopo aver **ascoltato** il minore (D.l.lgs 142/2015, art. 18, c.2) vede un articolato spesso distante dalle prassi nei diversi territori.

Nell'**ascolto del minorenne**, infatti, deve essere assicurata l'assistenza affettiva e psicologica di persone e enti iscritti nel registro presso il MLPS e la sua rappresentanza legale e la presenza di un **mediatore culturale** (L. 47, art. 15 che ha introdotto all'art. 18 del D. lgs 142/2015 i commi c. 2bis e 2ter), figure spesso del tutto indisponibili a sistema. Lo stesso può dirsi per il **colloquio di identificazione**, che dovrebbe essere sempre svolto dal personale della struttura di prima accoglienza, sotto la direzione dei Servizi dell'ente competente, coadiuvato, ove possibile, da enti iscritti nell'elenco del MLPS e "dev'essere garantita la presenza di un **mediatore culturale**", al fine di "far emergere ogni (...) elemento utile alla sua protezione" (e a fornire elementi per scegliere la struttura di accoglienza più idonea D. lgs 142/2015, art. 19 bis quale introdotto dalla L. 47, art. 5) previsioni che si scontrano spesso con prassi e realtà differenti.

Ancora importanti difficoltà incontra l'effettiva attuazione della norma che prevede la compilazione della **cartella sociale**, in seguito al colloquio di cui sopra, da parte della struttura di accoglienza per evidenziare elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minorenne, e trasmessa ai SS e alla Procura minori presso il Tribunale per i Minorenni (L. 47, art. 9).

La considerazione del superiore interesse del minorenne nei **trasferimenti** in altro Comune in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di 1° accoglienza e nelle strutture SPRAR/SIPROIMI (L. 47, art. 12, c. 1, lett. c che ha introdotto nel D lgs 142/2015 l'art. 19, c. 3) non è sempre prioritaria così come con riguardo alle procedure per un corretto **accertamento dell'età** (D. lgs 142/2015, art. 19 bis, c. 2-9, quale introdotto dalla L. 47, art. 5<sup>9</sup>) e quelle volte all'**iscrizione anagrafica per minorenni richiedenti asilo**<sup>10</sup> (a seguito dell'adozione decreto Sicurezza) che dovrebbe poter avvenire al pari dei minorenni in possesso di un permesso per minore età (L. 47, art. 18) così come poi espressamente previsto ex D. L. 130/2020.

---

**9** Nelle more della rilevazione e della redazione del presente rapporto, che ne discende, è stato adottato in data 9 luglio 2020 dalla Conferenza Stato Regioni un protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati.

**10** Nelle more della rilevazione e della redazione del presente rapporto è intervenuto, altresì, un comunicato dell'ufficio stampa della Corte Costituzionale che, nell'attesa del deposito della sentenza, a ritenuto la norma oggetto incostituzionale per "violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto un duplice profilo: per irrazionalità intrinseca, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per irragionevole disparità di trattamento perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti".

Nello schema seguente si provvede ad una sintesi di alcune delle sue evidenziate criticità.

PUNTI CRITICI	RIFERIMENTI NORMATIVI
● <i>Parità di trattamento dei minorenni stranieri non accompagnati rispetto ai minorenni italiani per quanto riguarda i requisiti minimi delle strutture di accoglienza</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ARTT. 1 E 12, C.1, LETT. B</li> <li>➤ (D LGS 142/2015, ART. 19, C. 2 BIS)</li> </ul>
● <i>Scelta della struttura di accoglienza in base al colloquio di identificazione e in base al superiore interesse del minorenne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 12, C. 1, LETT. B</li> <li>➤ (D. LGS 142/2015, ART. 19, C. 2 BIS)</li> <li>➤ D.LGS 142/2015, ART. 18, C. 1</li> <li>➤ L. 176/1991, ART. 3 (CRC)</li> </ul>
● <i>Ascolto del minorenne per valutare il suo superiore interesse, con l'assistenza di persone e enti iscritti c/o il MLPS e per mezzo di un rappresentante legale e in presenza di un mediatore culturale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 15</li> <li>➤ (D. LGS 142/2015, ART. 18, C. 2 BIS, 2TER)</li> <li>➤ D.LGS 142/2015, ART. 18, C.2</li> </ul>
● <i>Modalità di svolgimento del colloquio di identificazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 5</li> <li>➤ (D. LGS 142/2015, ART. 19 BIS)</li> </ul>
● <i>Compilazione della cartella sociale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 9</li> </ul>
● <i>Trasferimenti in altro Comune nel superiore interesse del minorenne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 12, C. 1, LETT. C</li> <li>➤ (D LGS 142/2015, ART. 19, C. 3)</li> </ul>
● <i>Corretto accertamento dell'età</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 5</li> <li>➤ (D. LGS 142/2015, ART. 19 BIS, C. 2-9)</li> </ul>
● <i>Assistenza da parte di mediatori culturali, rappresentanti legali e di enti iscritti nel registro presso il MLPS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ARTT. 5 E 15</li> </ul>
● <i>Iscrizione anagrafica per minorenni stranieri non accompagnati richiedenti asilo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 18</li> </ul>
● <i>Presenza strutturata di Indagini familiari</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 6</li> </ul>
● <i>Effettiva attuazione di affido familiare</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 7</li> </ul>
● <i>Casi di rimpatrio volontario e assistito</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L. 47, ART. 8</li> </ul>

Nella fase di elaborazione degli indicatori a fronte delle su evidenziate criticità sono emersi, inoltre, ambiti di interesse meritevoli di approfondimenti specifici che saranno oggetto di ulteriore approfondimento in futuro: minorenni vittime di tratta e sfruttamento lavorativo, minorenni e protezione internazionale, in particolare l'effettività dell'ascolto nel relativo procedimento amministrativo, le tecniche di intervista relative ai minorenni.

## II. RAPID ASSESSMENT

# Città di Genova



### II.1 SOSTENIBILITÀ

Nella città di Genova, che vede la presenza di 578.000 abitanti circa secondo l'ultimo censimento ISTAT disponibile, i minorenni stranieri non accompagnati presenti, con dato aggiornato al 30 settembre 2020, sono **145**<sup>11</sup>, con un'incidenza pari allo 0,025% rispetto alla popolazione locale. Il reddito pro-capite si attesterebbe intorno ai 21.896 euro. Il territorio della città vede la disponibilità di 151 posti per l'accoglienza qualificata di questa particolare categoria di soggetti vulnerabili, a fronte di un numero di 87 posti SIPROIMI per minorenni per tutto il territorio della Regione Liguria, distribuiti su 26 strutture dedicate lungo tutto la regione. Sebbene le norme vigenti richiedano che tutti i minorenni stranieri non accompagnati siano accolti in strutture SIPROIMI, ciò non sembra possibile guardando al numero dei minorenni presenti e dei 57 posti effettivamente loro dedicati nel Comune di Genova. Con riguardo alle risorse poste in bilancio da parte del Comune di Genova, sono stati destinati fondi pari a 8.681.924,14 per il solo settore stranieri in cui rientrerebbero anche le poste in bilancio dedicate ai minorenni stranieri non accompagnati. Seppure non vi sia stato riscontro effettivo alla possibilità di isolare la voce specifica loro dedicata, è possibile porre la stessa in relazione ai fondi destinati al settore minorenni che, per il Comune di Genova, nel bilancio di previsione 2020, vale invece più di 20 milioni di euro (circa tre volte rispetto al *quantum* destinato al settore 'stranieri' in cui rientrano, in misura indeterminata, anche i fondi per l'accoglienza dei minori). Tre sono le/gli assistenti sociali dedicati/e, in netto calo, come meglio si dirà *infra*, è il numero delle domande di protezione internazionale formalizzate a Genova da parte di minorenni per le ragioni che verranno meglio specificate nell'indicatore dedicato.

Secondo quanto riportato dal settore delle Politiche Sociali del Comune di Genova, il numero di minorenni stranieri accolti sul territorio comunale sarebbe in crescita<sup>12</sup> da alcuni

<sup>11</sup> Con incremento di una sola unità rispetto al 31 maggio 2020.

<sup>12</sup> Rispetto ai dati registrati per l'anno 2017, coevo all'adozione della L. Zampa, si ricorda che il decremento relativo agli arrivi di minorenni stranieri non accompagnati sul territorio nazionale è stato del 43,9% nel 2018 e del 66,9% nel 2019. Seppure è in parte vero che nella regione Liguria sono aumentate le percentuali relative alla porzione di minori accolti, passate dall'1,4% del 2017, al 2,2% del 2018, sino al 3,4% del 2019, in realtà i numeri assoluti registrano un calo: si passa, in effetti, da 257 al 31.12.2017, a 233 al 31.12.2018 e 207 al 31.12.2019. A Genova si è mantenuto il riferimento quantitativamente più rilevante per gli arrivi e le prese in carico dei minorenni soli migranti: i dati più aggiornati (al 31.05.2020) vedono 182 presenze suddivise in 144 a Genova, 29 a Savona, 5 a La Spezia, 4 a Imperia. Soltanto 6 sarebbero, in tutto il territorio regionale, le minorenni straniere non accompagnate. Per maggiori dettagli si veda: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2019.pdf>

anni, ancorché tale dato non trovi esatta corrispondenza nelle tendenze riportate dai rapporti pubblicati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche con riguardo alla regione Liguria. A tale presunto aumento le strutture, sia dell'amministrazione comunale, che del sistema sanitario e scolastico, si sarebbero dovute "adattare". Questa particolare tipologia di utenza che, pur definita non 'esplosiva' rispetto al complesso dei minori seguiti dai servizi sociali del Comune, porterebbe infatti, per caratteristiche intrinseche alle necessità che essi rappresentano, un impegno significativo.

Ci troviamo di fronte a ragazzi, in genere, vicini alla maggiore età<sup>13</sup> e che necessitano di una fase di alfabetizzazione. Il sistema scolastico ha dovuto, nell'opinione dell'amministrazione, aggiornare ed ampliare spazi che prima erano più orientati ad accogliere persone adulte. Come si avrà modo di evidenziare nell'indicatore dedicato all'istruzione, tale adeguamento spaziale non ha trovato sempre esatta corrispondenza nei metodi di insegnamento in uso e nelle esigenze formative dei minorenni, anche in fase di valutazione ai fini dell'assegnazione delle classi e dei relativi programmi di insegnamento. L'amministrazione riporta di aver riservato attenzione specifica al tema, talvolta connesso con quello sanitario, relativo alla prevenzione dei comportamenti illegali. Si tratta della fattispecie, rappresentata, ma non esattamente quantificata, dei minorenni vittime o autori di reato anche se, nel secondo caso, viene riconosciuta una componente di vittimizzazione di una personalità non ancora completa e, dall'altro, la non sempre esatta contezza delle dinamiche di possibile stigmatizzazione nell'identificare tali soggetti prima come migranti che come minorenni<sup>14</sup>.

Tali situazioni, nelle parole dei rappresentanti delle politiche sociali del Comune di Genova, richiederebbero maggiore connessione e sinergia tra le istituzioni: sanità, FF.OO. e servizi sociali del Ministero di Giustizia prevedendo aggiornamenti delle procedure e dei protocolli, considerando il conseguente necessario impegno delle risorse disponibili che ne deriverebbe.

Il Comune di Genova, da diversi anni, ha attivo un progetto SIPROIMI (ex SPRAR) rivolto all'accoglienza di 57 minorenni stranieri non accompagnati, completamente finanziato dal Ministero dell'Interno. In tale progetto, attualmente in rivalutazione da parte del Ministero, ma per il quale è stata chiesta una proroga fino al 2022, sono previste diverse risorse volte all'integrazione dei ragazzi, sia sul versante didattico che formativo e lavorativo. Il progetto prevede ad esempio percorsi di socializzazione con il territorio con diverse occasioni di natura sportiva, aggregativa e culturale che, in realtà, non sembrano aver trovato costante riscontro nella prassi da parte dei vari soggetti coinvolti nella rilevazione. Inoltre, considerato il numero di minorenni presenti sul territorio, appare evidente come la maggior parte di essi si trovi di fatto inserita in contesti comunitari di diverso tipo nei quali le risorse messe a disposizione limitano fortemente l'accesso ai percorsi citati.

Il Ministero dell'Interno, inoltre, in una logica di supporto alle amministrazioni comunali nell'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati, finanzia parzialmente le spese di competenza del comune attraverso una rendicontazione trimestrale alla Prefettura. Sono presenti nel territorio genovese diversi progetti del Fondo Accoglienza Migran-

<sup>13</sup> Qui in effetti trova conferma nel rapporto SIM a livello nazionale: i c.d. grandi minori rappresentano più dell'80% dei minorenni stranieri presenti sul T. N.

<sup>14</sup> Indeterminata, allo stato, la presenza effettiva di protocolli tra le istituzioni citate.

ti (FAMI); fondo UE utilizzato per finanziare le diverse strade dell'integrazione. Le aree di finanziamento passano dal sostegno al sistema scolastico a quello sanitario. Su queste tipologie di progetti in genere l'amministrazione comunale è Partner della Regione Liguria o anche di soggetti del terzo settore. Costante è il lavoro di analisi delle necessità per la ricerca di finanziamenti finalizzati all'attivazione di risposte ai bisogni emergenti<sup>15</sup>.

Tuttavia, sul punto, secondo quanto riferito da un funzionario dell'Ufficio Immigrazione (accoglienza e integrazione) della Regione Liguria, l'attuale giunta avrebbe messo maggiormente al centro il sostegno alle politiche di integrazione a favore dei soggetti già presenti sul territorio, rispetto a quelle dedicate all'immigrazione e all'accoglienza. Tutti i progetti che ruotano intorno ai finanziamenti FAMI prevedono incontri dei *partner* della gestione del progetto nell'ambito delle/dei c.d. cabine/comitati di pilotaggio e, in particolare, la possibilità di incontri con l'utenza. Nel momento della rilevazione tutto è fermo, sotto quest'ultimo profilo, per l'emergenza sanitaria COVID-19. Ciò vale sia per quanto attiene i progetti legati all'istruzione, che per quelli legati alla formazione e al lavoro. I vari comitati di pilotaggio non hanno potuto riunirsi, lasciando spazio ai soli adempimenti degli organi di rendicontazione. A tale blocco, indiscutibilmente determinato dalla perdurante emergenza sanitaria, non ha tuttavia corrisposto la messa in atto da parte delle istituzioni di piani volti a fronteggiare tale emergenza nei rispettivi ambiti di competenza.

I progetti FAMI, al momento attivi sino al settembre 2020, vedono un milione e mezzo di stanziamento di media per progetto. I progetti a livello regionale toccano i seguenti ambiti:

- Insegnamento della lingua italiana – partner è anche il MIUR, con i CPIA. Sono corsi soprattutto per adulti.
- Educazione al lavoro.
- Vulnerabilità. Tale definizione si estende dai problemi psichici, sino al riconoscimento dei rifugiati, al genere. Questo tipo di progetto vede come destinatari circa 200 soggetti.

A tali iniziative accederebbero, per quanto riportato se pur indirettamente da testimoni privilegiati non istituzionali, anche minorenni stranieri non accompagnati. L'ultima linea di finanziamento è destinata a vulnerabilità che necessitano una presa in carico sanitaria da parte delle competenti ASL (eccezion fatta per la ASL 2 che non partecipa), soprattutto in psichiatria. La Regione è capofila e le ASL partecipano come *partner*. In ogni caso, per tutte le linee di cui alle lettere precedenti, i progetti intrapresi sono stati tutti avviati con soggetti pubblici (Comuni, province, ASL), nessun progetto riguarda/coinvolge il terzo settore.

Nel territorio genovese non sono presenti strutture dedicate ad un supporto etno-psicologico o etno-psichiatrico attento alle variabili culturali in gioco nella salute, tanto che le comunità si rivolgono di norma a competenze interne, ovvero a servizi offerti dall'Università degli Studi di Genova per l'approfondimento di alcune casistiche di fatto decisamente esigue, nell'ambito della più generale assenza di una politica, solida e radicata sul territorio, che abbia preso in attenta considerazione elementi e variabili etno-culturali per imple-

---

<sup>15</sup> Sembrerebbe, se non necessaria, quanto meno opportuna, l'instaurazione di un sistema di monitoraggio e valutazione per verificare l'efficacia e l'efficienza di questi fondi così come il grado di integrazione, continuità e sostenibilità dei diversi progetti in atto in una logica di migliore qualificazione della spesa pubblica.

mentare adeguati meccanismi di supporto ai fini della presa in carico delle vulnerabilità dal punto di vista della salute mentale. Il supporto psicologico troverebbe così riferimento presso le sole strutture ospedaliere Galliera e Voltri finanziate da progetti FAMI<sup>16</sup>. I dati raccolti mostrano, altresì, una presa in carico delle domande di protezione internazionale tardiva, con appuntamenti per la compilazione del C3 da parte dei minorenni con tempi di attesa di molti mesi, con il complesso di effetti critici che ne conseguono, nonostante la netta diminuzione dei minorenni stranieri non accompagnati richiedenti asilo, che sembrerebbe attestarsi a livello locale sul 5% dei presenti.

Infine, si rappresenta che nel 2019 si sarebbero allontanati dal sistema di accoglienza, secondo le segnalazioni pervenute alla DGI, 2.676 minorenni, di essi, nello specifico, il 2,1% dalla regione Liguria. Si sono inoltre verificate talune pratiche di inadeguati trasferimenti da un Comune ad un altro di minorenni che hanno trovato supporto grazie all'assistenza socio-legale del progetto Child Rights Help Desk, di cui meglio si dirà nel prosieguo della trattazione, specificamente nell'indicatore dedicato alle prassi formalizzate di ascolto del minorenne.



## II.2 NUMERO DI POSTI QUALIFICATI PER L'ACCOGLIENZA

Secondo i dati riportati da parte del Comune di Genova, settore Politiche Sociali, allo stato attuale sono disponibili sul territorio comunale 161 posti di accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati (con strutture che vedono al massimo la previsione di 20 posti e, minimo, 12 per ciascuna struttura).

Occasionalmente, in base alle necessità legate al progetto del minorenne, possono essere utilizzate anche CEA, CEAS o CET<sup>17</sup>. Di fatto, in tali luoghi, sono ospiti solo 14 minorenni (di cui due vittime di tratta e un minorenne ivi collocato quando ancora solo 12enne, pari al 10% delle presenze nel territorio della città). La collocazione nelle 9 strutture ad essi dedicate è distribuita sul territorio locale con attenzione ad un posizionamento che non renda eccessivamente difficile l'utilizzo dei servizi scolastici e del trasporto pubblico<sup>18</sup>. Le strutture risultano situate in larga parte in una fascia limitrofa al centro cittadino, con alcune variabili. Le stesse, richiedendo una autorizzazione al funzionamento, ricalcherebbero – secondo le dichiarazioni condivise dal Comune di Genova – le regole previste dalla normativa regionale e dal disciplinare di accreditamento, cui l'ente ha fatto esplicito riferimento come di seguito:

“L'équipe è formata da almeno tre educatori, di cui uno può corrispondere alla figura del coordinatore e da un operatore di supporto; il personale educativo deve garantire la co-

<sup>16</sup> Fermo l'obbligo di 'prioritizzazione', come da normativa vigente, all'abolizione della protezione umanitaria, a fronte dell'intervento della L. 132/18, sembra essere corrisposta una correlativa diminuzione netta dei minorenni richiedenti protezione internazionale ed una prevalenza diffusa della richiesta del permesso di soggiorno per minore età. Ciò anche a fronte della generale diminuzione dell'età media dei minorenni presenti nel Comune in parola, considerato il maggior tempo a disposizione per la progettazione di percorsi di inclusione sociale nei termini richiesti dalle norme per la conversione del permesso di soggiorno per minore età.

<sup>17</sup> La posizione, come ivi espressa, lascia qualche dubbio in relazione all'effettiva implementazione nella prassi del principio di non discriminazione nella collocazione in luogo sicuro del/la minorenne come da normativa vigente.

<sup>18</sup> Un dato che non ha trovato sempre esatta corrispondenza nella realtà, come si avrà modo di specificare anche rispetto ad altri indicatori della ricerca, grazie all'intervento di altri punti di vista da parte di testimoni privilegiati non istituzionali.

pertura di tutte le ore diurne e la compresenza di almeno due figure nelle fasce orarie diurne in cui la presenza dei minori nella struttura è più numerosa. Per le ore notturne deve essere garantita la presenza di un operatore di supporto e la reperibilità di un educatore. Resta fermo il rapporto tra personale dell'équipe/utenti 1:3 e la garanzia della presenza di personale nelle 24/h. All'occorrenza<sup>19</sup> deve essere garantita la presenza di mediatori culturali per almeno 25 ore settimanali.

La struttura è aperta tutti i giorni dell'anno, 24/24 ore, con la reperibilità del coordinatore o di un suo sostituto. Adotta uno stile di lavoro di équipe e organizza l'orario dei turni del personale in modo tale da permettere una presenza adeguata<sup>20</sup> al numero dei minorenni, alle attività previste e ad eventuali situazioni contingenti di emergenza.

L'organizzazione deve tenere conto delle necessità e delle problematiche di ogni minorenni e del gruppo, tenendo conto degli orientamenti culturali e religiosi, nel rispetto della loro dignità e gestendo le problematiche che possono insorgere, assicurando sempre la tutela e l'accudimento ai minorenni accolti<sup>21</sup>.

La vita all'interno della struttura è regolata da apposito regolamento interno comprensivo di Contratto/patto di accoglienza tradotto nelle lingue comprese dagli ospiti, condiviso con ogni minorenni accolto e dallo stesso sottoscritto, che sarà redatto sulla base dello schema proposto dal Comune. Tali regole contemplano disposizioni che devono facilitare la convivenza, la partecipazione alla gestione della struttura e la permanenza nel progetto. Il regolamento – così come anche il Progetto Educativo Individualizzato – è illustrato al minorenni con l'ausilio di un mediatore culturale, che può essere utile o necessario anche nei casi in cui i MSNA accolti contestino i contenuti del regolamento o li contrastino con eventuali comportamenti di aversione. In caso di ricovero in strutture ospedaliere, la struttura garantisce presenza in ospedale e ogni forma d'assistenza necessaria al minorenni e le adeguate cure post-degenza e relativa convalescenza”.

L'accoglienza nella comunità rappresenta una opportunità di integrazione per il minorenni, ma deve essere valutata con attenzione la reale condizione del minorenni. Secondo l'Ufficio delle Politiche Sociali del Comune, infatti, come dichiarato all'inizio del disciplinare, il minorenni va accolto fino alla maggiore età con la possibilità di un breve prolungamento in alloggio protetto, ove previsto nell'ambito del progetto individuale. In particolare, in considerazione del fatto che la maggior parte dei minorenni stranieri non accompagnati si trovano, al momento dell'accoglienza, prossimi al compimento della maggiore età, è assolutamente opportuno attivare tutte le risorse disponibili finalizzate all'autonomia dei ragazzi orientando i progetti, tenendo conto dei tempi a disposizione e delle effettive possibilità dei ragazzi accolti.

---

**19** L'occorrenza della mediazione culturale, più che al bisogno individuale (che si presuppone presente) chiama alla necessità che non solo l'entità, ma anche la qualità della mediazione, debbano essere sottoposte a verifica costituendo elemento imprescindibile dell'azione socio-educativa richiesta alle strutture per qualificarsi come deputate all'accoglienza di minorenni migranti soli.

**20** Le stesse considerazioni, come sopra, valgono a fortiori per quanto attiene l'“adeguatezza”, che certo sembra di difficile realizzazione, anche a fronte della disparità di rette a disposizione per le strutture che accolgono minorenni migranti rispetto a quelle che accolgono minorenni italiani, in palese violazione del principio di non discriminazione previsto dalla L. 47/17 come principio cardine.

**21** Dai riscontri ottenuti nell'ambito della presente rilevazione e in precedenti azioni e progetti promossi e portati avanti sul territorio locale da parte di DCI-I, tale previsione non trova rispondenza esatta.

La comunità dovrebbe, seppur temporaneamente, costituire per i minorenni accolti la “casa”: garantire la residenza all’interno della convivenza anagrafica della Comunità, in un clima di accoglienza familiare, un intervento educativo e di tutela che si realizza attraverso l’osservazione, la relazione educativa, la valutazione e il monitoraggio delle risorse e delle potenzialità, il raccordo con le risorse scolastiche, di socializzazione e di orientamento al lavoro presenti sul territorio. Tale intendimento non ha trovato esatta e costante rappresentazione nel quotidiano dei vissuti da parte dei minorenni. Taluni hanno riportato, rivolgendosi all’assistenza socio-legale sul territorio ligure nell’ambito del progetto *Child Rights Help Desk*, timori nei confronti della propria comunità di accoglienza che sembra operare in modo talvolta ambiguo nei confronti dei propri ospiti, soprattutto nei rapporti con le istituzioni locali. Per il Comune di Genova, la struttura è chiamata a garantire ad ogni minorenni un clima dignitoso di accoglienza, tenendo conto delle necessità e problematiche del singolo e di quelle del gruppo “casa”, rispettandone ritmi e tempi di vita, orientamenti culturali e religiosi, nel rispetto della loro dignità. Il minorenni accolto dovrà altresì essere edotto dagli adulti di riferimento dei doveri e delle regole di convivenza sia all’interno della comunità, sia nel contesto civile più generale (scuola, gruppo dei pari, ecc.) e delle conseguenze anche penali degli atti compiuti. Gli educatori e gli altri operatori, attraverso la relazione educativa, strumento prioritario per svolgere le funzioni proprie di accoglienza e realizzare quanto programmato, offrono occasioni di concretizzazione del rapporto di fiducia, del rispetto reciproco, del legame affettivo – costruttivo (esempio di adulto positivo) necessari al soddisfacimento delle necessità di accoglienza, tutela e cura del minorenni accolto. Secondo altri punti di vista, l’assenza di metodi partecipativi individuali e collettivi nei progetti delle strutture sembra potersi identificare come elemento “cronico” di alcune modalità di accoglienza a livello locale. Molti operatori impegnati in queste strutture hanno dichiarato esplicitamente che non si tratta di strutture “educative”, ma come queste assumano sempre più (o si trovano a dover assumere sempre più) le caratteristiche del contenimento e della restrizione, spesso confortate dalle modalità prevalentemente “disciplinari” dell’istituzione.

Per ogni minorenni inserito è necessaria una progettualità personalizzata che, attraverso un lavoro concertato tra Servizio inviante, Comunità e lo stesso minorenni, si sviluppa su due livelli d’esplicitazione dell’intervento: il progetto d’inserimento (che fa parte del più complessivo progetto quadro) redatto dal Servizio Sociale inviante, che indica tempi e gli obiettivi dell’intervento richiesto; il progetto educativo individuale (PEI) redatto dalla struttura, che definisce gli obiettivi e le conseguenti azioni a supporto del progetto d’inserimento, i tempi di realizzazione e le responsabilità<sup>22</sup>. Il PEI è dunque uno strumento fondamentale per dare concreta attuazione al progetto educativo, ma per poter funzionare deve essere elaborato e condiviso con lo stesso minorenni ed il suo tutore, ove presente. Nella pratica,

**22** Le comunità dedicate all’accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati del territorio hanno rappresentato scenari differenti di evoluzione del loro operato dall’entrata in vigore della L. Zampa ad oggi. Per alcune, in particolare, il lavoro educativo era talvolta secondario rispetto all’informativa e l’accompagnamento dei minorenni verso la protezione internazionale, primo pilastro, che si aggiungeva ad un altro pilastro fondamentale, dedicato all’avvicinamento all’autonomia e al lavoro. Negli anni, per alcune comunità locali, l’età media si è abbassata molto. La possibilità di inserimenti in alloggio protetto al compimento dei 18 anni è diventata sempre più rara, così come la dotazione di borse lavoro finanziate e si è pertanto scelto di riferirsi alle risorse sul territorio a questo fine. Nella realtà dei fatti il numero delle richieste di p. i. è sceso moltissimo. L’età media dai 17 anni e mezzo è scesa al di sotto dei 17 anni. L’educatore è tornato a essere figura di “genitorializzazione” e, perciò, si è dovuti ritornare ad un modello educativo rivolto alla cura degli spazi, del corpo, alla puntualità. Anche le comunità site in periferia rispetto alla collocazione urbana, si vedono circondate da territori interessanti e ricchi di iniziative di volontariato, aggregazione, ludico-ricreative, che mantengono la vocazione di un lavoro in rete.

invece, diversi tutori volontari hanno riferito di non aver mai visto il PEI o di non essere mai stati coinvolti nella redazione/aggiornamento dello stesso. Inoltre, il ruolo del/la minorenni appare sempre marginale o assente dal punto di vista della partecipazione e, in particolare, la progettazione educativa individuale, come si approfondirà nell'indicatore dedicato alla presa in carico istituzionale, è spesso lacunosa o assente.

La progressiva e graduale indistinzione e confusione tra strutture di prima e seconda accoglienza, anche dal punto di vista funzionale, sul territorio locale, sembra essere un aspetto meritevole di attenzione e tutela futura. Come noto, per altro, nel caso in cui le strutture della rete SIPROIMI risultino indisponibili (ipotesi che si ritiene non di rara frequenza a fronte dei posti effettivamente qualificati come tali e disponibili sul territorio regionale a fronte del numero effettivo di minorenni migranti soli presenti in Liguria) l'assistenza e l'accoglienza del minorenni sono **temporaneamente** assicurate dal comune dove si trova lo stesso. Tale temporaneità sembra aver invece raggiunto i caratteri della permanente stabilità 'strutturale'. Fatta salva la possibilità di trasferire il soggetto in altro comune, sembra ancora opportuno evidenziare che tale decisione è vincolata (nella lettera della Legge) alla considerazione prioritaria del superiore interesse del minorenni. Non sempre si sono registrate valutazioni adeguate al rispetto di tale disposizione e, specificamente, ai rischi connessi all'interruzione del percorso socioeducativo del minorenni, delle fratture con i legami territoriali (e personali) costruiti anche rispetto al contesto di accoglienza. È quindi irrinunciabile che una siffatta decisione non corrisponda a logiche differenti da quelle del superiore interesse del minorenni e del consenso dello stesso.



## II.3 NUMERO DI TUTORI FORMATI E ATTIVI PER TERRITORIO

Il Comune di Genova ha iniziato a formare e sostenere tutori già nell'anno 2015. La partecipazione dell'ente a tale processo (nonostante l'identificazione tra quest'ultimo e il tutore istituzionale, individuato in oggi nella Direzione delle politiche sociali, che tutela la maggior parte dei minorenni presenti a Genova) si è, purtroppo, progressivamente ridotta con la nuova giunta comunale rendendo così problematico il necessario coordinamento inter-istituzionale volto a sostenere questo cruciale istituto introdotto dalla L. Zampa. Solo recentemente è ripresa un'interlocuzione con i servizi sociali.

Centrale nelle pratiche di **best interest assessment**, ma – come il lettore avrà avuto modo di notare, anche ai fini degli indicatori come sopra meglio descritti – è la presenza effettiva di tutori volontari nella vita del/la minorenni. Alle formazioni dedicate ai tutori svolte nel territorio del Comune di Genova, ma che hanno visto la partecipazione di cittadini provenienti anche da altri Comuni, ivi organizzate dall'Autorità Garante Regionale della Liguria per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con Defence for Children International Italia, hanno partecipato al massimo 25 persone per ciascun corso di formazione. In totale, invece, dalla data di entrata in vigore della L. 47/17 al 31/12/18 sono 98 le persone che hanno concluso il corso, cui si sommano, nel 2019, 33 persone, per un totale di 131. Nel 2020 sono state ricevute 12 iscrizioni al corso organizzato nel mese di maggio 2020, con 11 partecipazioni

effettive, hanno concluso il corso solo il 50% degli iscritti, per un totale parziale di 6 persone, che porta il totale generale a 137 soggetti formati. I tutori inseriti nell'elenco presso il Tribunale per i Minorenni di Genova sono di fatto 150 e comprendono tutori formati sul territorio di Ventimiglia, direttamente dall'Ufficio del Garante Regionale Ligure, e tutori di Massa, formati dal Garante Regionale della Toscana, ma che rientrano nella circoscrizione territoriale del Tribunale per i Minorenni di Genova.

Rispetto alle qualità dei soggetti che si candidano a divenire tutori (in particolare per genere, età, titolo di studio, occupazione) vediamo nel territorio di riferimento una suddivisione per genere caratterizzata da 26% di genere maschile e 74% di genere femminile. Con riferimento alle età, il 7% ha tra i 25 e i 35 anni, il 10% tra i 35 e i 45 anni, il 59% tra i 46 e i 60 anni, il 25% oltre i 61 anni. Con specifico riguardo al titolo di studio e all'occupazione, anche rispetto all'entità e la porzione di tempo richiesta al fine dell'esercizio del proprio mandato, l'87% è in possesso di laurea, l'8% diploma di istruzione superiore, il 5% qualifica professionale. Il 71% è occupato, l'1% disoccupato, il 3% casalinga, il 25% in pensione.

Si sono tenuti 2 corsi nel 2017, 3 corsi nel 2018, 2 corsi nel 2019 (cui hanno partecipato 39 iscritti di cui solo 33 arrivati a conclusione). Un corso ha avuto luogo nel 2020, pur in presenza di noti limiti legati alla perdurante emergenza sanitaria. I tutori hanno incontrato molteplici difficoltà nel rapportarsi al proprio ruolo in assenza del summenzionato coordinamento inter-istituzionale. Proprio tale assenza, come si è avuto modo di evidenziare in apertura, rappresenta un'importante e ostativa criticità strutturale. Il Tribunale per i Minorenni di Genova ha avuto, negli anni, un ruolo proattivo nella necessità di velocizzazione delle nomine, nella predisposizione di importanti prassi di ascolto attivo dei minorenni tutelati rientranti nella sua cognizione. Vi è grande attenzione al criterio territoriale della prossimità nell'individuazione della figura deputata all'esercizio dei poteri tutelari. Nonostante gli sforzi dedicati al territorio in questi anni, anche in termine di sensibilizzazione, e ferme certo le difficoltà legate all'emergenza sanitaria nazionale e internazionale, il numero complessivo dei soggetti formati evidenzia una importante carenza 'vocazionale' alla disponibilità a ricoprire tale ruolo. Il numero dei soggetti formati dal 2017 ad oggi non sarebbe, in effetti, sufficiente ad individuare un tutore volontario per ciascun minorenni presente, ad oggi, nella sola città di Genova. La circostanza è aggravata – per altro – dalla riferita indisponibilità a ripetere l'esperienza di tutore una volta terminato il primo 'mandato', ipotesi che trova certo origine nell'autenticità della relazione instaurata con il proprio tutelato e nella prosecuzione della stessa oltre il compimento dei 18 anni, che chiama però, del pari, alla necessità di adottare nuove strategie per le evidenti necessità di turn over. Anche a fronte delle difficoltà emergenziali prima ricordate, sono state, infatti, mantenute campagne informative e di sensibilizzazione sul tema. Lo stesso in merito alle difficoltà incontrate sul territorio da parte dei neo-maggiorenni, che si approfondiranno nell'ambito dei dati relativi all'ultimo indicatore della presente trattazione. Dall'entrata in vigore della L. 47/17 si è assistito all'attivazione di 108 nomine<sup>23</sup>.

Allo stato della rilevazione sono attive 50 tutele su un numero di presenze molto alto a Genova pari, come anticipato sopra, a 145 minorenni, cui corrispondono 94 tra coloro che

<sup>23</sup> Anche disposte dal Giudice tutelare presso il Tribunale ordinario del Foro di Genova antecedentemente alla Legge 47/17, ma incluse nella presente rilevazione perché alcune sono ancora in corso e, altre, terminate da poco.

risulterebbero ancora in attesa di nomina del tutore ovvero con tutore istituzionale. Il tempo medio che intercorre tra la conclusione della formazione e la nomina effettiva del tutore ha visto, in maniera costante, dal settembre 2018 in poi, un tempo medio di circa un paio di settimane. Il Tribunale per i Minorenni di Genova continua, anche nell'emergenza legata alla diffusione del contagio da COVID-19, a nominare tutori, nella specie istituzionali poiché vi è una generale penuria di tutori volontari disponibili all'attivazione di una tutela. Tale circostanza mette così in luce una possibile sovrapposizione di interessi che, rispetto alla tutela istituzionale, ormai maggioritaria a livello locale, pone sempre più evidenti interrogativi di carattere anche deontologico negli operatori di struttura. Per il complesso delle ragioni sopra meglio esposte si ritiene che solo attraverso una maggiore collaborazione sarà possibile incrementare il rapporto con la cittadinanza per disporre di nuovi tutori volontari.

Sembra opportuno, infine, non dimenticare alcune criticità esistenti riferibili alla fase di selezione dei tutori e di abbinamento con i minorenni. Si ritiene che tale momento sia cruciale per dotare la tutela del massimo grado di sostenibilità ed efficacia, nonché in una logica di carattere preventivo a salvaguardia dei tutelati e dell'istituto stesso. La formazione, in quanto tale, non può anticipare tale funzione selettiva per cui sarebbe, invece, auspicabile la definizione di una procedura ad hoc.



## II.4 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Secondo quanto riportato dai rappresentanti del settore Politiche Sociali del Comune di Genova e altri attori istituzionali ritenuti testimoni privilegiati ai fini della presente rilevazione, ogni minorenni migrante solo presente nel territorio comunale viene preso in carico da un Assistente Sociale dell'Ufficio Cittadini Senza Territorio che diventa responsabile del progetto quadro del minorenni e concorda con la comunità di accoglienza il progetto educativo individuale. Anche in tale contesto, il ruolo del minorenni, come protagonista di tale progettazione, sembra marginale o assente. L'accesso avviene di norma attraverso la segnalazione delle forze dell'ordine o del servizio centrale del SIPROIMI nei casi di segnalazione di minori in trasferimento da altre città. Ogni minorenni viene accolto da un operatore di contatto (un EP. del Centro servizi Minori dell'UCST) che comincia ***“a definire con il ragazzo la storia di cui è portatore e le possibilità e i diritti di cui è titolare”***. Come ogni minorenni preso in carico dai servizi sociali del Comune di Genova, anche il minorenni straniero dovrebbe poter usufruire di ogni servizio sociosanitario di cui abbia necessità, oltretutto di tutte le possibilità formative e scolastiche presenti sul territorio, con alcune divergenze e distanze sul piano pratico che saranno affrontate nell'ambito dell'indicatore dedicato a istruzione, formazione e salute. I Servizi inviano, di norma, alle comunità una relazione di presentazione del/la minorenni. A seconda dell'età e del grado di conoscenza della lingua italiana il minorenni è anche indirizzato ad opportunità di tipo formativo-lavorativo sia attraverso i Centri di Educazione al Lavoro sia attraverso l'attività di orientamento al lavoro e al tirocinio dell'Ufficio Centrale Inserimento Lavorativo (UCIL) del Comune di Genova. Tali ultime attività presentano diverse criticità, riportate a chi scrive, a fronte della loro realizzazione spesso molto/troppo a ridosso del compimento del diciottesimo anno di età, in una logica spesso troppo consequenziale a percorsi predeterminati. Tali percorsi

prevedrebbero, annualmente, una concentrazione sull'apprendimento della lingua, cui seguirebbe propedeuticamente, con cicli di programmazione valutativi e meglio rispondenti a logiche di coordinamento interno delle strutture che ai bisogni educativi e formativi di ciascun/a minorenni, il conseguimento della licenza media e, infine, attività volte all'inserimento lavorativo. Più in generale, considerando anche il solo rapporto numerico tra assistenti sociali dedicati e il numero dei minorenni, è possibile ipotizzare dubbi fondati in merito alla effettività di una piena, possibile e realistica presa in carico da parte delle istituzioni locali rispetto al numero dei minorenni migranti soli presenti. Tale circostanza, unita alla carenza di personale dedicato alla mediazione linguistica e culturale, la povertà della progettazione educativa individuale, rende il quadro ancora più indefinito e complesso, con dirette ricadute sui diritti.

Secondo alcuni responsabili di struttura che hanno partecipato alla rilevazione, al progressivo venire meno di comunità dedicate alla prima accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati sul territorio genovese finanziate dal Ministero dell'Interno grazie a fondi FAMI, alcune comunità, tradizionalmente destinate alla seconda accoglienza, hanno dovuto adattarsi e dare disponibilità per prima accoglienza per un buon numero di casi. Molti minorenni, però, continuerebbero ad arrivare da primi inserimenti in strutture alberghiere ovvero presso Villa Canepa che rimane Comunità di Prima accoglienza. Le prassi di presa in carico istituzionale, talvolta, sono deferite ai servizi dell'Ufficio Cittadini Senza Territorio del Comune di Genova da parte delle comunità di accoglienza. I responsabili di struttura che hanno partecipato alla rilevazione hanno evidenziato come, ad oggi, non vi siano differenze sostanziali tra prima e seconda accoglienza avendo lavorato sull'urgenza. La cartella sociale, purtroppo non utilizzata dagli attori, istituzionali e non, coinvolti nella presa in carico del minore, vede di fatto la sostituzione di una cartella con un PEI redatto ogni sei mesi, che viene aggiornato costantemente. Alcuni dei modelli in uso hanno una scheda anagrafica e sanitaria che viene aggiornata sinteticamente all'occorrenza. A questa segue una cartella di osservazione e, ancora, il Progetto Educativo Individuale vero e proprio, con obiettivi condivisi. Conclude il documento una parte dedicata ai dati amministrativi (documenti, salute, esami, nonché dei procedimenti amministrativi e giudiziari pendenti o in atto). Come già anticipato, alcuni tutori hanno, però, evidenziato in modo ricorrente l'omessa redazione del PEI o la creazione di documenti di diverso genere, una scarsa condivisione di questo strumento (in particolare ove raramente presente) con i tutori e, soprattutto, con i minorenni (che tale progettistica dovrebbe partecipare in modo attivo e non, invece, come meri destinatari passivi o, peggio, ignari). In questo contesto si rileva spesso l'assenza di progettazione di orientamenti educativi generali idonei a qualificare il progetto individuale. In ogni caso, la presa in carico istituzionale e l'accoglienza, considerata l'età media dei minorenni presenti sul territorio locale si orienterebbe, nella rappresentazione delle istituzioni genovesi, verso l'istruzione, la formazione, l'autonomia. Alcune comunità non hanno mai fatto sottoscrivere un contratto di accoglienza o un regolamento, ritenendo che il minore non possa firmarlo da sé, e che accoglierlo con un contratto o con un regolamento, sarebbe prassi restrittiva e troppo vicina a un'assertività non accogliente. A ben vedere, però, il contratto di accoglienza dovrebbe afferire a un progetto educativo generale della struttura che, nella maggior parte delle situazioni, non esiste ovvero ove esistente, è scarsamente formalizzato o in uso. Del pari, sembra opportuno evidenziare, infine, che la cartella sociale non è ancora sistematicamente utilizzata (e condivisa) da parte dei soggetti interessati, è di fatto assente tra la documentazione che il/la minorenni

porta con sé nel caso di trasferimenti da una struttura dedicata ad un'altra, anche tra diversi comuni. In molti casi, la cartella sociale non viene redatta, o viene preferito l'uso di modulistica differente, a metà strada tra progettazione educativa semplificata, progetto di vita o altri modelli ibridi, dove le informazioni contenute risultano spesso parziali, rappresentate in modo poco situato, talvolta inaccurate e, molto raramente, essa è usata come strumento di cooperazione coordinata fra i diversi attori come, invece, negli auspici della Legge Zampa. La cartella sociale dovrebbe scaturire da una omologazione metodologica tra i diversi attori che, purtroppo, non riflette le pratiche esistenti a livello locale. Il fatto che si tratti, nella maggior parte dei casi, di una semplice 'cartellina' contenente documentazione di varia natura al suo interno, riducendo così la complessità 'positiva' di tale strumento e di quanto dovrebbe rappresentare ad un mero 'contenitore', può essere considerato conseguenza di tale distanza.

La tendenziale riduzione della disponibilità di figure (siano esse interne o esterne all'équipe) quali operatori legali e esperti dei diritti dell'infanzia sembra, ancora, rendere particolarmente delicato e meritevole di maggiore attenzione il diritto all'ottenimento di un'informativa legale completa e a misura di minorenni sui propri diritti, in assenza di strutture autonome e indipendenti idonee a fornire tale servizio.

Si ritiene opportuno segnalare, quale buona prassi locale, il recente intervento di un protocollo d'intesa tra il Comune di Genova, il Tribunale per i Minorenni di Genova, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Genova, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Liguria. Il Protocollo, elaborato su proposta e collaborazione di Defence for Children International Italia – quale associazione di volontariato delegata dal Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Liguria al processo di formazione dei tutori volontari per minorenni stranieri non accompagnati sul territorio – è volto, in particolare alla definizione di linee operative per l'attivazione della presa in carico di minorenni stranieri non accompagnati nella fase di accoglienza residenziale durante la loro permanenza nelle strutture dedicate.

Il protocollo in parola, grazie alla sensibilità e alla disponibilità mostrata da parte dell'Ufficio Cittadini Senza Territorio del Comune di Genova, provvede – tra l'altro – al potenziamento dell'integrazione tra i soggetti coinvolti nella presa in carico di ciascun/a minorenni attraverso un efficace esercizio delle competenze proprie di ogni attore coinvolto nel procedimento, in considerazione della tutela del superiore interesse del minore, con una suddivisione e condivisione delle competenze tra i tutori volontari, il personale delle strutture di accoglienza, i servizi sociali del Comune. L'accordo tiene conto delle peculiarità e della complessità dei mandati dei soggetti citati, necessariamente chiamati ad una interazione efficace dei propri compiti e delle proprie funzioni nel perseguire e garantire la preminenza del superiore interesse del minore nella sua complessità<sup>24</sup>.

---

**24** Si riporta a conclusione del documento, infra, quale allegato, il testo del protocollo citato, pensando che esso possa essere utile ai fini della eventuale replicabilità in altri territori ove si incontri la disponibilità e la cura degli attori funzionali equivalenti, segnalando la parziale coincidenza degli ambiti del protocollo con gli indicatori utilizzati nella presente rilevazione locale.



## II.5 PRASSI FORMALIZZATE DI ASCOLTO DEL MINORENNE

Centrale ai fini di tale rilevazione è stato osservare quanto determinante e importante risulti una disponibilità all'ascolto competente e indipendente a cui ogni minorenni avrebbe diritto, anche per realizzare progetti educativi rispondenti ed efficaci, in linea con gli intendimenti e i principi internazionali e nazionali in materia. A livello locale, sembra a questo proposito utile segnalare la prassi di ascolto di ogni minorenni a due mesi dalla nomina del tutore, sia esso volontario o istituzionale, da parte del Tribunale per i Minorenni di Genova. Tale prassi sembra particolarmente rappresentativa del territorio in argomento e, specificamente, importante ai fini di una utile replicabilità su altri territori a livello nazionale.

Il numero dei mediatori culturali qualificati nel territorio di Genova, spesso dipendenti del c.d. terzo settore che assistono all'ascolto e lo rendono effettivo e possibile, non solo – evidentemente – per questioni linguistiche, sono spesso troppo pochi e mai presenti per tutte le aree culturali ritenute rilevanti, nonostante l'indiscussa presenza maggioritaria di minorenni albanesi e relativa disponibilità di mediatori di tale competenza. Le ore di mediazione previste a capitolato per ogni struttura meriterebbero una migliore definizione.

Tutti i responsabili di struttura intervistati in seconda accoglienza mai hanno ricevuto una cartella sociale e mai ne hanno redatta una, adottando invece una struttura di progettazione educativa individuale che, in alcuni casi, ricalca la formulazione sopra meglio descritta e, in altri, si avvicina più al modello del progetto di vita, in particolare presso quelle comunità di accoglienza che, pur a gestione laica, si inseriscono in contesti connotati dal punto di vista della professione religiosa.

Il ruolo del/la minorenni nella elaborazione del proprio PEI, pur nella limitatezza del campione rilevato, sembra sempre molto marginale e orientato da parte dell'adulto/a di riferimento, poco condiviso dalla rete dei soggetti coinvolti, in particolare tutori volontari, servizi, assistenti sociali, équipe dell'accoglienza.

Si sottolinea, inoltre, che durante la permanenza nella struttura dedicata (o comunque utilizzata ai fini) di prima accoglienza dovrebbe essere sempre garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, in presenza di mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minorenni, in particolare i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio, nonché le sue aspettative future. Le informazioni derivanti da tale colloquio dovrebbero trovare opportuno inserimento nella cartella sociale di cui sopra. Occorre sottolineare che queste pratiche di ascolto, se e quando applicate, solo in rari casi sono caratterizzate dalla necessaria qualità e dalla dovuta attenzione<sup>25</sup>.

Da qualche tempo, forse proprio per questa ragione, il Tribunale per i Minorenni ha richiesto il deposito del PEI a fascicolo, in taluni procedimenti, nell'ambito della definizione del proprio orientamento coerente al superiore interesse.

---

<sup>25</sup> Si veda, per ulteriori approfondimenti, il Manuale operativo per tutori volontari di Defence for Children International Italia, pp. 52 e ss., disponibile al seguente link [http://www.defenceforchildren.it/files/DCI\\_-\\_Asopag\\_handbook\\_Ita\\_Completo\\_2020.pdf](http://www.defenceforchildren.it/files/DCI_-_Asopag_handbook_Ita_Completo_2020.pdf), pubblicato nell'ambito del progetto Alleanza per i minorenni in movimento: Standard e procedure operative per i tutori" - ASOP4G [REC-CHILD-AG-2016/764244- ASOP4G].

Grazie all'intervento e alla mediazione di DCI si sono realizzati, nel 2019, casi di ascolto dei minorenni coinvolti in trasferimenti *contra legem* fuori dal Comune di Genova. Il caso ha riguardato, in particolare, la disposizione di trasferimenti di minori stranieri non accompagnati verso strutture SIPROIMI site in Ripabottoni e Cerro al Volturno. Il Garante regionale e DCI-I hanno provveduto a contattare i sei minorenni coinvolti al fine di consentire loro di esprimere il proprio punto di vista circa la decisione e le modalità del trasferimento presso le strutture anzidette, grazie ad un ascolto competente e attento. Nessuno di essi era a conoscenza del fatto che il trasferimento fosse finalizzato al loro inserimento in progetti SIPROIMI non conoscendo, per altro, la natura di tali strutture. Nell'audizione disposta presso l'autorità Garante, tutti hanno riferito che era stato comunicato loro di dover andare a Roma e solo in seguito avrebbero appreso di doversi recare in due strutture diverse che ospitavano altri ragazzi di origine albanese, a circa un'ora di viaggio dalla capitale, per apprendere – infine – che dette strutture si trovavano in Molise (decisamente oltre il quadro loro prospettato). Si è così evidenziata una violazione del diritto all'informazione e all'ascolto degli interessati, anche rispetto alle modalità di comunicazione della decisione del trasferimento<sup>26</sup>. Tali allontanamenti dai luoghi di accoglienza espongono i ragazzi a situazioni di pericolosità e precarietà, certamente in contrasto con le istanze di protezione che li riguarda. Come evidenziato in un riscontro indirizzato dall'Autorità Garante dell'infanzia Ligure al Comune di Genova, con cui si invitava l'ufficio delle politiche sociali ad astenersi in futuro nel porre in essere simili comportamenti e procedure non in linea con i principi e le norme della legislazione vigente: "La sostenibilità delle misure intraprese deve costituire criterio guida sia nel rispetto dei diritti dei minorenni, sia nell'ottimizzazione delle risorse che vengono rese disponibili per i processi di accoglienza".



## II.6 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE

Nella tendenziale già segnalata sovrapposizione tra i diversi livelli della prima e seconda accoglienza, il colloquio di identificazione viene deferito ai servizi competenti dell'UCST da parte delle strutture di accoglienza distribuite nel territorio cittadino. Nello specifico restano evidenti le problematiche relative alla mancata presenza di un numero sufficiente di servizi specialistici ed interdisciplinari che dovrebbero poter garantire al minorenne il mantenimento della propria identità e, soprattutto, ai fini del percorso di 'regolarizzazione amministrativa' maggiormente rispondente al *best interest*, di essere valutato attentamente nella sua individualità. Le informazioni disponibili in merito ai soggetti partecipanti a tale colloquio (in particolare le figure professionali coinvolte *ex lege*), da un lato, sembrano confermare la presenza di tali professionalità, e dell'assistente sociale di primo contatto. Dall'altro, la mancata disponibilità di dati di contesto e di merito su quanto effettivamente emerga da tali colloqui, in particolare ai fini di una corretta e utile procedura di determinazione del superiore interesse e del diritto al mantenimento dell'identità del minorenne chiamano ad un ulteriore approfondimento che coinvolga, utilmente, il punto di vista dei

---

<sup>26</sup> Decisione che è stata, infatti, comunicata, in un primo momento, avvalendosi della cuoca della struttura, utilizzata come mediatrice perché di origine albanese e, in un secondo momento, con l'ausilio di una mediatrice che li avrebbe asseritamente indotti ad accettare il trasferimento in occasione di un incontro svoltosi anche alla presenza dell'assistente sociale. Tale comunicazione, per altro, era giunta solo il giorno precedente a quello della partenza, impedendo di fatto ai ragazzi coinvolti di prepararsi adeguatamente al viaggio.

minorenni coinvolti ai fini di un prosieguo della presente rilevazione. Preoccupante sembra, allo stato della rilevazione e dal complesso delle circostanze come sopra meglio descritte, la tendenziale assenza della figura del tutore, anche provvisorio, in tale occasione. In particolare, tale figura, come più volte osservato da DCI-I, dovrebbe sempre garantire la considerazione, tra gli altri elementi, dell'esperienza che il/la minorenne ha accumulato dentro e fuori il paese di accoglienza. Cercare di comprendere, nel senso pieno del termine, cioè di 'abbracciare' tale esperienza, in maniera sensibile e rispettosa dei tempi e sentimenti del minorenne, deve essere volta a consentire a tutte le figure coinvolte nella presa in carico di sostenere ogni minorenne al meglio nel prendere decisioni che lo riguardano, a garanzia del superiore interesse<sup>27</sup>.



## II.7 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

Dalle informazioni disponibili, e da quelle reperite dai soggetti che hanno partecipato alla rilevazione, la procedura avviene, a Genova, in collaborazione con l'ospedale pediatrico Istituto Giannina Gaslini. È stato riferito che la struttura in parola possiede tutte le competenze sociali e sanitarie utili per garantire una completa multidisciplinarietà del percorso di valutazione dell'età. La procedura, comunicata con l'ausilio di mediatore al minorenne in valutazione, prevedrebbe un protocollo atto a garantire i diritti del minorenne.

Come si avrà modo di evincere dal prosieguo della trattazione, permangono dubbi sulla reale corrispondenza, anche scientifica ai criteri sanciti a livello internazionale (tra gli altri, dall'European Asylum Support Office, il Consiglio d'Europa) e nazionale, come da ultimo ribadito nell'ambito del Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, adottato nella seduta del 9 luglio 2020 dalla Conferenza unificata tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali. La clinica pediatrica dell'Ospedale Gaslini è centro per la valutazione della crescita che in età pediatrica prevede, come approcci routinari, l'esame radiografico della mano sinistra per la valutazione dell'età scheletrica, che non sempre corrisponde all'età biologica/anagrafica effettiva/dichiarata. In particolare, l'esame clinico auxologico e puberale è previsto a partire da valutazioni stadiali quali gli studi di Tanner. Pur residuale e a fronte del necessario consenso dei soggetti interessati e aventi diritto, si procede anche all'esame puberale<sup>28</sup>. Di primaria importanza – e di una tendenziale eccessiva centralità – ai fini di una corretta valutazione, appare l'esame dell'età scheletrica, a partire da una standardizzazione dell'esame della mano. Per ragioni legate a variazioni soggettive legate all'operatore che conduce gli esami citati, l'Istituto Gaslini si è dotato della tecnica denominata *bone expert*<sup>29</sup>. Le problematiche che vengono segnalate da

<sup>27</sup> Ivi, p. 38-39.

<sup>28</sup> La valutazione puberale, secondo le dichiarazioni raccolte, si avvicina di più alla realtà. La stadiazione va, di fatto, di pari passo all'età scheletrica, tenendo conto, per il sesso maschile, della presenza/assenza di peluria e il volume gonadico mentre, per il sesso femminile, oltre alla presenza/assenza di peluria, il bottone mammario.

<sup>29</sup> La stessa, grazie ad una standardizzazione dell'immagine generata dal software, garantisce una attendibilità superiore perché maggiormente oggettiva e, di fatto, a essere molto più precisi rispetto ai sei mesi di variazione cronologica. "Laddove il/la minorenne non è saldato/a, al di sotto di una chiusura delle cartilagini ossee ci si trova, con pressoché ogni certezza, sotto i diciotto anni. Quando sono chiuse la probabilità è molto elevata, ma non è al 100% specificamente affidabile". Vi sono, però, diversi casi che chiamano ad una maggiore complessità.

parte dell'A. G. all'istituto Galsini sono diverse e interessano non soltanto i minorenni migranti. Di norma, durante gli esami, insieme al minorenne è sempre presente qualcuno che lo accompagna, tra persone di fiducia, difensore, esercenti poteri tutelari, personale delle FF. OO. Le tempistiche delle procedure sono descritte come pressoché immediate: una volta condotto l'esame clinico il referto è, di fatto, contestuale. Sul nuovo protocollo adottato in data 9 luglio 2020, stante la sua recentissima adozione dello stesso da parte della Conferenza Stato Regioni, si è in attesa di formale recepimento da parte della direzione sanitaria della struttura in argomento. I pediatri sono stati talvolta convocati in Tribunale per richieste specifiche legate a impugnazioni che sono descritte come rare, tre quattro volte ogni anno. La relazione clinica prodotta, dalle rilevazioni acquisite sino alla data della redazione del presente rapporto, non sembra interfacciarsi con gli altri settori di competenza, in particolare per quanto attiene il colloquio sociale e quello psicologico-neuropsichiatrico.

La presenza di mediatori interculturali è garantita dalla direzione sanitaria della struttura ospedaliera. I testimoni privilegiati, richiesti sul punto, hanno dichiarato di non avere, di fatto, evidenze sull'*outcome* degli accertamenti condotti e, in particolare, con riguardo al rapporto costi benefici relativi. Sulle prospettive future, il punto nodale, come sopra accennato, è da ricondursi all'estrema variabilità dello sviluppo umano e la sua concordanza con esigenze di ordine giuridico, medico-legale. In assenza di saldatura e ossificazione delle creste iliache il margine di errore è ancora più ampio. Dal punto di vista procedurale, la clinica pediatrica dispone di adeguata modulistica standard che viene riempita all'esito degli esami condotti. Infine, rilevanti sono anche i parametri auxometrici, in particolare rispetto alla misurazione in piedi dell'altezza, del peso, della circonferenza cranica che sono idonee a fornire, complessivamente, un'idea della maturazione e a che livello essa si pone rispetto alla popolazione in rapporto agli indici di massa corporea. Oggi, laddove non si conosce l'origine del/la minorenne accertando/a, esistono curve dell'OMS, che sono reperibili sul sito della stessa WHO/OMS.

A fronte della difficile rilevazione esatta dell'età, soprattutto guardando al grande numero di minorenni migranti soli presenti sul territorio nazionale, comunque vicini al compimento della maggiore età, acquista, o dovrebbe acquisire, una sempre maggiore importanza la valutazione cognitiva del soggetto, volta alla definizione di una capacità giuridica corrispondente.

Prescindendo dalla effettiva inaccessibilità e applicazione esatta del protocollo in materia di accertamento dell'età, stante, come già ricordato, la sua recentissima adozione, a fronte dei riscontri ottenuti in sede di rilevazione vanno evidenziate le significative distanze tra le previsioni (e le relative garanzie) normative e le prassi in uso presso l'istituto Gaslini di Genova.

Sul punto, la problematica che appare maggiormente evidente, secondo il settore politiche sociali del Comune di Genova è, invece, il tempo di emissione da parte del Tribunale per i Minorenni del decreto di definizione dell'età che spesso è emesso molti mesi dopo l'effettivo accertamento da parte dell'équipe multidisciplinare.

Il punto di vista dei difensori, nell'ambito di tali procedure, è ancora differente, e si pone a ulteriore conferma dell'evidente complessità e delicatezza della fase di accertamento in parola. In particolare, i difensori hanno contezza di questa procedura in via indiretta e successiva, in particolare, nell'ambito dei ricorsi presentati contro i provvedimenti di attribuzione dell'età emessi dal Tribunale per i minorenni, nell'ambito di consulenze extra giudiziali o, ancora,

nell'ambito di procedimenti penali speciali per direttissima. La pratica locale, di cui si sono evidenziati ampi margini di miglioramento, vede esempi positivi presso l'ASL 5 di La Spezia, non presi a modello dall'Ospedale Gaslini. La centralità (talvolta unicità) dell'esame radiografico al polso, si evince anche nell'ambito della redazione standardizzata dell'esito della visita psico-sociale. Essa sembra troppo spesso corrispondere a dei prestampati che vengono, di volta in volta, riprodotti e adattati al/la minorenni accertato/a. La presenza del mediatore culturale è, secondo alcuni, almeno dubbia, salvo che siano le strutture a garantirne l'effettiva disponibilità. Nell'ambito del colloquio psico-sociale il minorenni, descritto di norma come "collaborativo e sereno", viene raffigurato nel ricordare la propria storia (di norma sintetizzata in non più di cinque righe che riassumono la sua esistenza dal paese di origine, passando per quelli di transito e, infine in quelli di accoglienza). Di norma "rispetto alla storia e ai vissuti condivisi il parere conclusivo depone per un'età presunta compresa tra i 18 e i 19 anni". Lo stesso vale nell'ambito della valutazione della capacità cognitiva ove, di fatto, si propende a una determinazione della stessa età individuata all'esito dell'esame radiografico. Gli esami sembrano, di norma, avvenire in assenza del tutore e così, talvolta, anche i ricorsi avverso i provvedimenti di attribuzione dell'età, vengono proposti grazie all'intervento dell'esperto provvisorio dei poteri tutelari (come il responsabile di struttura). Il Tribunale per i Minorenni sembra, di fatto, riproporre pedissequamente l'esito degli esami condotti in sede di provvedimento finale, i procuratori presenti in udienza sembrano talvolta non disporre di elementi noti in tema di affidabilità e margine di errore degli esami condotti. Considerando il complesso di effetti deteriori, che potrebbero incidere, tra gli altri, anche sulle collocazioni in accoglienza qualificata, viene sempre concessa sospensiva dell'efficacia del provvedimento impugnato in sede ricorso, ove il difensore ne abbia presentato correttamente istanza.

Occorre precisare che, allo stato attuale, un'adeguata informazione al minorenni sembra comunque essere un aspetto decisamente meritevole di maggiore attenzione e garanzia nelle procedure amministrative in argomento, così come la necessaria maggiore considerazione di variabili culturali e di genere che dovrebbero essere prese in migliore considerazione ai fini di un attento rispetto della dignità, dell'identità e dei diritti di ciascun/a minorenni. A fronte dei dati come emersi e sopra meglio descritti e, inoltre, come noto e già sostenuto da DCI, anche in precedenti pubblicazioni<sup>30</sup>, nella maggior parte dei casi, gli accertamenti dell'età continuano ad essere basati quasi esclusivamente su esami medici e antropometrici (quali la misurazione del polso), pratiche internazionalmente riconosciute come inaccurate, con elevati margini di errore, che del pari possono costituire pratiche traumatiche e dare luogo a processi legali, di fatto, inutili e intempestivi. Stante l'assenza, come emergerà anche nelle pagine che seguiranno sul punto, con riferimento ad altri territori, di un'uniformità procedurale sul territorio italiano, dalle analisi condotte emergono criticità in merito alla preparazione degli operatori socio-sanitari incaricati della procedura, alla possibilità di usufruire di strumenti di approfondimento metodologico e alla cooperazione coordinata fra i diversi soggetti coinvolti.

---

**30** DCI, Manuale operativo per tutori volontari, cit. pp. 40-41 e ss.



## II.8 INDAGINI FAMILIARI

Dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019, sulla base delle richieste pervenute alla Direzione Generale da parte dei Servizi Sociali degli Enti Locali coinvolti nel sistema di protezione e nell'accoglienza di minorenni migranti soli, è stato richiesto all'OIM di svolgere 87 indagini familiari. Le richieste di indagine hanno riguardato principalmente minori di origine tunisina, albanese, kosovara e marocchina. Delle 87 richieste, 11 indagini familiari sono state disposte in Paesi europei<sup>31</sup>. Nel territorio ligure, allo stato della rilevazione, le richieste sin dall'entrata in vigore della L. Zampa, sembrano aver riguardato, in particolare, minorenni albanesi, spesso senza aver opportunamente raccolto il consenso dei minorenni coinvolti, aver condiviso con essi la finalità e l'esito di tali procedure. L'utilizzo di tale strumento è, in ogni caso, da ritenersi residuale in Liguria nel tempo recente nonché, a ben vedere, storicamente, non solo per le difficoltà dettate dalla perdurante emergenza sanitaria, ma anche considerando il loro utilizzo sempre e solo strumentale alla valutazione di un possibile rimpatrio del/la minorenne coinvolto/a. In effetti, secondo i dati disponibili<sup>32</sup>, le regioni che avrebbero fatto maggiormente ricorso allo strumento in parola sarebbero l'Emilia-Romagna (31,0% del totale), il Lazio (17,2% del totale), il Veneto (13,8% del totale) e, infine, la Sicilia (con l'11,5% del totale).



## II.9 AFFIDI FAMILIARI

Per quanto emerso da tale attività di monitoraggio, non si conoscono affidamenti familiari attivi di minorenni stranieri non accompagnati dalla data di entrata in vigore della L. Zampa. Un risultato particolarmente deludente se si considera che tale misura era ritenuta preferibile rispetto ai circuiti di accoglienza dal Legislatore nel modello di tutela e garanzia delineato in epoca coeva. Questo è, forse, e in parte, dovuto anche all'assenza di campagne di sensibilizzazione a superamento del GAP in analisi sul territorio genovese, salvo il tentativo svolto nell'ambito del progetto ELFO, promosso da DCI-I sul territorio, in tema di formazione di tutori e famiglie affidatarie per bambini e ragazzi privati delle cure parentali<sup>33</sup>.



## II.10 ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SALUTE, ATTENZIONI COVID-19

Dalle risultanze della rilevazione sappiamo che nell'ambito della prima accoglienza nel territorio genovese tutti i minorenni vengono direttamente iscritti nei CPIA. Questo passaggio, che si riferisce all'inserimento presso i Centri Per l'Istruzione degli Adulti, con non poche preoccupazioni che riguardano promiscuità nella convivenza di età diverse e, in particola-

<sup>31</sup> <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2019.pdf> p. 40.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/progetti/159-elfo-formazione-di-tutori-e-famiglie-affidatarie-per-bambini-e-ragazzi-privati-delle-cure-parentali.html>

re, di bisogni educativi differenti, sembra tendenzialmente opportuno e condiviso da tutti i livelli istituzionali per ottenere un apprendimento di base della lingua italiana.

In Liguria sono presenti, in tutto, sei CPIA, tre nella città di Genova, uno a La Spezia, uno a Imperia, uno a Savona. I CPIA genovesi vedono la seguente distribuzione rispetto al territorio della città metropolitana:

- CPIA Genova Centro e Ponente, con sede in Via Pagano Doria (molto centrale rispetto al contesto urbano) e distaccamenti nei quartieri di Pontedecimo e Voltri (a copertura della Val Polcevera e del ponente cittadino).
- Il CPIA Centro Levante, con sede in Vico Vegetti (centro storico cittadino) Via Fieschi (Centro Est) e viale Bracelli (zona Quezzi e Val Bisagno).
- Il CPIA Levante-Tigullio, con sede in Albaro (centro cittadino) e per il territorio del levante genovese, estendendosi sino a Cogorno<sup>34</sup>.

I CPIA propongono, istituzionalmente, corsi dedicati all'apprendimento della lingua italiana livello A2, della durata di 80 ore, e corsi per il livello A1 di 100 ore. Sono previsti, altresì, corsi di livello A0/pre-A1 di durata variabile: da un minimo di 100 a un massimo di 200 ore. I corsi per l'ottenimento della licenza media prevedono un monte ore che va dalle 400 alle 600 ore (con potenziamento). Sono stati inoltre attivati corsi per le competenze previste per l'accesso all'istruzione superiore di 790 ore, che spesso costituiscono un ponte tra la scuola media e la scuola serale. Interessante, inoltre, l'attivazione di corsi cultura e civiltà che, muovendosi oltre il mero apprendimento della lingua, evocano competenze di altre discipline, come geografia, storia, educazione civica, che hanno trovato una buona risposta nel gradimento dell'utenza. Possono iscriversi ai CPIA, in deroga alla normativa sull'obbligo scolastico, i minori di 16 anni, purché compiano i 15 anni entro dicembre dell'anno scolastico a cui sono iscritti. Quindi, a quanto riferito, di fatto anche il minorenni, di 15 anni, viene iscritto presso i CPIA in modo pressoché automatico. Secondo i dati raccolti, le istituzioni scolastiche diverse dai CPIA hanno poche risorse e scelgono, di fatto, di non indirizzarle verso l'accoglienza dei nuovi arrivati. Esistono da tempo delle linee guida del Ministero competente sui c.d. MAI: minori arrivati in Italia che sembrano sconosciute ai più. Molte scuole superiori e medie si rivolgono, però, ai CPIA, per demandare a tali sedi il potenziamento della lingua per le/i minorenni pressoché analfabeti. Sembra assente un approccio culturale all'accoglienza delle persone in difficoltà nella città, anche dal punto di vista delle competenze linguistiche. Con riguardo al *quantum* delle iscrizioni, risultavano iscritti, con dato aggiornato al 28/05/2019, riferito all'a. s. 2018/2019, 72 minorenni presso il CPIA Centro Levante, 54 presso il CPIA Centro e Ponente, 4 presso il CPIA Levante-Tigullio, 40 presso il CPIA di Savona, 4 a Imperia, 4 a La Spezia, al 98% di genere maschile. I minorenni stranieri non accompagnati rappresentano circa il 90% del totale delle iscrizioni ora citate. I minorenni hanno effettivo diritto di iscriversi in ogni momento dell'anno scolastico, senza alcun problema legato alla disponibilità dei documenti.

Il dirigente scolastico del CPIA Centro Levante ha riferito di aver, da quest'anno, inserito sperimentalmente tutti i minorenni nel percorso per l'ottenimento della terza media, da 400 ore

<sup>34</sup> Si veda, per maggiori dettagli, anche relativi alla storia della creazione della rete dei CPIA, il sito [www.retecpialiguria.it](http://www.retecpialiguria.it)

annuali, estendibili sino a 600 ore con il potenziamento dell'italiano. Il 20/25% erano in necessità di alfabetizzazione. Formalmente, però, tutti sono iscritti al corso volto all'ottenimento della licenza media e, parallelamente, con inserimento in corsi di alfabetizzazione, frequentando quindi entrambi i corsi, ovvero seguendo corsi interni alle strutture o con l'ausilio di associazioni attive nel territorio, per poi concludere l'anno con l'esame di terza media. Prima di questa sperimentazione, si era soliti procedere a test di ingresso per verificare le competenze linguistiche, inserendo i minorenni con esigenze di alfabetizzazione in un corso di studi loro dedicato. Iscrivere un minore al corso volto all'ottenimento della licenza media, senza potenziare l'apprendimento della lingua, equivale nella maggior parte dei casi, secondo quanto riportato, ad un insuccesso. Essi vengono quindi affiancati in modo potenziato sia nell'apprendimento dell'italiano che della matematica. Per l'anno scolastico 2019/2020 gli insegnanti hanno scrutinato circa 190 alunni, con esito positivo per 162. Tra i 28 non ammessi vi sarebbe buona quota di minorenni, alcuni in dispersione. Viene ricordata la possibilità della stipula di un patto formativo finalizzato al conseguimento della licenza media in due anni che, certo, non è consigliabile per coloro che si trovano vicini al compimento della maggiore età, considerato il poco tempo a loro disposizione. È stata riportata una generale preferenza alla creazione di classi miste minorenni/adulti. Come riferito da dirigenti scolastici e insegnanti in servizio presso tali poli scolastici, una classe di soli minorenni rileva maggiori criticità. "Le dinamiche di gruppo in una classe 'mista' sono più positive per un fatto generazionale, nel mettere insieme minorenni e adulti. A volte quello delle strutture è un mondo chiuso, e qui invece c'è un livello di relazione diversa". Negli anni è stata ridotta al minimo la didattica frontale, privilegiando il lavoro a piccoli gruppi, possibilmente omogenei per livelli di competenze. L'insegnante è inquadrato come facilitatore di lavori di gruppo con la richiesta di individuare tra gli studenti figure di *tutors*. Per alcuni allievi che quest'anno non hanno superato con successo l'anno scolastico, è stato proposto uno spostamento di plesso e di orari, in particolare con la possibilità dell'inserimento in corsi serali. Il corso serale è frequentato da lavoratori, soprattutto italiani, circostanza che apre a dinamiche relazionali ritenute maggiormente positive.

I CPIA sono attivi, pur auspicando in un miglioramento, nella formazione dei docenti e nel *networking* con associazioni del territorio. Hanno organizzato un percorso formativo sull'Albania, a partire da una asserita maggiore difficoltà nel rispetto delle regole scolastiche da parte dei minorenni albanesi è stato considerato importante approfondire il contesto di origine. Il centro studi MEDI ha proposto un corso di formazione, intitolato *Albania From Where* organizzato a distanza per esigenze legate all'emergenza sanitaria cui hanno partecipato 12 insegnanti. Interessante è stata anche l'attivazione di percorsi di collaborazione con l'Università degli Studi di Genova, in particolare con il Dipartimento di Scienze della formazione (collaborazione ormai stabile) e con il Dipartimento di Scienze politiche, dove sono presenti rapporti in costruzione per l'attivazione di un laboratorio 'geopolitico' che coinvolga utilmente gli studenti migranti per lavorare sulle condizioni che determinano i fenomeni migratori, mettendo al centro un metodo conversativo, favorendo così lo scambio esperienziale tra studenti.

Con riguardo al rapporto tra scuola, studenti, docenti, sarebbe importante – negli auspici di un dirigente scolastico intervistato – riuscire a fare maggiore rete nella formazione, avere una capacità di ascolto maggiore. È stato del pari rilevato, da quest'anno, un attivismo importante e maggiore da parte di alcuni tutori nei casi di scarsa frequenza, o altre problematiche scolastiche relative a minorenni stranieri non accompagnati, che hanno visto inter-

venti con ottimi risultati nella risoluzione positiva di tali difficoltà, aspetto che, nel passato, non avveniva perché prevalevano i rapporti con le strutture di accoglienza. I CPIA riferiscono di aver attivato soluzioni legate alla necessità di attivazione della didattica a distanza con alcuni ritardi. Quando si è compreso che la situazione non sarebbe stata transitoria, ma grave e complessa, hanno dovuto affrontare importanti lacune: all'attivazione del registro elettronico non corrispondeva la disponibilità degli indirizzi e-mail degli studenti, cui non avevano comunicato il codice di accesso a tale registro. A seguito di un primo periodo per risolvere queste difficoltà, i docenti hanno organizzato la didattica su piattaforme informali. Hanno creato pagine **web** dove inserivano materiali per i corsi di alfabetizzazione A1 A2 e per il conseguimento della licenza media, comunicando agli studenti che era possibile scaricarli e vederli, inserito **tutorial** sulla piattaforma **YouTube**, strumento ancora in uso per le iscrizioni. Dopo qualche tempo, hanno attivato lezioni in sincrono, pur nella non unanime partecipazione dei minorenni stranieri non accompagnati. Hanno insistito per una presentazione in sincrono dell'elaborato prodotto per l'esame di terza media con successo, in particolare per dare giusta (e personale) conclusione al ciclo di studi intrapreso.

Per il prossimo anno, potendo fornire il 20% della didattica a distanza in regime ordinario i CPIA riconoscono la necessità di una migliore progettazione. Le comunità di seconda accoglienza, intervistate su questo punto specifico, hanno riportato di cercare di proseguire, ove possibile, per qualche mese il percorso iniziato presso il primo centro cui il minorenne è stato iscritto. Ove i minorenni, infatti, siano del tutto analfabeti, si tratta di un passaggio importante e, più in generale è cruciale ai fini di un migliore orientamento e valutazione che viene, di fatto, delegato alla scuola e agli insegnanti. Da diversi testimoni del settore accoglienza e delle istituzioni viene riferito che ove i minorenni si trovino nell'età dell'obbligo scolastico vengono iscritti a scuola nella classe rispettiva, a parità dei minorenni italiani. A tale affermazione corrispondono alcune perplessità e difficoltà applicative messe in luce da parte dei tutori volontari, nonché dal personale afferente ai CPIA, rispetto ai riscontri nella realtà. Concluso il percorso volto ad ottenere la licenza media, molti ragazzi si orienterebbero poi verso la formazione tecnico-professionale, in prevalenza come meccanico o elettricista. Anche nelle testimonianze dei responsabili di struttura è stata salutata con favore l'iniziativa sperimentale dell'inserimento di alcuni ragazzi residenti a Genova direttamente in terza media, e non in alfabetizzazione, per poi essere 'livellati' successivamente. Molte comunità, anche per le ragioni legate all'emergenza sanitaria, non si sono rivolte ad associazioni del territorio per potenziamento/supporto nell'apprendimento e nella formazione. Nel periodo relativo all'emergenza sanitaria per scongiurare i rischi da contagio COVID-19, tutti i soggetti intervistati hanno condiviso come si sia trattato, inizialmente, di un momento molto faticoso e preoccupante. Vi è stato molto impegno a ricreare una quotidianità, la necessità di ricostruire, in particolare, il momento scuola con aule informatiche o simili, aree per il movimento e palestre per l'esercizio fisico, l'uso di spazi aperti in luogo privato per una sorta di educazione outdoor, il ritorno ad un modello educativo che ha avuto una grande risposta a partire dalla disponibilità di un maggior tempo per stare insieme, riportando al centro l'ascolto, il gioco, la partecipazione. Per coloro che già si trovavano in un percorso di inserimento lavorativo, tra CEL e PIL, sono stati organizzati piccoli lavori interni, garantendo così il pagamento di una piccola rendita. Sono state realizzate sessioni informative sanitarie grazie anche alla partecipazione di medici o esperti per spiegare meglio la situazione, i rischi connessi e le sanzioni cui si andava incontro, alla presenza di mediatori.

Le istituzioni locali hanno sottolineato che l'emergenza derivante dalla pandemia da COVID-19, ha creato diversi problemi, in particolare nella capacità da parte dei servizi di spiegare e far comprendere ai ragazzi accolti la situazione del *lockdown*. Le strutture, almeno all'inizio, hanno avuto difficoltà nel mantenere costantemente in struttura tutti i ragazzi e quindi qualche uscita non autorizzata si è effettivamente verificata. Invero, sia per la rarità, che per la capacità dei ragazzi e degli operatori di trovare delle giuste modalità operative e, in particolare, un ritorno ad un modello educativo più vicino alle esigenze di tutti, questi eventi non hanno creato le condizioni per una diffusione del virus all'interno delle strutture, prevedendo momenti di isolamento per chi si era avventurato in uscite irregolari. Il percorso è stato molto positivo; nel complesso si è registrato un solo caso di un minorenni positivo sino all'estate, senza che, tra l'altro, sviluppasse la malattia o infettasse gli altri. Sia per i minori del progetto SIPROIMI che per i minori esterni al progetto, è stato deciso dall'amministrazione comunale che tutti minorenni potessero permanere nel progetto anche dopo il compimento dei 18 anni confortati in questa decisione sia dal servizio centrale del SIPROIMI che dal Tribunale per i Minorenni. Se nell'ambito della cd. prima ondata, non si è avuta notizia nell'ambito della rilevazione di casi conclamati di minorenni stranieri non accompagnati in accoglienza risultati positivi al virus, molto differente è la casistica relativa alla cd. seconda ondata, a partire dal mese di ottobre 2020. In particolare, la diffusione del contagio in tale fase, decisamente più rilevante e accelerata rispetto alla precedente, ha coinvolto diversi minorenni e operatori delle strutture dedicate nella città di Genova, tra le più colpite a livello nazionale, riproducendo una media del 10% di positività riscontrate. Di recente diversi sono stati gli appelli degli operatori dell'accoglienza che, anche attraverso i media, sono passati dal definire la situazione come 'difficile' a 'ingestibile', evidenziando l'inadeguatezza delle strutture a disposizione per la quarantena e la cura di minorenni positivi, evocando l'attivazione di strutture ad hoc. Le cooperative hanno, sul punto, indirizzato una lettera al Comune di Genova e Alisa, azienda sanitaria regionale, ove si rappresenta che a destare maggiore preoccupazione sarebbero le aree residenziali: comunità educative assistenziali<sup>35</sup>, comunità di prima e seconda accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati, comunità educative territoriali esporrebbero ospiti e operatori a significativi rischi di contagio perché non progettate per essere presidi sanitari.



## II.11 MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO VERSO LA MAGGIORE ETÀ, CONVERSIONE E PROSIEGUO

Il compimento del diciottesimo anno di età rappresenta un momento fondamentale per i minorenni migranti soli accolti a livello nazionale e locale, così come anche per tutte/i le/i minorenni, segnando il passaggio all'età adulta. È ovvio che la particolare vulnerabilità di chi si trova a vivere tale transizione solo/a su un territorio diverso da quello di origine, richiederebbe particolari attenzioni e tutele. Grazie a progetti di DCI-I, quali *Supports* e *Regenerations*, in atto sperimentalmente in Liguria, sono stati messi in luce aspetti che

---

<sup>35</sup> Le stesse, insieme alle comunità educative territoriali, vengono distinte rispetto alle comunità dedicate all'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati a ulteriore conferma della creazione, a livello locale, di circuiti distinti e, in certa parte, in apparente violazione, tra gli altri, dell'art. 1 della L. 47/17.

sembrano concentrare proprio su tale momento cruciale molteplici difficoltà strutturali del sistema, in particolare ad una previa presa in carico effettiva, e opportunamente progettuale, delle esistenze dei minorenni: le opportunità per i ragazzi dopo il diciottesimo anno sono praticamente assenti. Il riferimento è, in particolare, a soluzioni alloggiative, prospettive occupazionali e formative. Sembra che solo i minorenni con cui è stato portato avanti un lavoro progettuale con adeguato carattere preparatorio abbiano successo (ciò spesso grazie all'interessamento proattivo di un tutore). La particolare situazione di vulnerabilità di alcuni ragazzi rischia spesso di scontrarsi duramente con questo nuovo periodo di vita nel momento in cui proprio tali vulnerabilità non siano state adeguatamente rilevate e comprese con specifiche misure e risposte da adottarsi in precedenza.

Come reso noto dai dati pubblicati in occasione del report di monitoraggio al 31.12.2019<sup>36</sup>, già citato nel corso della rilevazione, dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019, il totale dei pareri emessi ai sensi della norma sopra citata è pari a 1.850. Di questi 78 arriverebbero dalla Liguria. Dal primo maggio 2019 al 30 aprile 2020 sono state inoltrate 35 richieste di parere, per conversione del permesso di soggiorno per minore età, al DGI da parte dei servizi del Comune di Genova, e sono stati concessi 12 prosegui amministrativi oltre i 18 anni. Le strutture di accoglienza del genovese spesso partecipano attivamente a tale momento di richiesta del c.d. prosieguito amministrativo supportando il caso con la redazione di una relazione sintetica, l'appoggio presso percorsi di sostegno psicologico attivati grazie ai fondi FAMl, lavorando in particolare su diversi aspetti dal punto di vista dei bisogni: riconoscimento, uscita, sostegno, lavoro sulle parti adulte, senza consentirgli di ritornare bambino. Si ricorda che, talvolta, i servizi sociali si trovano in alcune difficoltà e preferiscono sottrarsi alla richiesta o all'istruzione della richiesta di prosieguito amministrativo, considerata la necessità di dover poi sostenere i costi legati all'accoglienza del neo maggiorenne e del percorso di integrazione che la/o riguarderà in futuro in caso di positivo accoglimento, ove non inseriti in strutture SIPROIMI. Tra i soggetti sempre ricordati in supporto in questa fase risulta certamente più citato DCI-I, in particolare a fronte dell'azione intrapresa con il supporto e l'adesione da parte del Tribunale per i Minorenni di Genova. Tale azione, volta all'ottenimento di una misura di accompagnamento e di integrazione di lungo periodo, come previsto dall'art. 13, comma 2 Legge 47/2017, ha coinvolto circa trenta minorenni – diventati maggiorenni proprio nella fase dell'emergenza – che, a fronte della citata emergenza si sono improvvisamente visti interrompere i percorsi di integrazione sociale, scolastica e/o lavorativa. Su istanza di DCI e con parere positivo della Procura Minorile, Il Tribunale per i Minorenni ha pertanto emesso i relativi decreti disponendo l'affidamento di tali neo maggiorenni ai servizi sociali del Comune di Genova per un periodo limitato di sei mesi, ma prevedendo la possibilità di un'eventuale proroga.

Alcuni ragazzi, al compimento dei 18 anni, vengono inseriti in istituti convenzionati o interni alla struttura o comunque afferenti agli enti gestori delle comunità. Ultimamente, secondo quanto riportato trasversalmente dagli intervistati, sono diversi i minorenni che si trovano coinvolti in procedimenti che li vedono indagati per diverse fattispecie di reato. Numericamente interessante, grosso modo, il numero dei ragazzi sottoposti a procedimenti penali e,

<sup>36</sup> <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2019.pdf> p. 34.

ovviamente, parallelamente dei difensori in essi coinvolti. I procedimenti lenti, macchinosi. Al 31.12.2018 sono stati emessi 85 pareri, in materia di conversione del permesso di soggiorno per minore età, per minorenni migranti soli residenti in Liguria (pari al 3,6% del totale nazionale), scesi a 78 al 31.12.2019 (che rappresentano, però, pur a fronte del calo dei numeri assoluti, il 4,2% del totale). Nelle testimonianze raccolte da difensori e tutori sembra non essere isolato il caso dell'omessa richiesta del parere da parte dei servizi sociali e prassi ostative al rilascio adottate da parte della Questura, in presenza di precedenti e pendenze penali. Talune di esse, spesso, vengono archiviate per irrilevanza (informazioni più che disponibili per il complesso dei soggetti istituzionali citati grazie all'accesso alle relative banche dati). Appare importante rilevare come il fine principale della giustizia minorile sia quello di considerare l'intervento delle istituzioni del controllo sociale come inizio di un percorso di recupero e rieducazione. La messa alla prova, disponibile anche per i reati ostativi è, in effetti, estintiva di qualsiasi fattispecie, al pari di ogni riabilitazione per i soggetti adulti. La pendenza di procedimenti penali, prima dell'intervento del giudicato penale definitivo, non può essere considerata ostativa ai fini della conversione.

I temi affrontati sopra evocano spunti di riflessione interessanti in tema di soluzioni e progettazione a lungo termine per le/i minorenni presi in carico dalle istituzioni. Come, per altro, DCI-Italia ha già avuto modo di evidenziare<sup>37</sup>, secondo gli standard internazionali, le istituzioni dovrebbero attivarsi per determinare tempestivamente soluzioni durevoli per tutti minorenni presenti. Ogni decisione in merito alla soluzione durevole da adottarsi caso per caso avrà, come è ovvio, ricadute decisive sul futuro di ciascun/a minorenne in considerazione dei diritti di cui egli/ella è titolare. Anche tale procedura dovrebbe garantire che il minorenne sia adeguatamente informato e che le sue opinioni siano prese in dovuta e attenta considerazione; aspetto quest'ultimo che – dalle rilevazioni condotte – non sembra essere sempre preso in sufficiente considerazione.

Sarebbe pertanto auspicabile, sulla base delle informazioni raccolte nelle fasi precedenti e in linea con il PEI, la stesura di un piano che definisca il progetto del minorenne nel lungo periodo, idoneo a indicare la soluzione durevole individuata e che fornisca elementi utili a preparare il passaggio verso l'età adulta, in particolare la fuoriuscita dal sistema di protezione riservato alle persone di minore età. In assenza di tale piano, il tutore dovrebbe essere supportato nell'acquisizione di un ruolo centrale nel comprendere, insieme al ragazzo, quanto sostenibile sia il suo progetto, quanto le sue aspirazioni e ambizioni e, ancora, quali elementi debbano essere presi in considerazione per garantirne la continuità nel tempo. Ciò concentrandosi su almeno i seguenti aspetti minimi che corrispondono ad altrettanti diritti: alloggio e condizioni materiali, salute, formazione, inserimento lavorativo, documenti, rapporti familiari e sociali, eventuali bisogni speciali.

---

<sup>37</sup> In particolare, nell'ambito del già citato progetto ASOP4G, DCI-I, Manuale operativo per tutori volontari, pp. 110-111.

# III. RAPID ASSESSMENT

## Città di Ancona



### III.1 SOSTENIBILITÀ

Nella città di Ancona, che vede la presenza di 100.508<sup>38</sup> abitanti secondo i dati forniti dal Comune, i minorenni stranieri non accompagnati presenti, con dato aggiornato al 30 settembre 2020, sono 94<sup>39</sup>. Il reddito pro-capite, al 2016, è di 16.676 euro<sup>40</sup>. I minorenni stranieri sono dislocati nelle provincie di Pesaro-Urbino, Fermo, Ancona, Macerata e Ascoli Piceno, per un totale di ventuno enti locali coinvolti e ventisei progetti di accoglienza<sup>41</sup>. Le principali nazionalità di provenienza sono quella albanese, pakistana, afgana e bengalese. Con riguardo alle risorse poste in bilancio da parte del Comune di Ancona, sono stati destinati fondi pari a 665.014,00 euro (compresa IVA) per minorenni stranieri non accompagnati<sup>42</sup>. La spesa per i minorenni che sono stati collocati in comunità educative, sostenuta dal Comune di Ancona, è stata – nell’anno 2018 – di 3.112.037,92 euro. La spesa per i minorenni soli è sostenuta, oltre che dal bilancio Comunale, anche con interventi della Regione Marche ai sensi della L.R. 7/94 e dai finanziamenti da parte della Prefettura (fondi del Ministero dell’interno per l’accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati<sup>43</sup>).

Il Comune di Ancona è ente titolare del SIPROIMI minori (denominato “Ancona Città d’Asilo”) la cui spesa è a carico del Ministero dell’Interno per il 95%<sup>44</sup> (periodo 2017 – 2019) e per il quale il Comune di Ancona, già autorizzato alla prosecuzione, ha richiesto nel 2020 l’ampliamento dei posti al Ministero dell’Interno – Servizio Centrale. Il Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (da qui in

**38** Dati aggiornati al 31.12.2019 e forniti dal Comune di Ancona, Ufficio Servizi Sociali.

**39** A maggio 2020, nel periodo della rilevazione, il numero dei minorenni stranieri non accompagnati era pari a 116. Report Mensile Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2020/02/2020-01-Numeri-Siproimi.jpg>

**40** <http://www.comuni-italiani.it/042/002/statistiche/>

**41** Report TM Ancona 2019/2020.

**42** Dati forniti dal Comune di Ancona, Ufficio Servizi Sociali. <https://www.comune.ancona.gov.it/ankonline/ankonmagazine/2019/11/19/comunita-educative-121-i-minori-assistiti-dal-comune/>

**43** I destinatari dei servizi di cui all’art. 1 sono: n. 30 persone appartenenti alla categoria “Minori” (Minori Stranieri Non Accompagnati – MSNA) – sia di genere maschile che femminile – così come definita dal Servizio Centrale SPRAR. Il valore annuo 1.062.270,67 euro (IVA esclusa). Proroga tecnica (sei mesi). 533.715,33 euro (IVA esclusa) per cui il valore complessivo (comprensivo di proroga) ammonta ad 1.595.986,00 euro (IVA esclusa). L’appalto ha durata dal 01/07/2019 e non oltre il 30/06/2020 salvo approvazione per l’anno 2020-2023 da parte del Ministero degli Interni del nuovo progetto SIPROIMI Minori.

**44** *Ibidem*.

seguito appunto SIPROIMI “Ancona Città d’Asilo”), operativo da diversi anni, vede occupati al 2020, tutti i trenta posti allocati e suddivisi tra sette comunità. La onlus Vivere Verde è capofila del RTI<sup>45</sup> e le comunità sono così suddivise:

- Comunità Pinocchio e Galignano (gestite dalla capofila Vivere Verde. La sede delle comunità è ad Ancona)
- Comunità Orizzonte (gestita dalla onlus Casa della Gioventù di Senigallia (AN). La sede della è comunità ad Ostra (AN))
- Comunità Casa Mattoni (gestita dalla Nuova Res. La sede della comunità è a Ponzano di Fermo (FM))
- Comunità Casa Lella (gestita dalla Comunità Lella 2001. La sede della comunità è a Grottamare (AP))
- Comunità Belgatto (gestita dalla Labirinto. La sede della comunità è a Fano (PU))
- Comunità Vallefoglia (gestita dalla cooperativa Labirinto. La sede della comunità è a Vallefoglia (PU))
- Comunità Monte Illuminato (gestita dalla cooperativa POLO9. La sede della comunità è a Candelara (PU)).

Un altro SIPROIMI si trova nella zona di Senigallia (ente capofila Ambito Territoriale Sociale n. 8) con ente gestore l’Unione dei Comuni “Le Terre della Marca Senone”, i quali hanno presentato un progetto proiettato verso l’autonomizzazione dei giovani al compimento del diciottesimo anno di età, per un budget di 2 milioni 426 mila euro nel triennio compreso tra luglio 2019 e maggio 2022. Il totale dei posti assegnati è pari a 25.

A Jesi è stato avviato un nuovo progetto SIPROIMI per 35 posti che vede come ente titolare il Comune di Jesi insieme ad ASP Ambito 9, ed ente gestore lo stesso RTI di cui sopra. Il Ministero dell’Interno, con D.M. n. 12951 del 25/07/2019, ha ammesso al riparto del Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo il progetto presentato, per n.30 posti per minorenni di genere maschile e n.5 posti per minorenni di genere femminile<sup>46</sup>) per il periodo 01/03/2020-30/06/2022. La durata dell’appalto è di due anni e quattro mesi, decorrenti dalla data del 01/03/2020. Il valore dell’affidamento del servizio è stato indicativamente stimato in euro 2.389.343,23 oltre IVA. Le risorse complessive destinate alle attività del progetto sono stanziare in misura pari al 95% per il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell’Asilo, istituito presso il Ministero dell’Interno e per il restante 5% (euro 59.680,28) diviso tra gli Enti (Comune di Jesi e ASP Ambito 9) e il soggetto gestore secondo la seguente ripartizione: 50% a carico degli Enti e 50% a carico del soggetto gestore. Il valore complessivo dell’appalto ai sensi dell’art. 35 del D. Lgs 50/2016 è pertanto pari a euro 5.461.355,95 oltre IVA se ed in quanto dovuta tenuto conto dei rinnovi e delle proroghe previsti. L’importo annuale dell’appalto pari a euro 1.024.004,24 è stato definito stimando i seguenti costi procacite-prodie per n.35 posti di accoglienza.

---

<sup>45</sup> Raggruppamento temporaneo di imprese.

<sup>46</sup> Una comunità per cinque ragazze gestita dalla onlus Vivere Verde.

Nella provincia di Pesaro Urbino, ha sede un altro progetto SIPROIMI. La comunità è dislocata nel Comune di Lunano di cui ha la gestione la Cooperativa Sociale Labirinto. La struttura di Lunano denominata SPRAR “Senza Confini” è una comunità educativa per minori che dal 2014 accoglie esclusivamente “Minori stranieri non accompagnati Richiedenti Asilo”, nonostante tutti i minorenni non accompagnati abbiano diritto ad accedere al sistema SIPROIMI, a prescindere dal loro status legale. La struttura ha una capienza massima di dieci posti (tutti occupati al momento della rilevazione) e, dal 2014 ad oggi, ha ospitato complessivamente ventidue minorenni. Nel Comune di Fano si trova un'altra struttura per minori non accompagnati, finanziata dal Fondo Accoglienza Migranti (FAMI). La comunità in questione, la Comunità Gomera, è stata predisposta per trasformarsi a breve in un progetto SIPROIMI, la cui capienza è di sedici posti (di cui tredici occupati al momento della rilevazione).

Per quanto riguarda il numero di/delle Assistenti sociali dedicate/i da parte del Comune di Ancona, Direzione Politiche Sociali, Servizi Scolastici ed Educativi, U.O. Tutela Età Evolutiva, vi è una sola Assistente Sociale dedicata per il SIPROIMI minori della città di Ancona. L'Assistente Sociale è in carica dal 2001 ed è impiegata presso il Comune. All'epoca era l'ufficio immigrazioni ad occuparsi dei minori stranieri non accompagnati. In seguito ad un picco di arrivi dall'Afghanistan nel 2006, la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati è stata assegnata all'ufficio dei minori e non più a quello degli stranieri che, al 2019, si occupa esclusivamente della gestione del SIPROIMI minori.

Allo stato della rilevazione non è possibile riportare un numero preciso di mediatori interculturali attivamente impiegati. I mediatori vengono, di fatto, convocati a chiamata secondo le necessità delle singole comunità. Ad Ancona e provincia è principalmente l'associazione ANOLF Marche (a capo del Raggruppamento Temporaneo di Imprese per il SIPROIMI ordinari “Ancona Città d'Asilo”) che gestisce l'attività di mediazione linguistico-culturale.

Nel territorio anconetano non sono presenti uffici dedicati ad un supporto etno-psicologico o etno-psichiatrico attento alle variabili culturali in gioco nella salute, tanto che le comunità si rivolgono di norma a psicologi ed etno-psichiatri a disposizione del RTI, contattati in caso di necessità per l'approfondimento di alcune casistiche. Un eventuale presa in carico di tipo psicologico più approfondito, sarebbe rimandata all'ufficio ASUR (Azienda Sanitaria Unica Regionale) di competenza (di seguito solo ASUR).

Con riferimento alle domande di protezione internazionale, i dati raccolti mostrano una presa in carico tardiva, con appuntamenti per la compilazione del modello C3 da parte dei minorenni che vedono tempi di attesa troppo lunghi, con il complesso di effetti critici che da questo ritardo consegue. Questo nonostante la netta diminuzione dei minorenni stranieri non accompagnati richiedenti asilo che, dall'inizio del progetto SIPROIMI di Ancona, si attesta su solo tre casi. Tra gli effetti critici citati, non è escluso quello dell'abbandono delle strutture da parte dei ragazzi. Nel 2019, cinque minori si sono resi irreperibili prima della nomina del tutore, e di uno di questi si è persa qualsiasi traccia sul territorio<sup>47</sup>.

L'attuale emergenza sanitaria non ha influito in modo significativo sul budget predisposto se non in relazione alla prosecuzione delle attività formative ed educative già organizzate

<sup>47</sup> Dati forniti dal Comune, Ufficio Servizi Sociali.

per i ragazzi. Si evince infatti una generale interruzione dei percorsi di formazione professionale e dei tirocini che ha ritardato la progettualità legata al processo di dimissione dei ragazzi dal sistema dell'accoglienza, ma in particolare quella progettualità fondamentale per consentire a molti minorenni di portare a termine il loro percorso di integrazione. Infine, presso il nuovo SIPROIMI di Senigallia, molti nuovi ingressi sono stati rimandati in seguito all'emergenza COVID-19.



## III.2 NUMERO DI POSTI QUALIFICATI PER L'ACCOGLIENZA

Al 31 dicembre 2019, le strutture di accoglienza censite nel SIM che ospitano minorenni stranieri non accompagnati sono ventiquattro nella Regione Marche. Secondo i dati riportati dal Comune di Ancona, settore Politiche Sociali, allo stato della rilevazione, sono previsti per la città di Ancona trenta posti di accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati. Le strutture sono collocate in modo da coprire diverse zone territoriali e, come riportato dai coordinatori, sono tutte abbastanza collegate con i servizi scolastici ed i trasporti pubblici. Attualmente, solo le due comunità gestite dall'ente capofila del RTI, l'Associazione Vivere Verde, si trovano all'interno della città di Ancona.

Secondo quanto riportato dal Coordinatore del RTI del SIPROIMI minori di Ancona, le strutture richiedendo una autorizzazione al funzionamento, ricalcano di fatto le regole previste dalla normativa regionale, dovendo rispettare i requisiti minimi predisposti dalla Regione Marche. La struttura opera tutti i giorni dell'anno, h24, con la reperibilità del coordinatore o di un suo sostituto. La conformità stessa della comunità, la divisione degli spazi interni ed esterni, la metratura degli alloggi di residenza dei minorenni ospitati rispettano i criteri enunciati come da bando. Le comunità sono anche fornite di uno spazio esterno, un ambiente che è risultato molto pratico per le attività con i ragazzi durante il periodo di quarantena. Sul versante del personale in servizio, si hanno circa 510 unità diversamente distribuite, con un minimo di 2 ed un massimo di 46 unità per ciascuna struttura. La presenza maggiormente rappresentativa riguarda il settore degli educatori, con il coinvolgimento di assistenti sociali, mediatori culturali, insegnanti ed operatori (58%). Altro settore quello sanitario con medici, psicologi, infermieri e, in minima parte, psichiatri (13%). I principali interventi proposti attraverso la messa in essere del PEI (Programma Educativo Individualizzato<sup>48</sup>), riguardano l'alfabetizzazione, le attività ludico - ricreative, la formazione lavoro e il sostegno psicologico. La mediazione ed i colloqui psicologici vengono effettuati a seconda del bisogno della singola comunità, in quanto in nessuna di esse vi sono casi ritenuti così vulnerabili da necessitare di un supporto psicologico permanente. L'équipe si riunisce settimanalmente e riceve una supervisione esterna mensile. Il personale delle equipe delle diverse comunità è caratterizzato dalle seguenti figure professionali: un Responsabile struttura, dai cinque agli otto educatori/operatori per comunità (quasi tutti laureati in

<sup>48</sup> <https://www.garantediritti.marche.it/migliori-pratiche/report-2018-laccoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-nelle-marche>

scienze dell'educazione), Psicologi e Psicoterapeuti esterni per una supervisione mensile (di solito i responsabili dei servizi e delle strutture hanno una formazione o attestazione professionale come psicologi o psicoterapeuti<sup>49</sup>), un Operatore legale (esterno alla comunità), mediatori convocati in base alle necessità, un educatore per la reperibilità notturna (il contratto prevede la reperibilità notturna con obbligo di residenza da mezzanotte alle sette del mattino) ed un cuoco.

La vita all'interno della struttura è regolata da apposito regolamento interno comprensivo di patto di accoglienza e regole di comportamento. Tali documenti sono tradotti nelle lingue comprese dagli ospiti, condivisi con ogni minore accolto e dallo stesso sottoscritti alla presenza di un mediatore. I contenuti dei documenti citati vengono approvati in via preliminare dal Comune. Tali regole contemplano disposizioni che devono facilitare la convivenza, la partecipazione alla gestione della struttura e la permanenza nel progetto. Il regolamento, così come il PEI, è illustrato al minorenni con l'ausilio di un mediatore culturale. La presenza del mediatore è pertanto assicurata, almeno nei colloqui iniziali, e successivamente resta una figura di riferimento nei casi in cui i minorenni stranieri non accompagnati accolti contestino i contenuti del regolamento o li contrastino con eventuali comportamenti di avversione. In caso di ricovero in strutture ospedaliere, la struttura garantisce presenza in ospedale e ogni forma d'assistenza necessaria al minorenni e le adeguate cure post-degenza e relativa convalescenza.

L'accoglienza nella comunità rappresenta una opportunità di integrazione per i minori stranieri non accompagnati, ma viene rilevato da più parti come sia necessaria una maggiore e più specifica attenzione alla reale condizione del minorenni. Secondo l'ufficio delle Politiche Sociali del Comune, in considerazione del fatto che la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati si trovano al momento dell'accoglienza entro un anno dal compimento della maggiore età, è assolutamente opportuno attivare tutte le risorse disponibili finalizzate all'autonomia dei ragazzi orientando i progetti, tenendo conto dei tempi a disposizione e delle effettive possibilità dei ragazzi accolti.

Da sottolineare, come l'emergenza COVID-19 abbia in parte influito, rispetto all'individuazione di posti qualificati per l'accoglienza/collocazione in luogo sicuro dei minori stranieri non accompagnati nel territorio del Comune di Ancona, limitando gli ingressi previsti nel nuovo SIPROIMI di Senigallia.

Nelle comunità, tutte le misure di sicurezza richieste dalla normativa vigente sono state adottate e sono stati forniti ai minorenni tutti i presidi necessari. A seconda della comunità di appartenenza l'idea di indossare la mascherina è stata vissuta in maniera differente dai minorenni. In alcune comunità gli stessi hanno riportato di essersi quasi divertiti all'idea di indossarle, mentre in altre si è notato come la relazione educativa fosse ancor più ostacolata dall'uso delle stesse<sup>50</sup>.

A venti giorni dalla chiusura in lockdown alcuni di essi hanno cominciato a manifestare degli atteggiamenti di insofferenza. Pertanto, si è cercato di contenerne la tensione con attività di tipo ludico-ricreativo. È stato riportato come, considerata la situazione e la sua

<sup>49</sup> Non vi sono in struttura psicologici presenti in modalità permanente, ma vengono convocati su appuntamento.

<sup>50</sup> Ove non vi era l'obbligo, alcuni operatori hanno preferito non metterla per favorire la relazione di vicinanza.

eccezionalità, anche in caso di atteggiamenti un po' più tesi, si sia cercato di non sanzionare i ragazzi (come avviene di solito aggiungendo turni di pulizia, sospendendo l'erogazione del pocket money ecc.). Un fattore positivo che è stato riscontrato è come, nel periodo di quarantena, tutti i soggetti coinvolti abbiano sperimentato un maggior tempo da dedicare all'ascolto e alla riscoperta del rapporto inter-personale. Molti minorenni hanno utilizzato il tempo vissuto in comunità riscoprendo alcune passioni ed attività di interesse.

I coordinatori riportano una mancanza di linee guida su come agire dopo la fine dell'emergenza. Gli stessi sottolineano come si rendano necessari protocolli di tutela omogenei e non delegati alla libera interpretazione della singola cooperativa o del comune.

Come anticipato, un'altra delle problematiche emerse durante l'emergenza COVID-19 è stata quella relativa alla prosecuzione dei tirocini formativi. L'emergenza ha impedito ai ragazzi di portare a termine il processo di autonomizzazione/emancipazione dall'accoglienza costringendo così, alcune comunità, a richiedere un prosieguo temporaneo dell'accoglienza (per coloro che avrebbero dovuto lasciare le strutture dedicate nei mesi di quarantena). A livello formativo, una difficoltà è emersa nell'uso delle piattaforme scolastiche poiché alcune delle comunità non avevano a disposizione i dispositivi tecnologici necessari per far accedere i ragazzi in contemporanea ai corsi online.

Altri fattori critici rilevati sono stati la diminuzione dei contatti tra l'Assistente Sociale ed i ragazzi che, già prima dell'emergenza, erano limitati. Durante la quarantena l'Assistente Sociale è riuscita a rimanere in contatto solo telefonicamente, cercando di stimolare coloro che è riuscita a raggiungere con il prosieguo dello studio della lingua. Quest'ultima riferisce che i ragazzi le sono sembrati sereni mentre, a suo avviso, erano i coordinatori a sembrare i più preoccupati vivendo timori legati alla tenuta dell'équipe. Anche le visite dei tutori sono state sospese ed alcuni ragazzi ne hanno fortemente risentito.



### III.3 NUMERO DI TUTORI FORMATI E ATTIVI PER TERRITORIO

I tutori volontari che, dal 2017 ad oggi, sono stati ammessi alla formazione sono stati complessivamente 193. Dal 2017 ad oggi l'Autorità Garante regionale ha provveduto ad iscrivere nell'elenco dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati istituito presso il Tribunale per i minorenni delle Marche, n. 115 tutori volontari.

Dei circa 30 partecipanti ad ogni corso di formazione (vedi infra in dettaglio), una ventina ha passato la formazione ed è stata iscritta all'albo. L'ufficio del Garante ha riportato come di seguito i passaggi di nomina dei tutori:

- Una volta concluso il corso di formazione, il Garante invia la lista dei nominativi al competente Tribunale per i minorenni;
- Il Tribunale dispone di una lista con le nomine dei tutori. Non si conoscono con esattezza quanti, tra i 115 tutori formati, siano attivi allo stato attuale, mentre è certo che molti di essi siano titolari di più tutele attive.

Gli interventi del Garante regionale in questo panorama costituiscono diretta attuazione

della legge 7 aprile 2017, n. 47 che, come noto, attribuisce a questa Autorità la competenza nella selezione e formazione dei tutori volontari. In particolare, l'articolo 11 della medesima legge, come modificato dal d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220 prevede che ciascun tutore volontario possa avere in tutela sino ad un numero massimo di tre minori stranieri non accompagnati "salvo sussistano specifiche e rilevanti ragioni". A tale scopo è stato stipulato un protocollo d'intesa tra il Garante e il Presidente del Tribunale per i minorenni delle Marche per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari.

Il percorso formativo, organizzato interamente dallo staff dedicato al settore dell'ufficio del garante, ha visto la presenza di un cospicuo numero di docenti che si sono resi disponibili a tenere le lezioni a titolo gratuito. Tutti presentano un altissimo livello di competenza e specializzazione nelle materie oggetto di trattazione. Per la formazione sono stati utilizzati gli spazi e gli strumenti messi a disposizione dalla Giunta regionale e dall'Assemblea Legislativa della Regione Marche. Il Garante ha fornito ai partecipanti al corso del materiale: slides a supporto delle lezioni, normativa di riferimento, manuali tematici di riferimento. Il tutto periodicamente aggiornato a cura dello staff dedicato e scaricabile da un ambiente virtuale appositamente creato e dedicato.

Dal 2017 ad oggi sono stati organizzati 4 corsi di formazione con una cadenza poco più che semestrale. Ciascun percorso formativo ha avuto una durata di circa ventiquattro ore e si è articolato in tre moduli: fenomenologico, giuridico e psico-socio-sanitario. Il primo corso si è svolto nel 2017 (Ancona), il secondo nel 2018 (Ancona), il terzo nel 2019 (Ancona) ed il quarto nel 2019 (Fano<sup>51</sup>).

È stata prevista una frequenza minima obbligatoria di 19 ore sulle 24 complessive previste. In occasione del terzo corso di formazione il Garante, dopo aver visionato da dove provenissero le richieste, ha realizzato le lezioni avvalendosi di collegamenti in video conferenza con alcune delle sedi messe a disposizione dai centri per l'impiego regionali di Fano, Ascoli Piceno, Macerata e Urbino. Era previsto, per il primo semestre del 2020, un nuovo corso di formazione a S. Benedetto per coprire la formazione di quell'area, rimandato a data da definire per via del COVID-19.

L'Autorità Garante regionale ha svolto un'intensa campagna volta ad accrescere l'interesse e la sensibilizzazione sull'importanza del ruolo del tutore volontario e della presenza di tale figura nella vita dei minorenni. Secondo il Garante Nobili, in effetti, il tutore non è soltanto il rappresentante legale del minorenne straniero privo di adulti di riferimento nel nostro Paese, ma è soprattutto figura attenta alla relazione con i ragazzi, capace di farsi carico dei loro problemi e dei loro bisogni. Quando si parla di tutela dei minori la Regione Marche sembra esprimere un livello qualificato di attenzione. Esiste una rete che coinvolge gli operatori dei servizi sociali, il TM, gli operatori delle comunità. La formazione risulta essere essenziale anche per gli operatori stessi che hanno faticato nel comprendere il ruolo del

---

<sup>51</sup> Nel caso di Fano, il Garante ha dato il corso in subappalto all'Associazione l'Africa Chiama. Una prassi recente è stata quella di indire dei bandi dove il Garante chiedeva alle associazioni di fornire uno spazio ove svolgere le formazioni. Secondo il parere di una delle formatrici (etnopsicologa e mediatrice la Dott.ssa Mazzetta che lavora sia con i SIPROIMI minori che ordinari), il corso organizzato dall'Africa Chiama è stato particolarmente proficuo perché ha proposto un format meno istituzionale di quelli elargiti dalla regione. Per la formazione di Fano la notizia del corso è circolata tramite la pagina Facebook dell'Associazione "l'Africa Chiama" per cui è rimasta, purtroppo, per lo più una formazione quasi interamente dedicata agli addetti ai lavori.

nuovo tutore, diverso da quello del consueto tutore istituzionale. All'indomani della legge Zampa, c'è stata una campagna di sensibilizzazione molto significativa, ma l'attenzione si è poi ridimensionata poiché il numero stesso di minori stranieri non accompagnati si è ridotto notevolmente<sup>52</sup>.

In generale, il Garante promuove anche sui social l'inizio del corso con una conferenza stampa. L'ufficio del Garante espone di fatti un avviso pubblico per la selezione dei partecipanti al corso e diffonde la notizia tramite la rete di associazioni. In seguito, vengono verificati i CC.W. e le domande ricevute e si avvia il processo di selezione. Si noti che quasi tutti coloro che hanno partecipato alla formazione per divenire tutori sono cittadini e soggetti istituzionali appartenenti al mondo del privato sociale coinvolti, a vario titolo, nella presa in carico del minore (Tribunale per i minori, Procura, Prefetture, Questure, ASUR, Comunità di accoglienza ecc). In molti casi si tratta di interlocutori con i quali l'Ufficio già collabora quotidianamente per la propria attività ordinaria e in altri sono cittadini fuori da tale circuito ma che manifestano un notevole interesse per la tematica trattata.

Di seguito si forniscono alcuni dati utili all'individuazione delle caratteristiche dei tutori formati nel territorio regionale: 73% femmine e 27% maschi. Da un'analisi del titolo di studio posseduto vi è una prevalenza di tutori laureati (82%) rispetto a quelli con diploma di scuola superiore (16%). La percentuale di coloro che sono attualmente occupati è pari al 78%, i disoccupati 8%, pensionati circa il 10%. A livello occupazionale la maggior parte di essi sono avvocati oppure professionalità impiegate nel sociale. Si tratta, soprattutto, di donne istruite e quasi sempre laureate, che esercitano la professione di avvocato, la libera professione o prestano attività operando nel sociale.

Il dato aggiornato circa le tutele, attive allo stato della rilevazione, è in carico al Tribunale per i minorenni che ha acquisito gli elenchi dei nuovi tutori formati. Sembrerebbero essere rimaste poche le nomine di tutori istituzionali. Ciò nonostante, permane la criticità dovuta all'assenza di una comunicazione diretta con l'ufficio del TM per quanto riguarda il numero delle tutele attive. Secondo le testimonianze, inoltre, sembrerebbe che nell'ufficio del TM, vengano adoperate delle prassi informatiche un po' datate, come per esempio l'uso del cartaceo rispetto ad una documentazione telematica che sarebbe di più facile accesso.

L'ufficio del Garante, al fine di fornire supporto e sostegno agli aspiranti tutori ha messo a disposizione un indirizzo di posta elettronica in cui potessero essere condivise tematiche ricorrenti legate al ruolo da svolgere nonché paure, preoccupazioni e dubbi. L'utilizzo di tale modalità ha rafforzato il confronto tra i vari tutori facilitando da un lato la prosecuzione del corso e dall'altro la successiva fase di svolgimento dell'incarico di tutela. Al termine di ciascun percorso formativo sono stati previsti dei momenti di approfondimento che hanno coinvolto i tutori ed il Presidente del Tribunale per i minorenni. Tali incontri hanno consentito ai tutori di "toccare con mano" le procedure e le questioni loro afferenti nell'esercizio delle funzioni, scambiandosi esperienze e trovando soluzioni condivise e uniformi su problematiche comuni.

---

**52** Dall'intervista condotta con l'ufficio del Garante.

Per quanto riguarda il tempo medio che intercorre tra la conclusione della formazione e la nomina effettiva del tutore, a seconda delle testimonianze, si passa da un minimo di 3-4 mesi ad 1 anno sino a coloro che ad oggi, nonostante la formazione e la disponibilità, non sono stati mai nominati.<sup>53</sup>

Un fattore di criticità emerso dai colloqui con i tutori è relativo alla fase di abbinamento tra tutore e minorenni. Più specificatamente, molte nomine non sembrano tener conto della prossimità o meno delle comunità di residenza dei minorenni rispetto a quelle dei tutori, che si trovano, così, a dover gestire tutele molto distanti geograficamente, con tutti gli impedimenti che ne derivano.

In base alle testimonianze raccolte, i tutori hanno incontrato molteplici difficoltà nel rapportarsi al proprio ruolo in assenza di un supporto istituzionale di riferimento. Per quanto riguarda la prassi di nomina del tutore, lo stesso viene convocato dal TM per la firma della nomina, ma in seguito il rapporto tutore/Ufficio del TM resta flebile. Secondo quanto riportato, spetta al tutore, una volta confermata la nomina, confrontarsi con l'Assistente Sociale ed i responsabili delle comunità, con una certa fatica iniziale nel comprendere le dinamiche istituzionali ed i vari attori di riferimento. Tutti i tutori intervistati per questa rilevazione vedono nell'assistente sociale del comune il loro punto di riferimento durante il periodo di presa in carico.



### III.4 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Secondo quanto riportato dai rappresentanti del settore Politiche Sociali del Comune di Ancona e altri attori istituzionali ritenuti testimoni privilegiati ai fini della presente rilevazione, ogni minore straniero non accompagnato presente nel territorio comunale viene preso in carico da un Assistente Sociale del Comune che diventa responsabile del progetto quadro del minorenni e concorda con la comunità di accoglienza il progetto educativo individuale.

Come riportato sia dall'Assistente Sociale sia dai coordinatori delle diverse comunità, le cartelle sociali sembrano essere così articolate: la cartella del minorenni è sintetizzata nella banca dati SIM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ed è riportata anche nella banca dati del comune di Ancona (i cartacei originali si trovano presso gli uffici dell'Assistente Sociale ed includono dati sanitari, legali etc). Le cartelle sono anche in formato digitale, il progetto SIPROIMI minori dispone di un cloud digitale condiviso con l'ente titolare e l'ente gestore del progetto, così che entrambi possano accedere in contemporanea ai documenti relativi ai minorenni. Un'altra scheda con i dati viene compilata dall'ente gestore del

**53** Il Garante ha segnalato quella che sembrerebbe, a suo parere, essere una buona prassi. Solitamente, pre-nomina del tutore, i giudici onorari fanno una chiamata di pre-avviso sentendo prima la disponibilità del tutore da nominare per poi mandare la PEC di effettiva nomina per non rischiare di fare rimanere la richiesta sospesa. Secondo i pareri dei tutori stessi, sembrerebbe che il TM tenda, per praticità e celerità, a dare più nomine allo stesso tutore piuttosto che procedere a nuove nomine. Inoltre, resta il fatto che quasi tutte le formazioni sono state svolte ad Ancona, mentre quasi tutte le comunità si trovano fuori città rendendo difficoltoso per i tutori accettare tutele così distanti dal loro luogo di residenza.

SIPROIMI. In aggiunta, ogni comunità ha una cartella contenente i fascicoli dei ragazzi divisi in legale, sociale, sanitario, tirocinio-lavoro e formazione. L'Assistente Sociale del Comune ha accesso a tutte le cartelle sociali dei ragazzi. Ad ogni minorenni sono legati quattro codici (codice del comune, codice del TM, codice SIPROIMI e il codice SIM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali). Le cartelle vengono compilate immediatamente all'arrivo del/la giovane in comunità.

Nel PEI ci sono gli obiettivi prestabiliti per il percorso del ragazzo e le verifiche (BIA) svolte dall'équipe, i dettagli della supervisione in itinere etc. Nel PEI viene trascritto tutto il lavoro che viene organizzato durante il percorso personalizzato. Ogni utente trimestralmente viene convocato dall'équipe per rivalutare la situazione. Ogni tre mesi è redatta una scheda di verifica in base agli obiettivi del PEI ed il grado di raggiungimento che viene condivisa con l'assistente sociale ed il tutore. Se i minorenni sono prossimi alla maggiore età, gli obiettivi del PEI vengono calibrati sul tempo effettivo che il ragazzo ha a disposizione. Con l'eventuale prosieguo di sei mesi nel SIPROIMI minori dopo il raggiungimento della maggiore età (l'eventuale prosieguo amministrativo disposto dal TM può arrivare fino ai 21 anni di età) viene redatto un nuovo PEI ancor più focalizzato sugli obiettivi specifici che si vogliono raggiungere in relazione alla fuoriuscita dal progetto con un nuovo periodo di osservazione. Prima di scrivere il PEI si ha un mese di tempo per l'osservazione del ragazzo; poi si procede alla compilazione della scheda di osservazione ed in seguito il coordinatore prepara il PEI che viene discusso insieme al tutore, al mediatore, al minorenni e all'Assistente Sociale (il PEI viene sottoscritto da tutti). Il PEI include la finalità, gli obiettivi rivolti all'autonomia del ragazzo dopo il compimento della maggiore età. Per i ragazzi di 17 anni ci si focalizza prevalentemente sullo studio della lingua, l'iscrizione alla terza media, sulle attività formative e la ricerca lavoro/tirocinio. Il progetto include anche l'area delle autonomie personali (pocket money, trasporti, telefono etc.), l'area dei rapporti con la famiglia di origine, l'area dei rapporti interpersonali all'interno della quale vengono indicati particolari relazioni come, ad esempio, quello delle relazioni istaurate con la comunità circostante. Gli educatori collaborano tutti alla stesura del PEI e le loro responsabilità sono divise secondo le seguenti macro-aree:

- ricerca alloggio e tirocini formativi;
- assistenza sanitaria;
- dimensione amministrativa e legale;
- educazione e formazione<sup>54</sup>.

Come riportato dal coordinatore del SIPROIMI di Pesaro, la prassi è quella di compilare il PEI trenta giorni dopo l'arrivo in struttura. Durante i primi trenta giorni, si osserva il carattere del minorenni, le relazioni con gli operatori e con i pari, le competenze della persona. Gli educatori si riuniscono mettendo a confronto le diverse relazioni. Viene fatto prima il bilancio delle competenze, si tracciano gli obiettivi, si fa una sintesi di tutti gli interventi ed opinioni che vengono quindi inseriti nel progetto del minorenni. Il bilancio di competenze viene redatto in rapporto alla rete in cui si trova, all'età (quanto è minorenni) per cercare

---

**54** Secondo talune testimonianze, alcuni educatori sembrerebbero concentrarsi soprattutto sul discorso educativo dando, a volte, minore rilevanza ad una progettualità che sia maggiormente concentrata su quelle attività fondamentali per prepararli al percorso di fuori uscita.

di calibrare e ottimizzare il percorso di permanenza in struttura. Si prepara una bozza che poi, nella riunione d'equipe successiva, viene condivisa con il minorenni. Il minorenni può sottoscrivere il progetto e se ha dei commenti essi vengono tenuti in considerazione per la redazione finale.

In tutto questo percorso può intervenire attivamente anche il tutore. Quest'ultimo può entrare in Equipe nell'ultima fase per condividere le scelte finali, oppure avere un ruolo attivo durante tutta la fase di elaborazione stessa del PEI<sup>55</sup>. I verbali di tutti i colloqui si trovano nelle cartelle personali (deleghe dei tutori e comunicazioni varie con il tutore, stesura del PEI, patto e regolamento di accoglienza, informazioni su scuola e formazione, documenti legali ed assistenza sanitaria).

Viene segnalato come, molto spesso, la stesura del PEI si concentri in modo preminente sulla componente educativa relativa all'alfabetizzazione del minorenni e all'iscrizione al CPIA. Sembra essere trascurata, in parte, la progettualità che riguarda il processo di fuori uscita del minorenni dall'assistenza. Come riportato dai coordinatori delle comunità, il processo di fuori uscita dalla struttura può essere più o meno agevole per il ragazzo ma ciò dipende da una serie di fattori. Viene descritto dagli operatori consultati come alcuni minorenni, durante il periodo di accoglienza, siano stati in grado di tessere relazioni stabili con la comunità circostante grazie, ad esempio, allo sport di squadra, e all'iscrizione scolastica. Ai minori vengono forniti gli strumenti e le informazioni necessarie per potersi muovere in autonomia sul territorio. Vengono accompagnati durante tale percorso dagli educatori che mostrano loro come relazionarsi con gli uffici pubblici o con le strutture sanitarie. Resta, però, problematica la ricerca alloggio, specie se il minorenni, al momento della fuori uscita, non è impegnato in un tirocinio o in altra occupazione remunerata.

Allo stato della rilevazione, sembrano assenti le figure dello psicologo e del mediatore culturale in modalità effettiva e permanente. Spesso i coordinatori sono anche psicologi o psicoterapeuti. A parte gli incontri programmati con gli psicologi di riferimento esterni alla comunità, per una presa in carico di più lunga durata, sembrerebbe necessario contattare l'ASUR o il consultorio competente per territorio. Della mediazione, come si anticipava, è competente l'Associazione Anolf Marche che dispone di una banca dati con più di 40 mediatori per circa un'ottantina di lingue e dialetti. Il Comune di Ancona ha inoltre attivato una convenzione con una cooperativa di Roma che, a richiesta, organizza la mediazione ad Ancona per i minorenni stranieri non accompagnati collocati in Prima Accoglienza e che non fanno ancora parte del SIPROIMI.

Tra le criticità emerse per quanto concerne il lavoro quotidiano attivato dal personale con i minorenni stranieri non accompagnati, figurano la scarsa acquisizione di autonomia, le difficoltà di accesso ai tirocini lavorativi ed all'iscrizione ai centri per l'impiego, la gestione dell'uscita al raggiungimento della maggiore età, i problemi legati al ricongiungimento

**55** Il coordinatore del SIPROIMI di Pesaro riporta come i tutori vengano raramente in comunità, in quanto la stessa, si trova a 100 km da Pesaro ed i tutori non hanno a disposizione un budget per tali spostamenti per cui i loro interventi si limitano spesso ad una e-mail. A suo avviso, lo stesso riporta: "Nella realtà, il tutore è una figura che se il minorenni ha la fortuna di incontrare una volta. Di base ci si accorge che, dopo la nomina, la funzione del tutore è veramente marginale e ciò dipende sia dalla distanza geografica che dalla diversità di approccio dei tutori stessi alla tutela che viene loro assegnata". Nella comunità di Lunano solo 4 tutori hanno chiamato durante l'emergenza."

del minorenne con i familiari che si trovano all'estero, i tempi di attesa per il rilascio del permesso di soggiorno. "In questo contesto – ha spiegato il Garante Nobili – si pensi a quei minorenni che vorrebbero raggiungere i loro familiari all'estero e si vedono, tuttavia, negata la possibilità di relocation europea, che consenta di effettuare il viaggio in una situazione protetta. Diversi sono i minorenni che vivono il collocamento in comunità come una costrizione ed appena possono cercano di proseguire il viaggio mettendosi nelle mani di trafficanti, esponendosi così a rischi concreti. Pesa l'assenza di un sistema europeo di protezione". Il Garante invita anche a riflettere "sull'irrazionalità di una protezione che, per molti ragazzi, cessa al compimento della maggiore età. Il rischio è quello di un'accoglienza che nella maggior parte dei casi dura pochi mesi e non garantisce un effettivo percorso d'integrazione<sup>56</sup>".



### III.5 PRASSI FORMALIZZATE DI ASCOLTO DEL MINORENNE

L'ascolto dei minorenni viene effettuato dalla Assistente Sociale a seconda delle necessità. A parere del vicario del Presidente del TM di Ancona, le prassi di ascolto sono una pratica presente e attiva. Altre testimonianze ufficiali, riportano al contrario come, di fatto, le prassi di ascolto presso il TM non avvengano e non risulti che il TM proceda in questo senso. Non sembra esserci nessun follow-up o verifica post-formazione (anche i tutori ed i coordinatori affermano quanto detto dal Garante). Se le prassi di ascolto erano già carenti prima della pandemia, esse sembrano essere state completamente sospese nei mesi della crisi sanitaria che ha determinato una riduzione delle attività del TM. Il rapporto tra tutore e ragazzi durante il COVID-19 si è limitato spesso ad una telefonata. Le comunità erano blindate ed i tutori non potevano accedervi. Solo in rari casi, inoltre, il TM sembrerebbe essersi rivolto al Comune chiedendo di ascoltare il ragazzo con l'ausilio di un mediatore.

Il coordinatore del SIPROIMI di Pesaro riporta che, con ogni probabilità, l'ascolto presso il TM viene omesso poiché, ogni tre mesi, il TM riceve una relazione dai servizi sociali di riferimento tramite l'aggiornamento del PEI, e se non emergono motivi di criticità, il TM evita di disporre colloqui individuali con i ragazzi. Una ulteriore difficoltà nel procedere nelle prassi di ascolto sembra essere collegabile alla disponibilità di mediatori culturali che non sono comunque presenti per tutte le provenienze culturali.

Secondo quanto riportato dall'Ufficio del Comune dei Servizi Sociali, sembrerebbe necessario ed utile programmare dei momenti di incontro con il TM per rivedere e ri-discutere determinate procedure e per produrre orientamenti condivisi e linee guida tesi a supportare un'operatività coordinata ed efficace tra i vari attori istituzionali.

---

<sup>56</sup> [https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/accolti\\_nelle\\_marche\\_oltre\\_200\\_minori\\_stranieri\\_soli](https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/accolti_nelle_marche_oltre_200_minori_stranieri_soli)



## III.6 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE

Per quanto riguarda i colloqui di identificazione svolti presso le strutture di prima accoglienza nel territorio di Ancona, emergono differenze sulle modalità attraverso le quali il colloquio viene svolto anche in relazione alle diversità che caratterizzano il contatto del minore con i servizi (ingresso programmato, presentazione in autonomia, rintraccio sul territorio). Quando il minore si presenta autonomamente la Questura procede con l'identificazione<sup>57</sup>, contatta la polizia municipale e, durante tale passaggio, la polizia avvisa l'ufficio politiche sociali del Comune. L'Assistente Sociale del Comune, una volta ricevuta la segnalazione, contatta le comunità per discutere dove debba essere collocato il minorenne. In precedenza, ad Ancona, era presente una struttura di Pronta Accoglienza denominata "L'Ancora", gestita del comune con l'ausilio della cooperativa COOSS Marche. Ad oggi alcuni posti di prima accoglienza sono stati mantenuti all'interno delle comunità. I ragazzi presenti attualmente nelle comunità si sono presentati quasi tutti autonomamente in questura e solo uno di loro è stato rilevato durante un controllo in una nave che proveniva dalla Grecia.

Durante il colloquio in questura, quando il minore viene identificato e fotosegnalato, il mediatore non è sempre presente. Quando assente, come riporta l'Assistente Sociale, spesso emergono problemi di comunicazione in un momento cruciale che viene tuttavia non considerato, nelle prassi, in tutta l'importanza che meriterebbe. Si evidenzia come la funzione dello psicologo sembra essere assente in queste occasioni importanti di conoscenza del ragazzo e di eventuali variabili che potrebbero orientare il percorso di accoglienza. La figura dello psicologo non è prevista durante l'identificazione presso la Questura. Il colloquio psicologico si svolge successivamente presso la comunità.

Una volta entrato in comunità, invece, il primo colloquio viene effettuato dal coordinatore insieme allo psicologo e al mediatore. Solitamente, per evitare di richiedere diverse volte al ragazzo le stesse cose in troppi colloqui, il colloquio in parola è effettuato sempre entro un mese dall'ingresso nella struttura, ed un secondo colloquio viene tenuto dall'Assistente Sociale con l'ausilio di un mediatore e del tutore se interessato a partecipare.



## III.7 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

Dal 3 marzo 2016, nelle Marche, è in atto un Protocollo operativo che descrive dettagliatamente le azioni da intraprendere per la valutazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati presso i servizi sanitari regionali. Dal 6 gennaio 2017 è entrato in vigore un altro Regolamento che mette in chiaro il ruolo e i rapporti tra le diverse Amministrazioni. Il suddetto regolamento è stato elaborato dal Tavolo tecnico interregionale "Immigrati e

<sup>57</sup> La Questura prepara il verbale di affidamento tra la stessa e la polizia municipale. Il verbale della questura sembrerebbe scarso in contenuti. Dipende dal contesto in cui viene trovato il minorenne e l'orario (se di notte o nel fine settimana). La polizia municipale prende in carico il ragazzo poi informa il comune che chiama a sua volta la comunità. Quando vi era il sistema di prima accoglienza, c'era più tempo per accogliere il minorenne il quale, prima del trasferimento in comunità incontrava l'Assistente Sociale per un primo colloquio conoscitivo più approfondito. I nuovi arrivati vengono mandati direttamente in strutture di seconda accoglienza ed anche l'Assistente Sociale li incontra dopo qualche giorno/settimana

Servizi sanitari” con i contributi di: Ministero della Salute (DG Prevenzione), del Ministero dell’Interno Ministero della Giustizia, del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, di esperti e stakeholder (SIMM, INMP, SIP, GNLIBI, FIMP, R. Viridis, UNHCR, SAVE THE CHILDREN). Secondo l’Autorità nazionale Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza e del Consiglio Superiore di Sanità, così come previsto dalla legge, se ben condotte le fasi di accoglienza ed identificazione, può non essere necessario ricorrere alla valutazione sanitaria che, infatti, deve essere effettuata solamente in ultima ratio ed esclusivamente nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età dell’interessato e dopo il tentativo di reperire la documentazione anagrafica del minorenne anche attraverso il contatto con le Autorità consolari, laddove il minorenne non sia potenzialmente un richiedente asilo, DPR 535/99 art. 5 c. 3 (norme primarie dello stato e della Direttive UE 32 e 33/2013).

La Dott.ssa Patrizia Carletti, a capo dell’Osservatorio delle disuguaglianze nella salute<sup>58</sup> di Ancona è riuscita a sviluppare team multidisciplinari anche tramite dei corsi organizzati per il personale. Presso gli uffici dell’Azienda Sanitaria Unica Regionale (in seguito ASUR) si trova un elenco con i contatti degli esperti. Secondo quanto riportato nel corso della ricognizione, permangono alcune criticità da segnalare per quanto riguarda questa fase<sup>59</sup>. La prima è certamente relativa alla metodologia utilizzata, nella stragrande maggioranza dei casi tutta incentrata sull’aspetto medico-radiologico a differenza di quanto indicato dal Consiglio Superiore di Sanità, dal Protocollo ministeriale del 2009, dal corpo scientifico internazionale, dalle raccomandazioni/prassi/direttive dell’Unione Europea, poi integrate dal disposto della L. 47/2017 e dal recente protocollo nazionale in materia adottato nel luglio 2020<sup>60</sup>.

Con riferimento al permesso di soggiorno è emerso che, nelle more della produzione dei documenti necessari per completare la procedura di identificazione (finché restano assistibili come Stranieri Temporaneamente Presenti), i minorenni non possono avere un documento di identità e non possono essere iscritti al Servizio Sanitario Nazionale. Altri fattori mancanti che invece tenderebbero a rendere la procedura più efficiente, riguardano la generale assenza di mediazione linguistica e culturale qualificata, così come una formazione specifica per gli operatori sanitari e la costruzione di un gruppo di esperti per garantire una omogeneità professionale sul territorio.

Per effettuare l’accertamento dell’età si può procedere a tale controllo solo con il nulla osta della procura, il consenso del minorenne e del tutore (unico verbale dove tutti firmano alla presenza del mediatore che si invia all’ASUR).

Il Garante riporta che non ci sono mai state situazioni limite gestite con severità. Il minorenne ha avuto l’appoggio del mediatore e sono state effettuate delle valutazioni multidiscipli-

---

**58** L’Osservatorio sulle Diseguaglianze nella Salute (ODS) è inserito nelle attività dell’Agenzia Regionale Sanitaria (ARS) della Regione Marche e dal 2000 si occupa di:

- Condizioni di salute degli immigrati;
- Assistenza sanitaria, organizzazione dei servizi;
- Diritto alla salute e accesso alle cure necessarie per i gruppi più svantaggiati (particolarmente popolazione immigrata e femminile);
- Aspetti culturali: formazione interculturale partecipata degli operatori del SSR (sanitari e amministrativi);
- Mediazione interculturale.

**59** Le informazioni a seguire sono state estrapolate dalla presentazione della Dott.ssa Carletti intitolata “Protocollo per l’identificazione e per l’accertamento olistico multidisciplinare dell’età dei minori non accompagnati” (Feb 2017)

**60** [https://www.regione.marche.it/Portals/0/ODS/NOTA%20TECNICA\\_20\\_5\\_16.pdf](https://www.regione.marche.it/Portals/0/ODS/NOTA%20TECNICA_20_5_16.pdf)

nari. Viene riportato come le Marche siano una regione sensibile ed attenta circa la tutela dei minori e difficilmente vengono segnalati casi di abuso dei diritti. Il territorio ha sempre dimostrato una buona sensibilità sociale e politica.

Nelle Marche, l'accertamento dell'età resta comunque una procedura poco utilizzata. Secondo quanto riportato da coordinatori di comunità, gli esami che vengono condotti non sono mai olistici perché mancano sempre delle figure di riferimento che sarebbero necessarie. Per esempio, il mediatore deve essere finanziato dalla cooperativa, perché l'ASUR non ne ha a disposizione in sede. In altri casi è accaduto che durante la rilevazione, mancassero lo psicologo e/o il pediatra. Nella maggior parte dei casi, gli accertamenti dell'età continuano ad essere basati quasi esclusivamente su esami medici e antropometrici (quali la misurazione del polso).

In seguito all'esame, l'ASUR comunica il risultato al tutore e all'Assistente Sociale. L'accertamento dell'età, molto spesso, viene omesso ove i ragazzi dimostrino 17 anni, perché si tende a sfruttare il poco tempo a disposizione per concentrarsi sulla progettazione individuale<sup>61</sup>.

È molto raro che ci siano dei casi di dubbi fondati sull'età dichiarata, molti sarebbero visibilmente minorenni, per cui le autorità competenti non hanno ritenuto fondati dubbi sull'età dichiarata.

Tutte le informative avvengono comunque alla presenza del minorenne. Dapprima si procede ad un colloquio con il ragazzo, il suo tutore e il mediatore (per garantire la piena comprensione alla persona interessata). Ciò nonostante, nessun protocollo multidisciplinare adottato sembra essere totalmente in linea con i parametri definiti nella L. 47/17 e gli esami non sono condotti in maniera coordinata e, tantomeno, sembrano essere effettivamente multidisciplinari per tutte le aree della regione. Per quanto riguarda la specifica metodologia seguita ed esami si può consultare il relativo Protocollo<sup>62</sup> per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati (Ancona, 13 febbraio 2017<sup>63</sup>).



### III.8 INDAGINI FAMILIARI

L'Ufficio Politiche Sociali del Comune ha fatto raro uso delle indagini familiari, soprattutto perché permangono dubbi relativamente all'efficacia e all'utilità di tale procedura. Durante il colloquio conoscitivo iniziale, viene chiesto al minorenne se vuole che vengano condotte tali indagini. Se i minorenni sono collaborativi, si tenta di contattare i genitori per telefono. L'esito dell'indagine dipende dall'effettiva collaborazione delle famiglie di origine, anche a fronte dell'assenza di verifica su documenti che possano attestare la storia e la situazione dei ragazzi.

<sup>61</sup> Si tratta della Assistente Sociale del Comune di Ancona oppure dell'Assistente Sociale dell'Ambito 21- tramite PEC che poi lo comunica alla comunità.

<sup>62</sup> [https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/protocollo\\_identificazione\\_msn.pdf](https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/protocollo_identificazione_msn.pdf)

<sup>63</sup> Per ciò che riguarda l'opinione del TM rispetto a quanto sopra, ai fini del provvedimento di attribuzione dell'età ed il numero di impugnazioni avverso tali provvedimenti con conseguente sospensione degli effetti, tali dati non sono stati ancora rilevati per mancato accesso all'ufficio del TM durante il periodo di emergenza COVID-19.

Il sistema non riesce spesso a confermare la veridicità dei dati. Viene riportato come, durante il primo incontro, anche alla presenza del mediatore, ci si trovi a comunicare con un presunto genitore al telefono (senza certezza alcuna che sia realmente un parente stretto del minore). Servirebbe, secondo l'Assistente Sociale, una migliore collaborazione transnazionale ed un sistema di presa in carico del ragazzo nel loro rapporto con le famiglie da cui provengono.

Dal 1° gennaio 2019 a marzo 2020, sono state richieste 8 indagini famigliari (una indagine non era più di competenza, una negativa per un ragazzo pachistano di cui hanno trovato i parenti dopo pochi giorni). Per quanto riguarda i ragazzi albanesi, le indagini sono ferme anche se il paese è decisamente più vicino.



### III.9 AFFIDI FAMILIARI

Nel territorio si sono rilevate, nel tempo, diverse esperienze di affido familiare e sono sorte associazioni che si occupano di sostenere, formare e accompagnare le famiglie affidatarie o sensibilizzare. L'Amministrazione Comunale di Ancona ha avviato nel 2017 un progetto di affido familiare capace, al tempo stesso, di contenere i costi sociali tramite un rimborso mensile di circa 512 euro. "Una spesa di gran lunga inferiore per il Comune rispetto agli attuali 80-100 euro giornalieri per mantenere un minore in una struttura dedicata. «In teoria l'accoglienza dovrebbe essere a carico dello Stato – ha spiegato l'assessore Emma Capogrossi – ma al momento non ci sono centri pronti e quindi è tutto sopra le spalle dei Comuni. Per lanciare l'affido familiare abbiamo in mente un ciclo di incontri con i cittadini nei vari quartieri e una campagna promozionale mirata<sup>64</sup>».

Esiste anche un progetto che si chiama "Fianco a fianco" grazie al quale il Comune ha promosso gli affidi omo-culturali (due affidi di due ragazzi senegalesi nel 2017<sup>65</sup>). Il comune di Macerata ha gestito alcuni affidi omo-culturali tramite il Progetto Arcobaleno.

Un interessante sperimentazione in tema di affido che si ritiene utile segnalare è quella adottata per soggetti vulnerabili: si tratta di famiglie che accolgono i minorenni temporaneamente – ad esempio due ore al giorno per lo studio dell'italiano – come base per poi sviluppare un successivo rapporto. Ciò nonostante, secondo quanto riportato, sembra difficile che famiglie o persone singole residenti sul territorio nazionale, non imparentate con il minore straniero non accompagnato (il cosiddetto "affido eterofamiliare") prendano in affido un minore di 16-17 anni.

Esistono inoltre (alla stregua di quanto accade anche per i minorenni residenti), diverse tipologie di affido per minorenni stranieri non accompagnati: affido a parenti entro il 4° grado; affido eterofamiliare continuativo; affido diurno; affido parziale/residenziale saltuario.

<sup>64</sup> <https://www.centropagina.it/ancona/al-via-laffido-familiare-dei-minori-stranieri-ad-ancona-109/#:~:text=ANCONA%20%E2%80%93%20La%20citt%C3%A0%20ospita%20109%20minori%20stranieri%20non%20accompagnati.&text=Le%20famiglie%20disponibili%20all'affidamento,mensile%20di%20circa%20512%20euro.>

<sup>65</sup> <https://www.comune.ancona.gov.it/ankonline/ankonmagazine/2020/01/20/nuove-prassi-per-laffido-familiare-in-ambito-regionale-il-comune-di-ancona-in-un-progetto-di-rete/>

Per ciò che riguarda la conoscenza dei vantaggi previsti dalla legge connessi alla possibilità di affido, alle caratteristiche delle persone – nuclei familiari affidatari eventualmente presenti e/o le campagne di sensibilizzazione sul territorio, allo stato attuale della rilevazione, non sono stati riscontrati dati significativi.



### III.10 ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SALUTE, ATTENZIONI COVID-19

Il diritto allo studio resta centrale nella presa in carico da parte delle comunità di accoglienza. Frequentemente, dal momento dell'arrivo, il tempo è poco e i minorenni necessitano di apprendere la lingua italiana e proseguire la loro formazione verso l'autonomia. Viene riportato dai coordinatori delle comunità che, fino al superamento del sedicesimo anno di età, per legge i minori dovrebbero essere iscritti alle scuole statali ed avere il diritto di entrare nella classe alla quale appartengono per età anagrafica. Purtroppo, questo spesso non accade e si creano, in diverse occasioni, incomprensioni con le scuole. Coloro che non rientrano nell'obbligo scolastico vengono iscritti a CPIA<sup>66</sup> e a corsi di formazione professionalizzati, in base alle capacità che dimostrano e alle aspettative personali. Allo stato della rilevazione, tutti i ragazzi presenti nelle comunità sono stati iscritti o ai centri CPIA o alle scuole medie-superiori.

Vi sono tre CPIA principali. Uno ad Ancona, uno a Senigallia ed uno a Pesaro e le comunità fanno riferimento a questi tre centri. Essendo una seconda accoglienza, spesso i ragazzi hanno già svolto corsi di lingua nelle comunità di prima accoglienza, per cui, considerato il target di età compresa tra i 15 e i 18 anni, la priorità è l'iscrizione alle scuole medio-superiori (quasi sempre istituti professionali) o, in base all'avvicinarsi della maggiore età, si cerca di garantire al ragazzo almeno un diploma biennale per un eventuale inserimento lavorativo.

Inizialmente, il percorso educativo-formativo inizia con alcune settimane di osservazione e si attiva, in un primo momento, con un corso di italiano interno alla comunità. Se i minorenni arrivano in concomitanza con l'inizio dell'anno scolastico, essi vengono iscritti subito al CPIA e, dopo tre settimane dall'arrivo, iniziano ad andare a scuola. Se l'arrivo è vicino o precedente all'estate, vengono invece attivate delle risorse interne per l'insegnamento dove si strutturano delle ore di studio dell'italiano. In generale, i minorenni si recano a scuola per tre giorni a settimana per due ore al giorno. I minorenni delle comunità fuori Ancona intensificano lo studio dell'italiano con i corsi alla scuola di lingue Penny Wirton che si trova a Senigallia (AN) per quattro ore a settimana. Alcuni frequentano la terza media ed altri sono al livello A1.

È stato riportato dal coordinatore del RTI come sarebbero necessarie maggiori risorse economiche per poter garantire l'accessibilità a corsi di formazione a pagamento oppure a tirocini e iter volti a garantire una vita futura con più opportunità. La comunità in autonomia non riesce, con le risorse a disposizione, a garantire un corso di formazione, che spesso deve essere pagato.

<sup>66</sup> L'iscrizione al CPIA di Pesaro avviene anche senza permesso di soggiorno (il CPIA è molto collaborativo). Essendo la questura di Pesaro oberata di lavoro si è deciso di snellire alcune prestazioni come l'iscrizione al CPIA anche senza cedolino o permesso di soggiorno.

Vi sono due tipologie di tirocini formativi, finanziati per la maggior parte dei casi dal progetto stesso. Quelli di inclusione sociale, i quali prevedono un rimborso di almeno 180 euro al mese (spesso sono le cooperative a stanziare dei fondi per l'attivazione degli stessi<sup>67</sup>) e i tirocini formativi che costano circa il doppio e per i quali le strutture di accoglienza non riescono a coprire le spese necessarie per tutti i beneficiari in accoglienza.

Le cooperative anticipano eventualmente i rimborsi a favore dei minorenni stranieri non accompagnati, ma nel progetto Siproimi è prevista una voce apposita per finanziare i tirocini. L'ammontare minimo, secondo l'orario settimanale, viene fissata dalla normativa regionale vigente.

Nella maggior parte dei casi, dunque, lo sforzo possibile è quello di garantire a tutti almeno un'esperienza bimestrale. Le assunzioni conseguenti ai tirocini sono rare. Per i sedicenni, attivare un tirocinio è più difficile: le aziende sembrano essere meno disponibili ma, in diversi casi, anche per questa fascia di età sono rilevabili esperienze realizzate e in atto. Molti ragazzi hanno portato avanti diligentemente scuola e tirocini in modo congiunto. Esistono alcune collaborazioni con cooperative locali, come per esempio con la cooperativa agricola "La Terra e il Cielo", costituita a Senigallia, che consentono ai ragazzi di realizzare esperienze significative in vista dell'imminente condizione che li vedrà vivere autonomamente.

Permane il problema legato alle condizioni abitative. La maggior parte dei ragazzi esce dal percorso comunitario con un tirocinio avviato e questo permette loro di vivere in maniera autonoma solo per un breve periodo. Resta comunque difficile per la maggior parte dei casi il trovare una sistemazione in affitto, laddove l'unico 'garante' è rappresentato dalla comunità di accoglienza. In questi casi, la presenza di un tutore può determinare una differenza, anche se la necessità rimane quella di percorsi più strutturati e integrati con il progetto di accoglienza il quale deve avvalersi di prospettive sostenibili.

Durante il periodo di emergenza COVID-19, in alcune comunità, si è riusciti ad accedere all'acquisto di strumenti informatici per consentire ai ragazzi di potersi collegare online e, alcune scuole, hanno prestato dei tablet. Alcuni ragazzi si sono sentiti più a loro agio in questa modalità (la didattica online individuale gli ha permesso di sentirsi alla pari rispetto allo stare in classe). In altri casi, l'uso delle piattaforme è risultato difficoltoso. Inoltre, alcune comunità non hanno avuto a disposizione dispositivi tecnologici sufficienti in contemporanea per tutti gli ospiti.

Durante la crisi pandemica da COVID-19, l'Ufficio del Garante Regionale delle Marche ha trascritto un protocollo relativo alla gestione dell'emergenza. È stato deciso che qualsiasi nuovo ingresso debba avvenire previo accertamento delle condizioni di salute del minorenne, mentre il personale impegnato nello svolgimento delle proprie attività debba essere dotato degli idonei dispositivi di protezione e qualsiasi spazio di attività quotidiana condivisa appropriatamente sanificato. Tramite specifici protocolli è stata garantita, nel rispetto delle norme di sicurezza, la possibilità di restare all'aria aperta almeno un'ora al giorno per esercizio fisico, alleggerendo la pressione psicologica.

A livello psicologico è stato riportato come molti ragazzi abbiano risentito della mancanza del supporto dei tutori a causa della locazione delle comunità in zone rosse e la mancanza

---

<sup>67</sup> I ragazzi vengono tutti iscritti ai Centri per l'Impiego (CPI) locali in modo da poter attivare dei tirocini professionalizzanti.

di comunicazione. Il senso di solitudine che molti ragazzi hanno provato, seppur colmato dalla presenza costante degli educatori, ha portato gli stessi a dedicarsi ad una sorta di propria riscoperta introspettiva. Gli educatori riportano come si sia dato maggiore spazio all'ascolto grazie a tempi più dilatati e la mancanza di distrazioni da fonti esterne. Gli stimoli altri come la scuola, lo sport, sono stati sostituiti da una maggiore relazione di vicinanza con gli educatori e alla riscoperta dello spazio alternativo a quello della comunità.



### III.11 MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO VERSO LA MAGGIORE ETÀ, CONVERSIONE E PROSIEGUO

Ferme restando alcune difficoltà legate alla disponibilità di documenti necessari per presentare l'istanza di conversione del permesso di soggiorno per minore età o affidamento, i minorenni di nazionalità albanese sembrano avere maggiori *chances* di conversione poiché già possiedono il passaporto, al contrario di ragazzi di altre nazionalità che devono, invece, aspettare il compimento della maggiore età per poter richiedere il rilascio del proprio passaporto.

Si sono registrati, allo stato della rilevazione, due soli casi in attesa di prosieguo amministrativo che sono stati richiesti per situazioni di particolare vulnerabilità. Di recente è stata presentata una terza istanza. Dal 2019 sono state presentate tre istanze e, di queste, due hanno ricevuto riscontro positivo. Inoltre, vi è stato un prosieguo disposto dal TM e non richiesto dal Comune per una ragazza vittima di tratta.

I prosiegui spesso non rientrano nei desideri dei minorenni che, talvolta, preferiscono rendersi autonomi una volta compiuta la maggiore età. Ciò vale in particolare per i minorenni di nazionalità albanese che, secondo i dati riportati, hanno maggiore facilità di relazione e di reperire alternative che gli consentano un adeguato collocamento e una permanenza di lungo periodo sul territorio nazionale.

Le istanze presentate hanno visto la collaborazione del tutore volontario (le comunità mandano una valutazione sull'iniziativa dell'istanza ai servizi sociali). Secondo i testimoni intervistati, i prosiegui amministrativi prevedono costi importanti di cui deve farsi carico il comune o il ministero. La misura del c.d. prosieguo, prevista dalla legge Zampa, non è accompagnata da un intervento economico di sostegno. Se il minorenne straniero è accolto in SIPROIMI, i costi dell'accoglienza prolungata rientrano nel finanziamento ministeriale.

I servizi sociali hanno riferito che a lungo si è riscontrata una situazione di carenza, essendo mancata fino a pochi mesi fa una parte importante dell'attuazione delle disposizioni legislative in materia nonché delle linee guida inerenti i posti offerti nelle strutture dedicate. Ad esempio, in alcuni casi, i ragazzi a cui viene concesso il prosieguo amministrativo continuano a risiedere all'interno delle stesse strutture che li accoglievano come minorenni, con tutte le problematiche che da questa situazione possono derivare.

# IV. RAPID ASSESSMENT

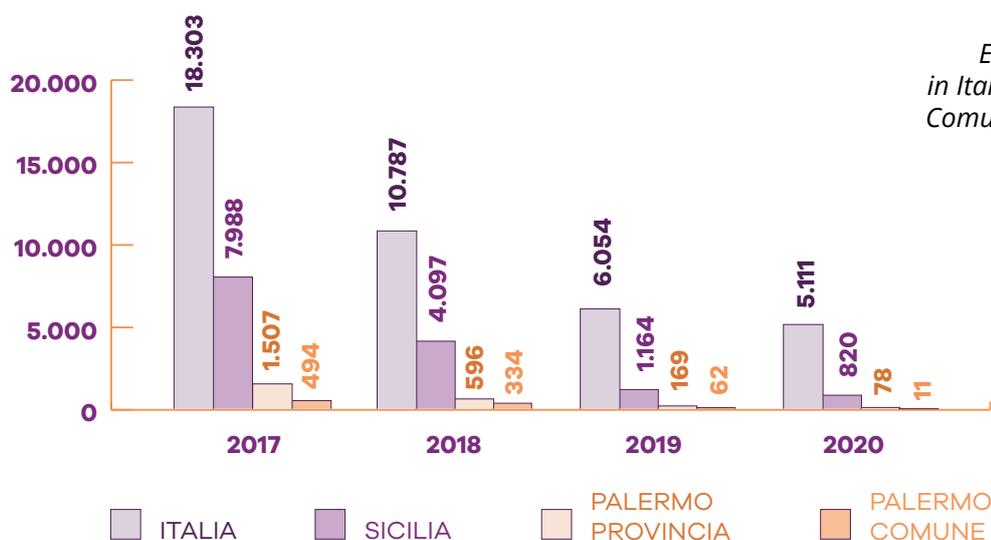
## Città di Palermo



### IV.1 SOSTENIBILITÀ

Allo stato della rilevazione, la città di Palermo ospita 11 minorenni stranieri non accompagnati (dati Servizi sociali) su una popolazione residente stimata a 663.401 abitanti (Dati ISTAT 31 dicembre 2018). Negli ultimi tre anni e mezzo, in linea con una generale drastica riduzione del numero assoluto di minorenni stranieri non accompagnati censiti in Italia, si registra un forte ridimensionamento del numero di essi presenti in Sicilia, e nel territorio palermitano (Provincia e Comune) più in particolare. Al 31 dicembre 2017, la Sicilia ospitava 7.988 minorenni stranieri non accompagnati, ovvero il 43,6% delle presenze a livello nazionale. A questa stessa data, la provincia di Palermo ospitava 1.507 minorenni stranieri non accompagnati, ovvero il 18,8% delle presenze regionali. Ad agosto 2017, il Comune di Palermo ospitava da solo circa un terzo delle presenze provinciali, ovvero 494 minorenni stranieri non accompagnati.

Complessivamente, allo stato della rilevazione, il numero di minorenni stranieri non accompagnati è diminuito di circa dieci volte fra dicembre 2017 e aprile 2020 (si veda il grafico *infra*<sup>68</sup>).



**FIGURA 3:**

*Evoluzione presenze MSNA in Italia, Sicilia, Provincia (PA) e Comune di Palermo 2017-2020*

<sup>68</sup> Tabella elaborata dall'autore triangolando i dati SIM a livello nazionale, regionale e provinciale, e i dati forniti dall'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Palermo.

Si noti che si tratta di una diminuzione progressiva che concerne allo stesso tempo i numeri assoluti e la proporzione di minorenni ospitati nel territorio palermitano (Provincia e Comune) rispetto ai dati regionali e provinciali. In effetti, rispetto alle presenze registrate in Regione al 31 dicembre 2017, la percentuale di minorenni stranieri non accompagnati presenti nella Provincia di Palermo si è dimezzata passando dal 18,8% al 9,5% ad aprile 2020. Altrettanto significativo risulta il ridimensionamento della proporzione di minorenni stranieri non accompagnati censiti nel Comune di Palermo. Se nel 2017, la città ospitava il 25% circa dei minorenni stranieri soli presenti in Provincia, oggi ne accoglie il 15%.

### Risorse poste a bilancio presso il Comune di Palermo

Per la presa in carico di minorenni stranieri non accompagnati e di neomaggiorenni con prosieguo amministrativo (ex. Art. 13 c.2 L.47/2017), presso il Comune di Palermo, sono stanziati fondi nell'ambito di una voce complessiva di 19 milioni di euro di fondi comunali e 5 milioni di euro provenienti da fondi statali del Ministero dell'Interno per la presa in carico di minorenni stranieri non accompagnati attraverso il sistema S.P.R.A.R./SIPROIMI. Lo stanziamento in parola evita che, come avvenuto in passato, il pagamento delle rette per i minorenni collocati in accoglienza vadano a costituire debiti fuori bilancio con relativi aggravii procedurali. Malgrado lo stanziamento di risorse adeguate a bilancio, si registrano lunghi ritardi da parte del Comune nel versamento della retta alle comunità di accoglienza (fino a 11 mesi). Si noti che lo stallo nei pagamenti è, a sua volta, collegato a ritardi nei pagamenti da parte del Ministero dell'Interno per quanto riguarda il sistema S.P.R.A.R./SIPROIMI o, ancora, all'impossibilità, da parte del Comune di saldare la retta alle comunità di accoglienza per via di tecnicismi di ordine burocratico, indipendenti dal Comune stesso. Ad esempio, il Comune non è in grado di finalizzare il saldo per quelle comunità per le quali sussistono delle pendenze presso l'I.N.P.S., in particolare per via del mancato pagamento dei contributi per i propri dipendenti da parte delle comunità. In ogni caso, i ritardi nei pagamenti hanno avuto un impatto molto importante sulla sostenibilità delle piccole realtà dell'accoglienza. In effetti, mentre le comunità di accoglienza collegate a fondi privati o enti no-profit sono state in grado di sostenere le spese necessarie, anticipando i fondi in attesa del saldo da parte del Comune, le piccole realtà sono state costrette a chiudere.

Se durante il picco delle presenze di minorenni stranieri non accompagnati registrati a Palermo nel 2017<sup>69</sup> il numero delle comunità di accoglienza per minorenni migranti soli era vicino alla cinquantina, oggi vi sono solo due comunità qualificate all'accoglienza di minorenni stranieri non accompagnati secondo le disposizioni legislative nazionali e regionali in vigore: un SIPROIMI ("Al centro del mondo") e una comunità di seconda accoglienza (Casa dei Mirti).

I ritardi accumulati dall'amministrazione potrebbero aver contribuito alla diminuzione del numero di minorenni migranti soli nel Comune di Palermo nell'ultimo triennio<sup>70</sup>, uniti ad altri fattori strutturali come:

<sup>69</sup> Secondo il dato fornito da un tutore volontario, il picco di presenze sarebbe stato registrato nel 2016, con circa 1100 MSNA registrati). Non è stato possibile verificare tale dato.

<sup>70</sup> Sembra opportuno evidenziare che, nel tempo, Palermo ha avuto fra i più grandi centri CAS per minori d'Italia, alcuni dei quali sono stati poi convertiti in strutture per maggiorenni. Se è certamente vero che i ritardi hanno posto "fuori mercato" i piccoli attori del privato sociale – talvolta improvvisati – è altrettanto vero che la regolarità dei pagamenti, secondo alcune fonti, non sembra doversi ritenere una determinante significativa nella distribuzione dei minorenni sul territorio.

- la chiusura dell'operazione "Mare Nostrum" per il salvataggio in mare di migranti provenienti soprattutto dalla Libia e, parallelamente, la stesura di accordi bipartisan come il memorandum Italia-Libia (2017)<sup>71</sup>, che stabilisce una stretta collaborazione con la Guardia Costiera Libica al fine di "regolare" i flussi;
- l'entrata in vigore dei cosiddetti "Decreti Sicurezza" (D.L. 113/2018; D.L. 53/2019), e in particolare il Decreto Sicurezza bis (D.L. 53/2019) che ha ulteriormente ridotto il margine di manovra degli attori umanitari che operano sulla rotta migratoria del Mediterraneo centrale, scoraggiando, bloccando e rendendo più difficoltosa l'attività di salvataggio.
- Oltre ai fattori 'esterni' ora richiamati, è certo opportuno menzionare anche dinamiche 'interne' al sistema di accoglienza locale: in Sicilia ha sempre prevalso la prima accoglienza dei minorenni e, proprio in questo ambito, il numero delle collocazioni si è ridotto in senso relativamente maggiore a fronte del decremento generale.

Nel 2020 (allo stato della rilevazione), si sono riscontrati 3 allontanamenti di minorenni stranieri non accompagnati ospitati in accoglienza durante l'emergenza sanitaria da COVID-19. Allontanatisi momentaneamente per motivi non necessari o comunque non previsti dal D.P.C.M. n° 6 del 23/2/2020 in materia di restrizione della mobilità individuale, ai minorenni è stato impedito di rientrare, in virtù degli adempimenti disposti dalla Procura presso il TM di Palermo in data 12/3/2020, con protocollo 457/2020. Tali adempimenti "autorizzano, in via provvisoria ed urgente, e in attesa che l'autorità sanitaria regionale e le competenti Prefetture impartiscano le opportune direttive in materia, tutti i responsabili [delle strutture] a impedire questi allontanamenti arbitrari in ogni modo, anche chiudendo a chiave le strutture, impedendo di fatto la fuoriuscita di soggetti non autorizzati". Essi specificano inoltre che "un tale comportamento non integra la norma penale di cui all'art. 605 (sequestro di persona) in quanto giustificata dall'esigenza di salvaguardare la collettività e lo stesso autore del comportamento da un pericolo grave per la salute pubblica". I responsabili delle strutture sono stati altresì invitati ad impedire il rientro di soggetti allontanatisi arbitrariamente. Non è fatta menzione di un ulteriore collocamento. Allo stato della rilevazione, 3 minori risultano dunque allontanati dalle strutture, e non ricollocati. Secondo le testimonianze raccolte, gli stessi si sono dunque trovati a dover violare e a far violare le disposizioni in vigore a degli amici per trovare ospitalità. Uno di questi ha, per un certo periodo, dormito per strada.

Altri minorenni allontanatisi in questo stesso periodo sono stati fatti rientrare grazie alla mediazione di alcuni organi istituzionali, come l'Assessorato alle Politiche Sociali, il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, e i servizi sociali o, ancora, grazie all'azione individuale di alcuni operatori che hanno violato le disposizioni della Procura presso il TM, lasciando scientemente rientrare gli stessi allontanatisi per un breve periodo, ad esempio per una passeggiata.

---

<sup>71</sup> Recentemente prolungato di altri tre anni: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/rinnovato-memorandum-italia-libia>.



## IV.2 NUMERO DI POSTI QUALIFICATI PER L'ACCOGLIENZA

Sebbene vi siano soltanto due comunità qualificate all'accoglienza dei MSNA da un punto di vista amministrativo (un SIPROIMI, una comunità di seconda accoglienza), i MSNA sono ospitati presso 6 diverse comunità. Nell'ambito di queste, quattro strutture su sei ospitano infatti MSNA sia italiani che stranieri (le cosiddette comunità "miste") oltre che – in alcuni casi – neomaggiorenni con prosieguo amministrativo.

In effetti, il Comune di Palermo ha adottato una politica in controtendenza rispetto alle disposizioni regionali in materia di accoglienza di MSNA varate nel 2016 (Decreto del Presidente della Regione 513/2016). La Regione richiede la separazione dei percorsi di accoglienza fra MSNA e minori italiani, istituendo un diverso capitolato e trattamento per minori italiani e stranieri. Il DPR 513/2016 punta, di fatto, all'eliminazione delle comunità miste e alla progressiva riconversione di queste in comunità alloggio per minori italiani, oppure in centri d'accoglienza di secondo livello per MSNA. Più precisamente, l'Ordinanza 513/2016 prevede il pagamento di una retta pro die pro capite di 45€ per i MSNA, mentre questa ammonta a 75€ per i minori italiani. Il Comune di Palermo si rifiuta di applicare tale normativa che ritiene discriminante verso i MSNA, e controproducente rispetto ai processi di integrazione avviati dei minori stranieri in seno a comunità miste. Inoltre, il Comune ritiene che la comunità mista favorisca il processo di crescita dei minori italiani stessi che hanno l'opportunità di conoscere coetanei di diversa origine e cultura. Il Comune continua perciò a favorire l'inserimento di MSNA in comunità miste, registrate come comunità alloggio per minori italiani, fornendo maggiori risorse di quelle stanziare dalla Regione per la presa in carico di MSNA in centri qualificati a tale scopo (centri di seconda accoglienza). Ne deriva che:

- Solo 4 degli 11 MSNA presenti nel Comune di Palermo sono ospitati in centri qualificati amministrativamente alla loro accoglienza.
- I restanti 7 MSNA sono ospitati in comunità miste, con integrazione della retta da parte del comune.

Ci sono perciò allo stato della rilevazione 19 comunità per minori, 1 SIPROIMI, 1 comunità di seconda accoglienza, e 17 comunità alloggio, che potrebbero potenzialmente ospitare MSNA in virtù dell'approccio promosso dal Comune.

Secondo questo stesso approccio dell'accoglienza di MSNA, l'Assessorato alle Politiche Sociali, e la Giunta comunale hanno deciso, all'inizio del 2020, di smobilitare L'Ufficio Nomadi e Immigrati" storicamente preposto alla presa in carico di MSNA (e di altre categorie di migranti, come i rom). Nel Comune di Palermo, la presa in carico di MSNA è perciò attualmente integrata nei dispositivi di presa in carico di altri minori, italiani e stranieri. Ciò appare in linea con i principi istituiti dalla L.47/2017 che, nei suoi aspetti più innovanti, riconosce il minore – ad un tempo straniero e non accompagnato – prima di tutto come minore, in linea con i dettami internazionali in materia di salvaguardia dell'infanzia e dell'adolescenza. Si noti inoltre che l'approccio promosso dal comune in violazione della normativa regionale rispetta i dettami dell'articolo 1 della L. 47 che stabilisce che: ***"I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea"***.

Rispetto alla problematica collocazione di soggetti presso le cd navi quarantena cui si è da ultimo assistito, sembrano essersi verificate espulsioni con contestuale provvedimento di respingimento rivolte a persone che, successivamente, avrebbero richiesto l'attivazione di procedure di accertamento dell'età. Almeno in un caso, dopo alcune settimane trascorse in una grande comunità per persone irregolari presenti a Palermo, un soggetto sarebbe stato "rettificato" e inserito in comunità per minori.

A bordo delle navi manca, come noto, una relazione di cura indipendente che garantisca che le informazioni siano veicolate e comprese correttamente, determinando con buona probabilità possibili errori durante la procedura di riconoscimento.



### IV.3 NUMERO DI TUTORI FORMATI E ATTIVI PER TERRITORIO

Allo stato della rilevazione si registrano:

- 11 tutori volontari attivi e formati nel Comune di Palermo (triangolazione dati servizi sociali e dati U.O.L.). Tutti i MSNA presenti nel Comune di Palermo hanno assegnato un tutore volontario.
- 31 tutori volontari attivi e formati nella provincia di Palermo (triangolazione dati servizi sociali e dati U.O.L.)
- 72 tutori volontari formati e potenzialmente attivi a Palermo Comune e Provincia di cui 32 (11 Comune, 21 Provincia) con tutela effettivamente assegnata allo stato della rilevazione. (triangolazione dati servizi sociali e dati U.O.L.)
- 209 tutori volontari iscritti nell'elenco costituito presso il Tribunale per i minorenni (TM) di Palermo (Dati TM). La U.O.L. fornisce per questo indicatore invece il seguente dato: 197 tutori volontari e potenzialmente attivi nel distretto del TM allo stato della rilevazione.

Da notare che il numero di tutele volontarie in corso sul territorio del distretto del TM di Palermo è pari a 368 (dati TM). Perciò, secondo i dati forniti dal TM, un tutore volontario ha in media 3 tutele.

#### **Formazione per tutori volontari**

Al momento della prima formazione per tutori volontari promossa a Palermo nel 2017 si iscrissero circa 100 aspiranti tutori. Soltanto una settantina furono poi selezionati come tutori. Alcuni rinunciarono in itinere, altri furono scartati prima dell'inizio della formazione attraverso un processo di selezione dedicato basato sull'invio di un curriculum vitae e un colloquio orale di fronte ad una commissione qualificata che ha preceduto la formazione.

Nella città di Palermo dal 2017 al 2018 sono stati organizzati due corsi di formazione per tutori (presumibilmente anche uno o più corsi rivolti soltanto ad avvocati). La durata media dei corsi di formazione è stata di 30 ore.

Le formazioni sono organizzate da diverse associazioni/organizzazioni su investitura del Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza. A partire dal 16 dicembre 2019 l'ufficio

del Garante regionale è vacante, a seguito delle dimissioni del prof. Bordonaro. Nel corso degli anni, prima, dopo, e in epoca coeva all'entrata in vigore della L. 47 hanno partecipato alle formazioni per tutori volontari organizzazioni internazionali quali Unicef, Save the Children, Defence for Children International, così come il CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) e diverse associazioni locali quali la Clinica Legale per i Diritti Umani (CLEDU) a Palermo, Accoglierete a Siracusa e Acuarinto ad Agrigento su presentazione di progetti specifici. Le formazioni sono spesso organizzate in partenariato con enti pubblici quali l'Università degli studi di Palermo. Alle formazioni sono altresì invitati dei rappresentanti del Tribunale per i Minorenni di Palermo e dell'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP).

La nomina dei tutori volontari formati è quasi immediata. Ad esempio, per una formazione conclusasi a dicembre 2017, ai tutori era già stato assegnato un/a tutelato/a fra fine gennaio ed inizio febbraio 2018<sup>72</sup>. Si riscontra però una comunicazione poco attenta delle nomine in particolare da parte del Tribunale Ordinario (TO). In effetti, tutti i tutori incontrati aventi preso funzione fra gennaio e febbraio 2018, hanno ricevuto comunicazione della propria nomina – sotto forma di sollecito a presentarsi – da parte delle comunità di accoglienza dei loro tutelati, e non del TO. In effetti, le nomine del TO venivano comunicate alle comunità di accoglienza dei tutelati, ma non ai tutori volontari. Perciò, le comunità, attesi trenta giorni senza che i tutori prendessero contatto con i loro tutelati, richiedevano, a mezzo e-mail, che il tutore si presentasse, sollecitando la sua presa di funzione. Ciò denota una coordinazione inefficace fra Tribunale Ordinario, comunità, tutori volontari e tutelati nel periodo di picco delle presenze di MSNA nella città di Palermo (2017-2018).

### Principali profili di tutori

Secondo il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, la U.O.L., e i tutori volontari intervistati, i profili di aspiranti tutori sono molto variabili in termini di età, genere, titolo di studi e occupazione.

Si riscontra una diversa attitudine nell'interpretazione del ruolo di tutore fra individui che posseggono un'esperienza, talvolta lunga, nel campo sociale e della migrazione, e "neofiti" dell'accoglienza. Coloro che posseggono un capitale sociale maggiore, ovvero sono iscritti in una rete di attori impegnati nel sociale sembrano essere più attenti al mantenimento di un rapporto non intrusivo o eccessivamente oblativo verso i loro tutelati. Inoltre, appare che questo profilo di tutore riesca, più agilmente, ad accompagnare il/la tutelato/a in quella che alcuni attori incontrati definiscono "la giungla burocratica". Molti fra i tutori già precedentemente attivi nel sociale hanno affermato di avere fatto spesso ricorso a relazioni personali, a volte con funzionari o attori istituzionali, al fine di ottenere delle risposte, o delle risposte rapide, accedendo a dei servizi dovuti attraverso favoritismi. Un'accusa, quest'ultima, certamente grave, ma che consente anche di mettere in luce come i tutori che hanno dimestichezza nell'ambito di interesse, per ragioni professionali presenti o pregresse, possono orientarsi meglio nel sistema assicurando un accesso ai diritti più efficace al proprio tutelato. Al contrario, coloro che non posseggono un tale capitale sociale, si

<sup>72</sup> Una norma transitoria introdotta nel decreto legislativo 220/2107, prevede che il passaggio di competenza dal Tribunale Ordinario al Tribunale per i Minorenni per l'assegnazione delle tutele avvenga solo per i MSNA arrivati dopo il 3 marzo 2018.

trovano a dover imparare sulla loro pelle e sulla base dell'esperienza come e cosa fare per accompagnare al meglio i propri tutelati e sembrano puntare – a volte in maniera eccessiva – sul sostegno di tipo economico (regali) per consolidare una relazione con il proprio tutelato. Naturalmente, fra questi due estremi quasi ideal-tipici, si riscontrano profili più sfumati e contrastati.

Si evidenzia altresì che la maggior parte dei tutori incontrati sono genitori. Mentre alcuni interpretano il proprio ruolo di tutore come sostanzialmente diverso da quello di genitore, altri affermano di essersi posti rispetto al proprio tutelato nella stessa maniera in cui si sono, o si sarebbero posti, con i propri figli. Emergono perciò diverse interpretazioni della genitorialità sociale, che sembrano rispecchiare una diversa interpretazione del ruolo di tutore, a volte confuso con quello di genitore.

Durante il periodo di emergenza dovuto al COVID-19, i rapporti fra tutori volontari e tutelati sono avvenuti a mezzo video-chiamata. La prima riapertura del 3 maggio 2020, che consentiva ai familiari e congiunti di incontrarsi, non è stata estesa ai tutori che hanno dovuto attendere la riapertura del 18 maggio, che permetteva gli incontri con terzi, per incontrare i propri tutelati di persona.



## IV.4 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Il numero di assistenti sociali dedicati alla presa in carico di minorenni stranieri non accompagnati si è così evoluto a partire dal 2017:

- 2020 (allo stato della rilevazione): 2 e 1 psicologa
- 2019: 4 e un coordinatore
- 2018: 5 e un coordinatore
- 2017: 4 e un coordinatore a gennaio, poi 5 e un coordinatore a partire da settembre 2017.

Dal 2018 ad oggi, i servizi sociali non dispongono di mediatori culturali nel proprio organico strutturato, né fanno ricorso a consulenti esterni remunerati a prestazione. Per le consulenze di mediazione, si appoggiano ai mediatori culturali posti in organico presso l'Azienda Sanitaria Provinciale (A.S.P.) di Palermo. Precedentemente (fra il 2012 e il 2018) il progetto Medina, aveva messo a disposizione dei servizi sociali 12 mediatori culturali.

### **Presa in carico etno-psicologica**

Sul territorio del Comune di Palermo è attivo un Centro etno-psicologico che prende in carico MSNA oltre ad altre utenze (Centro Penc). Dal 2018, il centro Penc collabora in maniera strutturata con l'Ufficio del Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, sebbene tale collaborazione sia collegata a fondi progettuali. Presso la A.S.P. di Palermo è presente un ambulatorio per la presa in carico ed il trattamento dei Minori Stranieri Non Accompagnati vittime di abuso e violenza.



## IV.5 PRASSI FORMALIZZATE DI ASCOLTO DEL MINORENNE

### Prassi di ascolto formali e informali del MSNA:

Presso il TM, non vi sono prassi di ascolto aggiuntive oltre all'ascolto dei MSNA effettuato in occasione della ratifica delle misure di accoglienza. Si registra, tuttavia, la creazione di incontri a distanza durante la fase di emergenza COVID-19 fra i giudici ordinari e i MSNA che potrebbero in futuro essere integrate alle prassi di ascolto già istituite.

Presso il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza di Palermo, l'ascolto del minore non è sistematizzato e formalizzato, ma fondato su un accompagnamento informale e sulla costruzione di relazioni interpersonali con i MSNA e i tutori volontari. Ciò appare efficace nella situazione attuale ove si riscontra la presenza di un numero molto modesto di MSNA (11), ma non sembra poter costituire una prassi operativa per numeri più elevati, che non permettono l'accompagnamento individualizzato fondato su metodologie informali.

### La comunicazione:

La comunicazione è attualmente facilitata dal fatto che tutti i MSNA presenti nel Comune di Palermo padroneggiano efficacemente la lingua italiana. I servizi sociali non dispongono di mediatori culturali posti in organico e si appoggiano a quelli mobilitati presso la A.S.P. oppure fanno ricorso alla mediazione dei mediatori culturali presso le diverse comunità quando necessario. Si evidenzia, altresì, che i mediatori culturali presso le comunità svolgono sovente il ruolo di educatore/operatore diurno o notturno. Questo inficia grandemente il ruolo che dovrebbe svolgere questa figura professionale. Da quanto emerso nelle interviste qualitative, le comunità tendono ad avere personale che copre le lingue principali come l'inglese e il francese, e a volte l'arabo, mentre non si dispone nella maggior parte dei casi di mediatori per quanto riguarda i dialetti africani.

Presso il TM si fa ricorso a degli interpreti registrati presso il Tribunale. Si riscontra la scarsità di interpreti specializzati in lingue e dialetti africani subsahariani.

### Il progetto educativo individualizzato (PEI):

I PEI compilati in seno alle comunità di accoglienza sono spesso copia e incolla utilizzati per diversi minori. Operatori di comunità e fonti comunali precisano che sono, inoltre, spesso datati. A volte, si riportano perfino date riferite ad anni precedenti per i PEI formulati e inviati, di cui non si aggiorna neppure la data di stesura.

Quando invece i PEI vengono compilati insieme ai tutori (e a volte *dai* tutori), i servizi sociali rilevano un buon livello di redazione, di progettualità, complessità e completezza. Sussistono testimonianze contrastanti rispetto alla compilazione dei PEI e, più in generale, al sostegno e all'accompagnamento ricevuto dai tutori. Molti dei tutori incontrati affermano di non aver ricevuto alcun tipo di supporto da parte degli uffici competenti, trovandosi soli e senza indicazioni adeguate a completare il PEI e, più in generale, per accompagnare i propri tutelati nel

loro percorso di inclusione e integrazione sociale. Alcuni tutori volontari, hanno perciò creato un'associazione di tutrici e tutori al fine di accompagnare i loro colleghi in questa esperienza significativa e impegnativa. Altri tutori, invece, si dicono soddisfatti dell'accompagnamento ricevuto attraverso la Unità Operativa Locale – U.O.L. (e precedentemente attraverso l'Ufficio monitoraggio Unicef che ha chiuso le attività nel 2018, contestualmente all'apertura della U.O.L. attraverso il progetto FAMI). Le prassi di ascolto del minore nel contesto dell'emergenza COVID-19 riscontrano criticità e nuove pratiche da evidenziare, difatti:

- Presso il Garante metropolitano per l'infanzia e l'adolescenza, e presso i servizi sociali, l'ascolto del minore ha continuato ad essere promosso attraverso un accompagnamento individuale per via principalmente telefonica, con le difficoltà che comporta tale modalità d'ascolto e di accompagnamento.
- Presso il TM, si riscontrano nuove prassi di ascolto nate durante l'emergenza sanitaria. Oltre all'ascolto del minore effettuato al momento della ratifica dell'accoglienza, a partire da fine marzo 2020, i giudici onorari presso il TM hanno potuto organizzare degli incontri in videoconferenza con i MSNA, istituendo una nuova prassi che potrebbe essere mantenuta in futuro.



## IV.6 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE

Nella Città di Palermo non sono stati effettuati colloqui di identificazione negli ultimi due anni, nella misura in cui non vi sono più sbarchi in città<sup>73</sup>. Ciò ha portato alla progressiva chiusura dei centri di prima accoglienza, ed eventuali sbarchi vengono ormai immediatamente smistati presso altre province o regioni.

L'8 maggio 2020, in piena emergenza sanitaria, si è però verificata un'eccezione. La nave Rubattino ha attraccato presso il molo Piave di Palermo con a bordo 183 migranti. In ragione della situazione di emergenza e del potenziale rischio da contagio COVID-19, si è proceduto all'identificazione direttamente a bordo della nave.

Secondo fonti informate del terzo settore, in data 8 maggio 2020 sono stati svolti 43 colloqui di identificazione per migranti dichiaratisi minori non accompagnati a bordo della nave Rubattino attraccata al molo Piave. Tuttavia, i dati ufficiali parlano di 33 minori identificati<sup>74</sup>.

Secondo queste stesse fonti, a bordo della nave Rubattino era presente esclusivamente l'ufficio immigrazione della Questura di Palermo. I colloqui si sono perciò tenuti alla presenza di mediatori culturali della Questura (spesso finanziati attraverso progetti di enti terzi come EASO). Secondo le medesime fonti, non erano presenti a bordo organismi internazionali né è stata garantita la presenza di uno psicologo.

---

**73** Va sottolineato, del pari, che non esiste una correlazione diretta fra il numero di sbarchi in un dato luogo ed il numero di persone migranti che viene collocato in accoglienza nello stesso. Naturalmente non considerando come periodo di accoglienza la permanenza nelle strutture hotspot, quelle si collocate nel luogo di sbarco. L'assenza a Palermo di un vero e proprio hotspot non significa che non si sia stata applicata, in certi casi, una "procedura hotspot" allestendo a tale scopo una parte del molo.

**74** Si veda: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/nave-rubattino-trasferiti-i-migranti-dopo-quarantena>.

In occasione dell'approdo della nave Rubattino presso il molo Piave di Palermo in data 8 maggio 2020, le misure di contenimento della diffusione da COVID-19 hanno portato a condurre l'identificazione direttamente a bordo della nave. Soltanto l'ufficio immigrazione della Questura ha avuto accesso alla nave, conducendo l'identificazione senza la presenza di organismi internazionali, ONG, e psicologi.



## IV.7 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

Secondo i dati forniti dal TM di Palermo, dall'entrata in vigore della L.47/2017 sono state avviate 49 procedure di accertamento dell'età nel territorio del distretto. In precedenza, l'accertamento dell'età era svolto dal medico legale.

Secondo quanto segnalato dagli operatori sanitari implicati nel dispositivo olistico di accertamento dell'età (medici pediatri, psicologi e antropologi), si è fatto appello al "fondato dubbio" dell'età alla prima discrepanza fra le date dichiarate dai ragazzi e dalle ragazze. In comunità, questi ultimi spesso indicavano una diversa data di nascita rispetto a quella dichiarata allo sbarco. In questi casi, la Questura o i centri d'accoglienza, interpellavano il TM, che disponeva l'accertamento dell'età per chiarire ogni dubbio. Secondo quanto disposto dall'art. 5 c.1 della L. 47/2017 il dubbio dovrebbe essere chiarito interpellando il o la MSNA, attraverso un colloquio in struttura con personale qualificato prima di ricorrere all'esame medico olistico per l'accertamento. Si dovrebbe, ad esempio, cercare di ottenere del materiale documentale (spesso non disponibile) che possa accertare l'età anagrafica del o della MSNA. Tuttavia, secondo le testimonianze raccolte, l'accertamento dell'età attraverso il dispositivo medico olistico non sarebbe stato disposto come estrema ratio, ma piuttosto come una modalità strutturale di accertamento laddove veniva sottolineata una discrepanza nelle date dichiarate dal o dalla MSNA. Il personale sanitario indica altresì che in alcuni casi, i MSNA di cui si era disposto l'accertamento dell'età attraverso il dispositivo medico olistico abbandonarono la comunità, rendendosi irreperibili quando venivano a conoscenza delle procedure a cui sarebbero stati sottoposti. Si tratta, secondo i testimoni incontrati, di pochi casi, inferiori ai dieci. Tuttavia, l'esiguo numero di richieste di accertamento inoltrate dal TM sembra smusare l'opinione degli operatori sanitari che ritengono che si sia fatto sistematicamente ricorso all'accertamento. Non è stato possibile ottenere dati specifici sul numero di accertamenti dell'età da parte degli operatori sanitari malgrado numerose sollecitazioni in questo senso. Non è stato perciò possibile triangolare i dati forniti dal TM con eventuali dati a disposizione degli operatori sanitari iscritti all'interno del dispositivo olistico di accertamento dell'età.

### **Il colloquio di accertamento:**

Al colloquio di accertamento viene richiesta la firma del consenso informato al MSNA e al tutore. Quanto a quest'ultimo, si trattava in alcuni casi del tutore volontario, in altri del responsabile della comunità, che accompagnava il presunto MSNA alla visita. Secondo il personale medico, solo pochi MSNA hanno rifiutato di sottoporsi all'esame e di firmare il consenso informato. Si tratterebbe di casi in cui il dubbio non sussisteva nella misura in cui i presunti MSNA erano visibilmente molto piccoli o comunque ben al disotto della soglia critica dei 16-18 anni.

## La procedura di accertamento dell'età:

La L. 47/2017 non dà indicazioni specifiche sulle modalità di espletamento del dispositivo olistico di accertamento dell'età. Non è chiaro, ad esempio, se bisogni somministrare l'esame alla presenza di tutti gli organi del dispositivo (pediatri, psicologi, mediatori, etc.) oppure se sia possibile suddividere l'esame in diverse fasi successive e indipendenti le une dalle altre.

Nel caso di Palermo, si ricorre a diversi esami successivi, seguendo il "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati" approvato dalla Conferenza delle Regioni nel 2016. Soltanto in seguito alla visita presso il pediatra, se persiste il dubbio, i MSNA vengono riferiti al dispositivo etno-clinico per l'accertamento dell'età. La sintesi viene stilata dal pediatra responsabile del dispositivo sulla base dei pareri raccolti.

Il procedimento di accertamento dell'età viene coadiuvato dal dipartimento pediatrico dell'ospedale Policlinico di Palermo che mette a disposizione due pediatri (una donna e un uomo). La pediatra è responsabile dell'intero dispositivo di accertamento dell'età.

In primo luogo, viene effettuato l'accertamento a mezzo colloquio alla presenza del/dei pediatra/i e di un mediatore culturale, a cui fa eventualmente seguito l'accertamento dell'età attraverso l'esame auxologico e puberale. La mediazione è spesso assicurata via telefono oppure dai mediatori culturali presso le comunità d'accoglienza del minore sottoposto all'esame. Soltanto in un secondo momento, e quando persistono dei dubbi, si passa al colloquio etno-psicologico. Nella maggior parte dei casi, non si è arrivati al colloquio etno-psicologico.

La relazione finale viene stilata dal pediatra responsabile del dispositivo sulla base dei pareri raccolti. Il protocollo elaborato prima della L. 47/2017 è rimasto operativo. Come specificato, il Policlinico, attraverso il dipartimento di pediatria, è l'ente che coadiuva l'esame, e sono sempre presenti due pediatri, un uomo e una donna. In tale setting un medico fa delle domande al ragazzo/a e l'altro prende nota. Per svolgere il colloquio viene utilizzata una scheda che è stata elaborata durante la stesura del protocollo. La suddetta scheda contiene informazioni relative al viaggio, le relazioni tessute con diversi attori durante il viaggio, il profilo migratorio, il profilo familiare. Il colloquio si suddivide dunque in due fasi, la prima prevede la ricostruzione del viaggio e delle principali fasi di vita del presunto MSNA attraverso il colloquio; la seconda la visita medica. Durante la visita medica si cerca inoltre di raccogliere le informazioni circa le abitudini alimentari e il benessere fisico del ragazzo/a. Durante la visita medica viene utilizzata una scheda tecnica per accertare lo sviluppo auxologico, puberale etc. Rispetto agli esami auxologico e puberale viene sistematicamente riportato un margine di errore secondo gli standard previsti dall'OMS. Una volta terminato l'esame medico, solo nei casi in cui l'età resta ancora dubbia si procede con l'incontro e la valutazione degli etno-psicologi (centro Penc). Secondo il personale medico, nei casi in cui si riscontrava solo di un'incongruenza nelle date dichiarate dal presunto MSNA si confermava la sua età e non si proseguiva con la valutazione etno-clinica.

Non si segnalano casi di impugnazioni avverso provvedimenti di accertamento dell'età.

## Criticità:

- Il Policlinico non dispone, nel proprio organico, di mediatori. Esiste solo un servizio di mediazione telefonica. Durante le prime procedure di accertamento svolte attraverso il dispositivo olistico istituito, i mediatori venivano perciò chiamati al telefono. In seguito, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha messo a disposizione dei mediatori culturali attivi sul territorio, ad esempio per la mediazione con presunti MSNA eritrei.
- Per via dell'assenza di mediatori culturali in organico presso il Policlinico, molto spesso si fa ricorso al mediatore culturale della comunità di accoglienza del presunto MSNA. Questo costituisce un grave limite all'autonomia della mediazione e alla privacy del ragazzo/a. Prima di svolgere l'esame i due pediatri del Policlinico chiedono sistematicamente al/la ragazzo/a il suo accordo rispetto alla presenza del personale (ivi compreso il mediatore di turno). Non si registrano casi in cui il presunto MSNA si sarebbe rifiutato di svolgere il colloquio alla presenza del mediatore della comunità. Sebbene la presenza del mediatore sia stata sempre assicurata dunque, il problema principale resta l'indipendenza dell'interpretariato e della mediazione in seno al dispositivo olistico dell'accertamento dell'età nella misura in cui il mediatore culturale della comunità non dovrebbe essere presente all'esame, e non dovrebbe partecipare al dispositivo di accertamento.
- Sebbene la sintesi venga effettuata dal pediatra sulla base di tutti i pareri raccolti, è auspicabile una redazione più collegiale del parere definitivo.

Durante la fase di emergenza sanitaria non sono stati disposti accertamenti dell'età.



## IV.8 INDAGINI FAMILIARI

La ricostruzione delle relazioni familiari del minore è evidenziata da alcuni intervistati come un importante elemento nel percorso dello stesso all'interno del centro di accoglienza. Il ruolo della famiglia originaria è considerato vitale per il buon sviluppo della progettualità e, nello specifico, ha un ruolo cruciale nel processo di rinnovo del permesso di soggiorno nel passaggio alla maggiore età, per le vicende legate all'ottenimento dei documenti. Gli operatori, pertanto, cercano di ricostruire e di ristabilire una storia familiare anche nei casi di iniziale opposizione del minore alla ricomposizione di un legame con il Paese di origine, ad eccezione dei casi riconducibili alla protezione internazionale. Il centro di accoglienza, ancor prima dell'eventuale intervento dell'OIM, cerca di ricostruire una storia sia legata alla provenienza che ad eventuali familiari presenti in Europa o sul territorio nazionale. Tale fase è anche propedeutica alla decisione, su richiesta dello stesso minore, di coinvolgimento dell'OIM stessa. L'intervento dell'OIM è difatti un'eccezione a livello casistico; solo una piccola parte dei minorenni è oggetto delle ricerche dell'organizzazione: all'incirca uno su dieci, secondo un intervistato. In quei casi l'OIM si coordina con quanto già iniziato dal centro ed effettua una valutazione basata sul supremo interesse. Anche nell'eventualità in cui il minore chieda di ritornare presso la propria famiglia si verifica, in ogni circostanza, se tale rientro sia effettivamente corrispondente al suo superiore interesse, specie nei casi in cui vi sia stata una forte spinta della famiglia al viaggio.



## IV.9 AFFIDI FAMILIARI

Allo stato della rilevazione gli affidamenti familiari sono 53. Non esistono campagne specifiche di sensibilizzazione volte a favorire affidamenti familiari. Si rileva però la presenza di due associazioni di famiglie affidatarie che cercano di creare una piattaforma di sostegno e di coordinazione al fine di rispondere ai bisogni dei loro associati.



## IV.10 ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SALUTE, ATTENZIONI COVID-19

I minorenni presenti a Palermo, anche a causa della netta prevalenza della fascia d'età 16-17 anni, si trovano a svolgere i loro percorsi di istruzione unicamente all'interno dei CPIA cittadini, che contano diverse sedi, sia centrali che periferiche, e presentano orari di apertura differenziati (da quelli mattutini a quelli serali) a seconda dell'utenza afferente. Presso tali centri anche nel caso di Palermo la grandissima maggioranza dell'utenza, sia adulta che minorenni, è straniera.

Dapprima colti impreparati dal massiccio afflusso di minorenni negli scorsi anni, i CPIA cittadini hanno cercato nel tempo di colmare l'inesperienza nei confronti di un'utenza adolescente, non sempre pienamente alfabetizzata e con cicli di istruzione non portati a conclusione, avviando trasformazioni nelle metodologie e nei contenuti di lavoro. A fronte delle carenze strutturali dei CPIA – che come noto non dispongono di insegnanti di scuola primaria in grado di seguire coloro che devono ancora alfabetizzarsi, né di insegnanti di sostegno per casi con specifiche difficoltà comportamentali, fisiche e di apprendimento, né infine di mediatori culturali – si è cercato di adattare internamente le modalità dell'insegnamento. Se in alcuni casi si è deciso di costituire classi unicamente composte da minorenni stranieri, in generale si è cercato di promuovere forme di apprendimento e di comunicazione che risultassero inclusive e maggiormente calibrate su studenti molto giovani. In tal senso, i numeri attualmente molto contenuti di MSNA residenti in città hanno sicuramente alleggerito il compito ai docenti e reso possibile seguire meglio i loro percorsi di istruzione.

Per quanto riguarda i risvolti pandemici in tema di istruzione, si evidenzia una generalizzata interruzione dei percorsi formativi dovuta all'assenza di dispositivi digitali adeguati alla formazione a distanza (tablet, computer). Ad esempio, nello SPRAR Al Centro del Mondo vi è un solo computer, ad uso degli operatori. I minorenni stranieri e i neomaggiorenni accolti hanno perciò dovuto fare ricorso ai propri cellulari, inadeguati alla formazione scolastica a distanza. L'Assessorato alle Politiche Sociali ha recentemente (inizio giugno 2020) fornito una decina di tablet alle diverse strutture che ospitano MSNA e neomaggiorenni con prosieguo amministrativo. L'ONG CIAI ha predisposto un progetto per fornire strumenti tecnologici adeguati a MSNA e neomaggiorenni durante il periodo di confinamento. Rispetto al sostegno psicologico, alcuni attori intervistati hanno riferito che non sono solamente i mezzi tecnologici il problema, ma anche lo spazio e la privacy necessari a continuare un percorso etno-clinico.

Le esperienze di formazione professionale e i tirocini sono stati interrotti. I neomaggiorenni incontrati presso diverse strutture di accoglienza indicano che la formazione a distanza per apprendisti (es. parrucchieri, ristoratori, etc.) è resa impossibile dall'assenza di mezzi digitali adeguati, ma anche di strumenti tecnici necessari alla formazione pratica (es. forbici professionali, parrucche, o ancora stoviglie, ingredienti, etc.).

In tema di sicurezza sanitaria all'interno dei centri di accoglienza, a seguito dell'emergenza COVID, oltre alla chiusura coattiva dei minorenni nei centri non sono state approntate ulteriori misure di sicurezza. Ad esempio, i dispositivi di protezione individuale non sono stati distribuiti, se non tardivamente, presso le comunità. L'Assessorato alle Politiche Sociali adduce la responsabilità dell'assenza di dispositivi protettivi individuali alle comunità che devono avere un piano di sicurezza dedicato, nonché dei fondi specifici stanziati a questo scopo. L'Assessorato sottolinea, altresì, la scarsità di dispositivi di protezione individuale, soprattutto nella prima fase di restrizione della mobilità individuale.

L'assessorato afferma, inoltre, di aver cercato di fornire, per quanto possibile, e attraverso vie informali, donazioni, etc., dei dispositivi protettivi alle comunità che ne facevano richiesta. Un milione di mascherine è in arrivo allo stato della rilevazione secondo l'Assessorato alle Politiche Sociali.

Per quanto riguarda il sostegno psicologico, a seguito della crisi pandemica, il centro di etno-psicologia Penc, e l'Ambulatorio per la presa in carico dell'A.S.P. di Palermo hanno assicurato, per quanto possibile, un accompagnamento psicologico a mezzo video-incontri o via telefono. Viene sottolineato dagli operatori sanitari dei dispositivi etno-psicologici che il mezzo digitale ha, di fatto, portato alla rottura o alla sospensione di rapporti terapeutici con alcuni utenti per tre ragioni principali:

- I minorenni stranieri e i neomaggiorenni non disponevano di una connessione internet adeguata presso la comunità per partecipare ad un video-incontro. Sebbene alcuni abbiano utilizzato i propri telefoni per proseguire il rapporto terapeutico, altri hanno preferito risparmiare i dati della connessione a internet per utilizzarli a fini didattici o comunque ad altri fini di svago (chat, video in streaming, etc.);
- I soggetti maggiormente vulnerabili hanno vissuto il distanziamento dai terapeuti come esperienza dolorosa, portandoli, a volte, alla chiusura su sé stessi e all'interruzione dei contatti;
- L'assenza di privacy presso le comunità ha, di fatto, reso molto difficile la prosecuzione di rapporti terapeutici individualizzati, dovendosi svolgere in contesti totalmente inadeguati a questo scopo. Ci è stato riferito di colloqui in video-chiamata dove i minorenni si isolavano nell'androne delle scale, o in bagno, pur di mantenere un contatto. In tale contesto, il mezzo digitale appare inadeguato al dispositivo terapeutico e alla presa in carico di eventuali traumatologie derivanti dall'esperienza di confinamento e della sospensione dei legami sociali e didattico-educativi abituali.



## IV.11 MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO VERSO LA MAGGIORE ETÀ, CONVERSIONE E PROSIEGUO

Nel Comune di Palermo, si è fatto un blando ricorso alla richiesta di permessi per minore età, che possono contarsi sulle dita di una mano a partire dall'entrata in vigore della L.47. La prassi che è stata seguita dai diversi attori dell'accoglienza e dell'accompagnamento burocratico dei MSNA è stata quella di richiedere protezione internazionale come procedura standard, con l'obiettivo – *ad minima* – di ottenere la protezione umanitaria. Alcuni tutori che hanno invece tentato la strada del permesso di soggiorno per minore età, raccontano di essere stati fortemente scoraggiati dagli avvocati delle comunità, dagli avvocati delle diverse realtà del terzo settore attive nel sostegno e accompagnamento dei migranti, e dalla U.O.L.. Il D.L. 113/2018 che ha cancellato la protezione umanitaria ha perciò avuto un effetto significativo sulle prassi istituite nella Città di Palermo che sono in fase di ricostituzione allo stato della rilevazione.

La protezione umanitaria è convertita in diverse tipologie di permesso di soggiorno (attesa occupazione, lavoro, prosieguo amministrativo ex art. 13 c.2 L.47/17), di cui non si è potuto reperire un dato disaggregato preciso.

Con specifico riguardo al mancato rilascio di permessi di soggiorno per minore età da parte della Questura di Palermo, è possibile rilevare una criticità ormai risalente nella tendenza a non rilasciare tale tipologia di titolo di soggiorno, una prassi *contra legem* che sembra aver, curiosamente, determinato un adattamento nei comportamenti di alcuni utenti professionali (quali soprattutto gli avvocati), con la conseguenza peculiare dal punto di vista delle prassi amministrative in uso, che essi non vengono nemmeno richiesti. Si tratta di un elemento ancor più problematico a fronte delle diverse pronunce che, nel tempo, si sono susseguite nella censura della condotta questurile intimando il rilascio del relativo permesso.

### **Prosiegui amministrativi (ex art. 13 c. 2 L. 47/17):**

Le istanze di prosieguo amministrativo vengono di norma presentate dai servizi sociali e/o dalle comunità. In alcuni casi le istanze di prosieguo amministrativo sono presentate dai tutori volontari.

Si riscontra una non omogeneità nei dati forniti dai servizi sociali del Comune di Palermo, e i dati forniti dal TM per quanto riguarda i prosiegui amministrativi attivati nel Comune di Palermo.

Secondo i dati forniti dai servizi sociali, Il numero di prosiegui amministrativi attivati presso il Comune di Palermo è di:

- 76 nel 2019
- 60 nel 2018
- 48 nel 2017.

Secondo i dati forniti dal TM, Il numero di prosiegui amministrativi attivati presso il Comune di Palermo è di:

- 96 nel 2019
- 17 nel 2018
- 0 nel 2017.

Come già anticipato sopra, le richieste di prosieguo amministrativo vengono presentate dai servizi sociali e/o dalle comunità di accoglienza nella stragrande maggioranza dei casi e, a volte, dai tutori volontari. Non si conosce il numero preciso di istanze presentate dagli uni o dagli altri. Il numero di prosiegui, a ben vedere, ha visto un incremento rilevante contestuale alla diminuzione degli sbarchi. Ciò evidenzia chiaramente come, in precedenza, sembra fosse più urgente liberare posti presso le comunità di accoglienza che garantire percorsi di continuità nel rispetto del superiore interesse dei minorenni vicini al compimento della maggiore età, con ciò interrompendo molti percorsi educativi di successo. Si precisa che durante l'emergenza sanitaria i prosiegui amministrativi hanno continuato ad essere rilasciati.

# V. RAPID ASSESSMENT

## Città di Bologna



### V.1 SOSTENIBILITÀ

All'interno della città metropolitana di Bologna, al 31/12/2019, risultavano risiedere 1.017.806 abitanti, mentre all'interno del territorio comunale del capoluogo gli abitanti toccano quota 391.984, +0,3% in un anno, proseguendo un trend di crescita lieve ma costante che dura dal 2007 (+ 20.000 abitanti circa sono 392.696 – Comune di Bologna, Ufficio Statistica<sup>75</sup>). Il reddito pro-capite in città è quantificato pari 27.294 euro (dati Istat 2018).

La presenza di MSNA è quantificata dall'Ufficio Protezione Internazionale di ASP città di Bologna in 222 nella città metropolitana ed in 185 all'interno del Comune di Bologna.

### POSTI DI ACCOGLIENZA NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA AL 31/12/2020

**Fonte:**

Elaborazione Comune di Bologna, 2020

COMUNE	POPOLAZIONE	CAS	SPRAR/ SIPROIMI ADULTI	SPRAR/ SIPROIMI ADULTI VULNERABILI DM	SPRAR/ SIPROIMI MSNA/FAMI SAMB	TOTALE
<b>ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA</b>			<b>5</b>		<b>10</b>	<b>15</b>
BOLOGNA		284	594	46	222	<b>1.146</b>
<b>TOT BOLOGNA</b>	<b>390.636</b>	<b>284</b>	<b>599</b>	<b>46</b>	<b>232</b>	<b>1.161</b>
ARGELATO	9.834	30				<b>30</b>
BARICELLA	7.115					
BENTIVOGLIO	5.629		4			<b>4</b>
BUDRIO	18.460	3		2		<b>5</b>
CASTEL MAGGIORE	18.430	15				<b>15</b>
CASTELLO D'ARGILE	6.546		18			<b>18</b>
CASTENASO	15.559		44			<b>44</b>
GALLIERA	5.507		12			<b>12</b>
GRANAROLO DELL'EMILIA	12.130	30	12	6		<b>48</b>
MALABERGO	9.117	16				<b>16</b>

<sup>75</sup> Si veda: <http://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/le-tendenze-demografiche-bologna-nel-2019>

COMUNE	POPOLAZIONE	CAS	SPRAR/ SIPROIMI ADULTI	SPRAR/ SIPROIMI ADULTI VULNERABILI DM	SPRAR/ SIPROIMI MSNA/FAMI SAMB	TOTALE
MINERBIO	8.871		18			<b>18</b>
MOLINELLA	15.608		16			<b>16</b>
PIEVE DI CENTO	7.128		5			<b>5</b>
SAN GIORGIO DI PIANO	8.819	18	7			<b>25</b>
SAN PIETRO IN CASALE	12.435	7	8			<b>15</b>
<b>TOTALE PIANURA EST</b>	<b>161.188</b>	<b>119</b>	<b>144</b>	<b>8</b>		<b>271</b>
CASALECCHIO DI RENO	36.548		26			26
MONTE SAN PIETRO	10.875	14				<b>14</b>
SASSO MARCONI	14.909			6		<b>6</b>
ZOLA PREDOSA	19.015	14	12			<b>26</b>
VALSAMOGGIA	31.209	6	35		8	<b>49</b>
<b>TOTALE RENO, LAVINO E SAMOGGIA</b>	<b>112.592</b>	<b>34</b>	<b>73</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>121</b>
ANZOLA DELL'EMILIA	12.323	7	25			32
CALDERARA DI RENO	13.296		6		2	<b>8</b>
CREVALCORE	13.692					
SALA BOLOGNESE	8.465					
SAN GIOVANNI IN PERSICETO	28.292	32				<b>32</b>
SANT'AGATA BOLOGNESE	7.404					
<b>TOTALE PIANURA OVEST</b>	<b>83.472</b>	<b>39</b>	<b>31</b>		<b>2</b>	<b>72</b>
LOIANO	4.298		20			20
MONGHIDORO	3.698				25	<b>25</b>
MONTERENZIO	6.160		20			<b>20</b>
OZZANO DELL'EMILIA	13.817		10			<b>10</b>
PIANORO	17.608	18	23			<b>41</b>
SAN LAZZARO DI SAVENA	32.518	14	40			<b>54</b>
<b>TOTALE SAN LAZZARO DI SAVENA</b>	<b>78.099</b>	<b>32</b>	<b>113</b>		<b>25</b>	<b>170</b>
ALTO RENO TERME	6.904					
CAMUGNANO	1.825					
CASTEL D'AIANO	1.872					
CALSTEL DI CASIO	3.410					
CASTIGLIONE DEI PEPOLI	5.498					
GAGGIO MONTANO	4.840					
GRIZANA MORANDI	3.894					
LIZZANO IN BELVEDERE	2.181	45	6			<b>51</b>
MARZABOTTO	6.834					
MONZUNO	6.361					
SAN BENEDETTO DI VALSAMBRO	4.175	14				<b>14</b>
VERGATO	7.709		17			<b>17</b>
<b>TOTALE APPENNINO BOLOGNESE</b>	<b>55.503</b>	<b>59</b>	<b>23</b>			<b>82</b>
BORGO TOSSIGNANO	3.273					
CASALFIUMANESE	3.458	14				
CASTEL DEL RIO	1.224					
CASTELGUELFO DI BOLOGNA	4.538					
CASTEL SAN PIETRO TERME	20.984		9			<b>9</b>
DOZZA	6.587					
FONTANELICE	1.948					
IMOLA	69.798	104	33			<b>137</b>
MEDICINA	16.782					
MORDANO	4.684					
<b>TOTALE IMOLA</b>	<b>122.276</b>	<b>118</b>	<b>42</b>			<b>160</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>1.014.766</b>	<b>685</b>	<b>1.025</b>	<b>60</b>	<b>267</b>	<b>2.037</b>

## POSTI DI ACCOGLIENZA NEI QUARTIERI DELLA CITTÀ DI BOLOGNA AL 31/12/2020

**Fonte:**

Elaborazione Comune di Bologna,  
Prefettura di Bologna 2020

QUARTIERE	STRUTTURE	CAS	SPRAR/ SIPROIMI ADULTI	SPRAR/ SIPROIMI ADULTI VULNERABILI DM	SPRAR SIPROIMI MSNA FAMI SAMB	TOTALE
<b>ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA</b>			<b>5</b>		<b>10</b>	<b>15</b>
BORGIO PANIGALE RENO	14	28	64	6	11	109
PORTO SARAGOZZA	12	6	37	7	38	88
NAVILE	18	13	155	6	18	192
SANTO STEFANO	15	29	108		49	186
SAN DONATO – SAN VITALE	48	208	206	27	105	546
SAVENA	5		24		1	25
<b>TOTALE BOLOGNA</b>	<b>112</b>	<b>284</b>	<b>599</b>	<b>46</b>	<b>232</b>	<b>1.161</b>

Le risorse poste in bilancio dal Comune risultano pari a 5 milioni di euro stanziati attraverso fondi del Ministero dell'Interno; a 19 milioni di euro stanziati attraverso fondi comunali. I fondi comunali sono destinati alla presa in carico dell'accoglienza di MSNA e di neomaggiorenni con prosieguo amministrativo (ex. Art. 13 c.2 L.47/17) all'interno della Pronta accoglienza e del sistema SIPROIMI, mentre quelli del Ministero sono indirizzate al sistema FAMI-Samb (Seconda accoglienza minori Bologna, PROG. 1410 Fondo FAMI 2014-2020 – obiettivo specifico 1. Asilo, obiettivo nazionale 1 Accoglienza/Asilo – lett. e).

Il Comune di Bologna – Area Welfare e Promozione del benessere, ha ottenuto un altro finanziamento FAMI dal Ministero dell'Interno di € 1.029.112,01 grazie all'approvazione della proposta progettuale "Roots – Azioni di potenziamento dell'integrazione per MSNA Bologna" – con decreto prot. 0009548 del 19/07/2018 e validità fino al 31/12/2020 – in collaborazione con ASP Città di Bologna, e 3 partner: CIDAS – Cooperativa Inserimento Disabili Assistenza Solidarietà – soc. coop. a r.l. – R.T.I. CEIS A.R.T.E. (mandatario) CSAPSA Cooperativa Sociale Officina Impresa Sociale srl (mandanti) – Cooperativa Sociale Società Dolce.

Presso i servizi del comune lavorano 4 assistenti sociali dedicati ai minorenni ed un coordinatore progetti. Nella struttura di coordinamento del Servizio Protezioni Internazionali-ASP Città di Bologna, ci sono, oltre al responsabile, due funzionarie e alcune figure legali, che seguono e coordinano i rapporti con le questure, i Tribunali e, nel caso, con le strutture detentive. Non vi sono attualmente mediatori interculturali tra il personale stabile e strutturato dei Servizi Sociali; è invece possibile fare ricorso a consulenti esterni remunerati a prestazione ("a chiamata"). Vi sono poi tutta una serie di altre figure trasversali che entrano a vario titolo nella presa in carico dei MSNA: da una parte il personale ASP che fa parte di altre equipe come quella socio-educativa, di formazione-lavoro, e delle vulnerabilità, a cui va aggiunta anche l'equipe di prossimità, una sorta di antenna operativa incaricata di monitorare i bisogni e orientare all'accesso ai servizi e alla presa in carico socio-sanitaria sul territorio; dall'altra, gli operatori professionali in capo ai singoli

enti gestori, che sotto la regia ed il coordinamento di ASP, prestano servizio all'interno della singola struttura e, ove richiesto, all'interno del circuito.

L'Equipe Territoriale Integrata (ETI), attiva nell'ambito del progetto SPRAR MSNA del Comune di Bologna dal 2014, prevede un modello di presa in carico multidisciplinare dei beneficiari maggiormente vulnerabili da un punto di vista psico-emotivo. Nella sua equipe vi sono due neuropsichiatri ed 1 psicoterapeuta. Il servizio può inoltre beneficiare della consulenza del personale del Progetto regionale "StartER", indirizzato a maggiorenni, in cui operano 1 psichiatra ed 1 psicoterapeuta.

Il numero di tutori volontari formati e attivi sul territorio del Comune di Bologna è pari a 87. A questi ne vanno sommati altri 17 formati ed ancora in attesa di assegnazione a causa del blocco del tribunale conseguente all'emergenza Covid-19.

Il numero di minorenni stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale è pari a 46 ed il numero delle protezioni internazionali concesse è di 10. Se ne contano altre 10 tra protezioni umanitarie e casi speciali (al momento non esiste il dato disaggregato).

Il Progetto "Vesta" (<http://www.progettovesta.com/>), promosso dalla Cooperativa sociale Camelot (ormai incorporata in CIDAS) in coordinamento con il Comune di Bologna ed integrato con il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) del Ministero dell'Interno, si propone di facilitare percorsi di accoglienza di richiedenti asilo soprattutto neo-maggiorenni che abbiano già svolto una parte del percorso in una struttura. I percorsi proposti sono: l'affiancamento familiare (alcune ore dedicate al supporto dei percorsi di integrazione organizzando attività culturali, ludiche o ricreative; l'accoglienza in famiglia – che prevede l'ospitalità di un giovane rifugiato in casa propria in cambio di un contributo economico, pari a 350 euro mensili – l'assistenza costante di operatori esperti e la partecipazione alla *community* online con le altre famiglie accoglienti; il supporto familiare; attività di volontariato più generiche. Vi sono due percorsi specifici offerti dal Progetto che invece riguardano i MSNA: il tutore volontario e l'affido familiare.



## V.2 NUMERO DI POSTI QUALIFICATI PER L'ACCOGLIENZA

Le diverse strutture di accoglienza sono in grande prevalenza all'interno del territorio comunale di Bologna. Rispetto al sistema SIPROIMI, 20 strutture si trovano nel territorio cittadino e altre 3 nell'area metropolitana; per il FAMI l'accoglienza, 9 si trovano in città, 1 nell'area metropolitana. Le comunità educative, invece, si trovano tutte all'interno dell'area comunale.

A Bologna il sistema dell'accoglienza è organizzato su due livelli comunicanti e complementari: la Pronta accoglienza assicura la ricezione 24h su 24, l'espletamento delle procedure volte alla identificazione e all'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato, la richiesta di regolarizzazione e asilo, l'assistenza psicologica e sanitaria di base e l'alphabetizzazione per tutti i ragazzi, con una permanenza di massimo 60 giorni; la seconda

accoglienza, articolata in strutture di diverso tipo, che provvede all'iscrizione scolastica, all'avviamento di percorsi di integrazione e di percorsi formativi.

Durante gli anni di arrivi massicci di minorenni stranieri non accompagnati dei tempi passati, la prima accoglienza contava su un HUB MSNA di gestione FAMI con 50 posti, chiuso il 27 marzo 2019 ed una seconda struttura di 30 posti (80 posti in totale), anch'essa in chiusura. Attualmente esiste un'unica struttura, facente capo al SIPROIMI, con 25 posti per maschi, più 1 struttura con 1 posto, nel caso di minorenni più piccoli, ed una struttura di Pronta accoglienza per bambine di 0-10 anni, gestita in convenzione con l'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII.

Gli interventi di emergenza e di pronta accoglienza vengono garantiti dal Pronto Intervento Sociale (ex 403) che hanno il compito di occuparsi del collocamento nelle strutture adeguate.

La seconda accoglienza è gestita dal Comune di Bologna attraverso ASP (Agenzia servizi della persona), ed in particolare l'Unità operativa SPRAR minori del Servizio Protezione Internazionale, in interfaccia con il Servizio Centrale. L'ASP, in relazione diretta con gli enti gestori, coordina sia i centri SIPROIMI che i FAMI-SAMB. Il sistema appare piuttosto coeso e coordinato e garantisce un insieme di diritti e di servizi trasversalmente alle diverse strutture, sia in termini di figure qualificate (assistenti sociali, avvocato ed esperto legale, psicologi/psichiatri/psicoterapeuti) che di complessiva gestione condivisa di iniziative ed accordi con enti terzi per assicurare un'ampia proposta di attività: tirocini formativi, iscrizioni scolastiche (in gran parte nei CPIA), attività sociali, culturali, civiche e progetti con enti del Terzo Settore. Sulla base di un'attività di profilazione dei minori svolta da ASP, si cerca di attivare percorsi formativi corrispondenti.

Il sistema di accoglienza non presenta un modello misto e la compresenza di minori stranieri e minori italiani sembra unicamente un elemento congiunturale che può verificarsi in alcune comunità educative.

Nel 2020 (allo stato della rilevazione), casi di allontanamenti vengono segnalati all'interno della prima accoglienza. Diversi ragazzi marocchini e tunisini rintracciati sul territorio e fatti entrare nelle strutture, si sono successivamente resi nuovamente irreperibili. Un secondo caso riguarda una delle evacuazioni organizzate dall'UNHCR in Libia e Niger, che ha visto l'arrivo di 30 minori, di cui i 2/3 si sono successivamente allontanati. Nella seconda accoglienza, invece, non si segnalano allontanamenti. Secondo il personale di ASP, non vi sono legami diretti tra le motivazioni di questi allontanamenti e l'emergenza Covid-19.

Nella seconda accoglienza, nonostante alcuni timori derivanti dalle regole coercitive introdotte dalle disposizioni per l'emergenza Coronavirus, durante gli ultimi mesi non vi sono stati minorenni fuoriusciti, né dalle strutture SPRAR/SIPROIMI, né da quelle FAMI-SAMB e dalle comunità educative. Anzi, si segnala piuttosto un maggiore adattamento alla situazione contingente e una maggiore adesione alle regole del sistema di accoglienza.

Secondo quanto rilevato nelle interviste, il sistema di accoglienza nel suo complesso ha avuto una buona tenuta e la regia ed il coordinamento da parte di ASP si è mantenuto anche durante la fase più acuta dell'emergenza. Di fronte alla chiusura o alla stasi delle Commissioni per l'asilo e delle questure, si sono attivati servizi di consulenza legale da remoto per i ragazzi che hanno informato sul funzionamento delle procedure, spiegato i

vari D.P.C.M. ed i rischi connessi alle violazioni degli stessi. Le strutture di accoglienza hanno rimodulato l'organizzazione e alcuni servizi interni ed hanno adottato le disposizioni di sicurezza richieste (chiusura a chiave dei centri, proibizione delle uscite, esclusione della possibilità di ricevere visite dall'esterno, creazione di materiale legale utile alla comprensione delle nuove norme in materia di prevenzione del contagio, messa in atto dei diversi dispositivi di prevenzione in merito a distanziamento e protezione). Anche i servizi di supporto psicologico sembrano essere stati garantiti all'interno delle strutture.

Alla generale interruzione dei percorsi di istruzione, causata dalla chiusura dei CPIA, molti centri hanno risposto cercando di potenziare l'offerta sia di dispositivi digitali sia di attività ed iniziative "compensatorie" ed adeguate al periodo: il "Diario della quarantena", attività di realizzazione video e laboratori di narrazione, corsi e attività interne di cucina e realizzazione di un ricettario, progetti di sport da remoto e opere di ristrutturazione interna dei locali. Da quanto segnalato, se nel complesso il clima e la fiducia tra ragazzi e sistema/struttura di accoglienza è risultato positivo, costruttivo e anche generativo di nuovi interessi, il contraccolpo dell'interruzione della attività di formazione lavoro e tirocinio esterno si è fatto sentire. Gli operatori sottolineano che le conseguenze sono ancora da valutare, nutrendo il timore che saranno numerosi i ragazzi costretti a rinunciare agli impegni avviati in precedenza con aziende che difficilmente saranno in grado di riattivare a breve tali percorsi, o addirittura di riaprire la propria attività.



### V.3 NUMERO DI TUTORI FORMATI E ATTIVI PER TERRITORIO

Allo stato della rilevazione i tutori iscritti in elenco sono 87, di cui 69 provenienti dalla formazione del 2018 e 18 dalla formazione svolta nel corso del 2019. Vi sono ulteriori 17 tutori formati nel 2019 che sono ancora in attesa dell'iscrizione in elenco.

Dall'entrata in vigore della Legge 47/2017 risultano attivate nel complesso 48 percorsi di tutela volontaria, la grande maggioranza ormai arrivata a deferimento. Il numero delle tutele attive al 01/07/2020 è infatti di 11.

Il tempo che intercorre tra la conclusione della formazione e la nomina effettiva del tutore può essere molto variabile, ed in genere piuttosto lungo, a causa di una deliberata volontà del Tribunale per i Minorenni di Bologna (TM). Secondo quest'ultimo, adottare un modello più rapido avrebbe rischiato di replicare le logiche "adempimentali" che con la Legge Zampa si sono volute superare, favorendo l'immediatezza di assegnazione delle tutele volontarie senza la necessaria attenzione all'abbinamento tra tutore e tutelato, contravenendo pertanto allo spirito di questa riforma normativa e sacrificando lo stesso ascolto del minore.

A tutti i minorenni inizialmente viene data una tutela pubblica. Successivamente il TM promuove udienze, volte a valutare la nomina di un tutore volontario, che vengono svolte direttamente dal Presidente. Anche in seguito al lavoro dei Servizi Sociali che presentano una descrizione del minore, sentito quest'ultimo, la figura individuata come possibile tutore e gli operatori di Comunità, si procede con una proposta di abbinamento fra tutore e minore.

che viene verificata sulla base delle caratteristiche di ciascun minore, della compatibilità di genere, età, conoscenze linguistico-culturali, delle disposizioni del tutore richiedente e delle risultanze del colloquio fra tutore e minore. Il tempo per l'espletamento di tale procedura è di almeno 6 mesi. L'assegnazione dei minorenni nel Comune di Bologna, pertanto, non è "cieca" o casuale ma risponde ad alcuni criteri di *matching* tra ragazzo/a e tutore/ice.

### **Formazione per tutori volontari**

Nella città di Bologna, il progetto di formazione per tutori volontari rientra nel progetto SPRAR minori promosso dal Comune di Bologna. Esso prevede, fra l'altro, l'individuazione di tutori volontari fra quelli selezionati e formati dal corso di formazione e la loro nomina da parte del TM competente per i territori di Bologna e Ferrara. Tale progetto si colloca in continuità con l'iniziativa promossa dall'ufficio della Garante per l'Infanzia e Adolescenza della Regione Emilia-Romagna, che ha realizzato un'esperienza di formazione per tutori volontari già nel periodo febbraio-maggio 2013. Al momento le formazioni per tutori organizzate dopo l'attuazione della Legge Zampa sono state 2: un corso nella primavera del 2018 e un altro nell'estate del 2019. Nel 2020 non risultano ancora attivati corsi.

I corsi sono presi in carico dalla Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, insieme al Comune di Bologna, ad Asp Città di Bologna (Servizio Protezioni Internazionali e Servizio Risorse Minori), all'Equipe di Vicinanza Solidale e alla Cooperativa CIDAS, all'Ufficio Tutela del Comune di Bologna e al Tribunale per i Minorenni. Da quanto riferito nelle interviste, la durata dei corsi è stata di 30 ore in totale, alternando momenti di lezioni frontali con momenti più interattivi di scambio e confronto. Terminato il corso i tutori beneficiano di un monitoraggio ed una supervisione costante da parte del personale ASP – che ha una figura espressamente impiegata per 38h alla settimana a tenere i rapporti con i tutori – e dell'Equipe di Vicinanza Solidale del Progetto Vesta; sono invitati a partecipare ad attività organizzate periodicamente dai servizi comunali insieme ai ragazzi ed agli operatori; vengono coinvolti nelle Giornate del tutore, realizzate insieme alla Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Emilia Romagna (seminari, incontri pubblici). Periodicamente vengono pianificati diversi eventi di sensibilizzazione e vicinanza sui temi dell'accoglienza e della prossimità solidale. Il 14 dicembre del 2019, ad esempio, l'UOL della Regione Emilia-Romagna in collaborazione con la Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Emilia Romagna, ha organizzato il Seminario locale "Le giornate dei tutori" dal titolo "La migrazione ed il benessere", primo incontro di confronto e approfondimento per i tutori già operativi e/o iscritti nell'Elenco regionale. Inoltre, i tutori volontari possono essere parte dell'Associazione famiglie accoglienti, che riunisce sia tutori volontari che famiglie che ospitano minori stranieri non accompagnati.

### **Principali profili dei tutori**

Rispetto alle caratteristiche dei tutori iscritti in elenco, il 72% sono donne ed il 28% uomini. L'età media è di 51 anni (nel dettaglio: 16% tra 30 e 39 anni; 31% tra 40 e 49 anni; 50% tra 50 e 69 anni; 4% con più di 70). Anche se ASP dichiara di non avere dati aggiornati e sufficientemente dettagliati relativi al titolo di studio e all'occupazione dei tutori – notando comunque una certa presenza di cittadini che lavorano a vario titolo in ambito sociale, insegnanti/professori, avvocati – dall'analisi delle domande presentate nel 2018 si con-

ferma che oltre il 60% dei candidati è in possesso di laurea. Inoltre, in quasi il 55% delle domande è stato indicato il possesso di particolari capacità personali e professionali utili allo svolgimento della funzione di tutore volontario di minore straniero non accompagnato conseguite attraverso formazioni specifiche. In particolare, è da considerare di assoluto rilievo che la quasi totalità degli aspiranti tutori ha inteso dichiarare di aver svolto esperienze concrete di assistenza e di accompagnamento dei minori stranieri (compresi MSNA) all'interno di associazioni di volontariato o culturali, ovvero agenzie educative (scuole e centri di aggregazione giovanile), ambiti professionali qualificati (professioni forensi, socio-sanitarie, psicologiche), ove già sia stata svolta formazione e diffusa la conoscenza delle questioni giuridiche e umane riguardanti la cura degli stranieri di minore età.

Durante il periodo dell'emergenza, i rapporti fra tutori volontari e tutelati sono avvenuti attraverso video-chiamate. La prima riapertura del 3 maggio 2020, che consentiva a familiari e congiunti di incontrarsi, non è stata estesa ai tutori, che hanno dovuto attendere la riapertura del 18 maggio (che permetteva gli incontri con terzi) per incontrare i propri tutelati di persona.

Se in condizioni normali il tempo che intercorre tra la conclusione della formazione e la nomina effettiva del tutore può essere molto variabile (sulla base delle segnalazioni di MSNA) e non molto tempestivo, l'emergenza Covid-19 ha notevolmente dilazionato i tempi delle assegnazioni per l'ultimo contingente di aspiranti tutori usciti dal corso. 17 tutori formati nel 2019 sono ancora in attesa di attivazione a causa dei ritardi dovuti alla chiusura dei Tribunali susseguenti all'emergenza Covid-19. Da quanto riferito, la loro attivazione sarebbe imminente.

Durante la fase emergenziale non vi sono stati deferimenti di tutela, e sono notevolmente diminuite le segnalazioni di MSNA per la tutela volontaria.

Si sono bloccati tutti i percorsi di conoscenza di persona ed i percorsi di abbinamento si sono svolti per quanto possibile in modalità da remoto. Le conoscenze di persona tra aspiranti tutori e minori stanno progressivamente ricominciando, nel rispetto delle regole di distanziamento sociale.



## V.4 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Dalla struttura del sistema di accoglienza delineata dal circuito SPRAR e dai centri riconducibili ai fondi FAMI, a Bologna – come in tutto il territorio nazionale – si è passati al sistema SIPROIMI. Allo stato della rilevazione infatti rimangono solo alcuni centri FAMI di seconda accoglienza destinati alla chiusura a fine 2020. Questo passaggio ha visto anche la conclusione di una gestione del minore assegnata alla figura del *case manager*, una figura ibrida di collegamento fra servizio sociale e comunità, preposta alla gestione del singolo caso con un ruolo più specifico sulla formazione professionale del minore e su alcuni profili legali come l'apertura della tutela.

Tale figura permane nella progettazione dei centri FAMI di seconda accoglienza, non ancora chiusi per le proroghe semestrali susseguitesì fino ad oggi; tuttavia anche in tali casi si

è cercato di virare verso un'uniformità con il sistema SIPROIMI, avvalendosi di un supporto sempre più blando da parte del *case manager*.

È possibile riscontrare una figura simile, ma con alcune diversità, nell'unica struttura di prima accoglienza di Bologna che è parte del sistema SIPROIMI (pur non essendo l'unica struttura di pronta accoglienza), individuata nella persona di un'assistente sociale che svolge una parte delle funzioni (ad esempio la richiesta di apertura della tutela e le prime comunicazioni con il Tribunale per i Minorenni, oltre ad eventuali rintracci e indagini familiari). Tuttavia, tale funzione è limitata alla primissima fase di inserimento del territorio e già nella seconda accoglienza le competenze necessarie alla formazione e all'integrazione del minore sono ripartite fra gli operatori dei centri di accoglienza.

Il ruolo del tutore volontario difficilmente si esplica nello svolgimento autonomo di quelle attività formali come l'iscrizione del minore presso corsi di formazione scolastica o anche ricreativi. Il tutore/la tutrice si coordina con gli operatori svolgendo piuttosto un ruolo di affiancamento e sostegno nella rete sociale cittadina.

Il Centro di accoglienza, sia di I che di II livello, al momento di arrivo del minore si occupa di compilare con i dati dello stesso un formulario proprio al centro stesso, che svolge la funzione di cartella sociale pur avendo una natura diversa. Le cartelle sociali – come intese dalla legge Zampa – sono ritenute affini alle cartelle sociali del modello FAMI, che continuano ad essere utilizzate a Bologna da quei centri ancora aperti in virtù delle proroghe citate.

Alcuni operatori ritengono la cartella sociale "pesante" nell'utilizzo per la densità delle informazioni richieste e presenti, considerando invece alcuni strumenti ritenuti simili, come il PEI, maggiormente funzionali ad una trasmissione agile dei dati, poiché focalizzati a seconda dello specifico caso sul percorso educativo, sanitario o legale. I dati, infatti, sono condivisi con il Servizio Sociale per tenere traccia della storia del minore, inoltre vengono inviati al Tribunale per i Minorenni per le relazioni periodiche richieste.



## V.5 PRASSI FORMALIZZATE DI ASCOLTO DEL MINORENNE

Tra le novità introdotte dal Tribunale per i Minorenni di Bologna vi è la scelta di ascoltare sempre il minore prima assegnargli un tutore volontario, in linea con un'esigenza già presente da anni nell'impianto normativo ma non da tutti adottata. Mentre infatti nella prima nomina, deferita all'Ente Pubblico da cui il minore in quel momento viene assistito, l'esigenza di garantire tempi brevi non consente una tale audizione, nel passaggio da una nomina pubblica ad una volontaria la posizione del minore assume primario rilievo, dando un senso nuovo ad un atto che rischierebbe altrimenti di essere adempimentale ed anche irrispettoso delle intervenute modifiche di Legge in materia. Sono svolti quindi vari incontri pre nomina con il tutore ed il minore dai Servizi Sociali.

Nel Tribunale per i Minorenni vengono chiamati interpreti per le udienze che ne richiedono la necessità; sempre più spesso però i ragazzi parlano e comprendono molto bene la

lingua italiana, tanto che il Giudice può limitarsi ad ammettere la presenza dei mediatori dei Servizi Sociali per comprendere meglio alcuni elementi rispetto al contesto sociale e culturale di provenienza del minore interessato.

Da quanto si è evinto dalle interviste, il Comune ed il TM dispongono di ampia documentazione facente capo al minore, ma questo non è ancora organizzato sotto forma di vera e propria cartella sociale, così come disposto dalla Legge 47/2017.



## V.6 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE

In genere dopo il rintraccio del minore, la Questura ed i servizi del Pronto Intervento Sociale realizzano un primo colloquio col ragazzo, per poi passare il caso al servizio Protezione internazionale che si occuperà dell'identificazione e dell'invio presso una adeguata struttura di accoglienza. A tali colloqui partecipano, oltre al Servizio Sociale, il responsabile e il consulente legale della struttura di accoglienza e il mediatore interculturale. In alcuni casi afferenti all'accoglienza FAMI in via di conclusione, per i ragazzi che devono entrare in prima accoglienza, è anche prevista la presenza di un *case manager*. Durante la prima informativa non è invece presente il tutore, perché il colloquio viene fatto prima dell'apertura della tutela pubblica.



## V.7 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

In genere i servizi del Comune di Bologna privilegiano e riescono a compiere l'accertamento dell'età in via anagrafica, contattando gli uffici pubblici del paese di provenienza del minore, facilitati in questo dalla prevalente provenienza europea dei minorenni accolti (come ad esempio nel caso degli albanesi, la nazionalità più numerosa a Bologna – pari al 27,7% del totale dei MSNA censiti –, ben al di sopra della media nazionale<sup>76</sup>).

Quando si rende necessario un esame medico, l'accertamento dell'età avviene in convenzione con una struttura pubblica del comune, l'ospedale Sant'Orsola.

In data 9 luglio la conferenza unificata stato-regioni ha approvato un "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori" che Governo, Regioni, Province autonome e enti locali si impegnano ad adottare<sup>77</sup>.

Di solito, sono i Servizi Pubblici che hanno in carico il soggetto in questione a chiedere al tribunale, a mezzo di segnalazione rivolta alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, l'accertamento dell'età. Tuttavia, in alcuni casi la richiesta proviene anche dalle stesse Autorità di Pubblica Sicurezza, le quali al momento dell'identificazione possono dubitare dell'età dichiarata dalla persona. La questione di una dichiarazione mendace di minore età assume rilievo per le situazioni in cui l'età presunta sia effettivamente superiore

<sup>76</sup> Save the Children, Superando le barriere. Percorsi di accoglienza e inclusione dei giovani migranti, giugno 2020, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/superando-le-barriere>

<sup>77</sup> Si veda: <http://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>

ai 18 anni, comportando non solo una risposta sociale impropria per il singolo ma anche un rischio per gli altri ospiti presenti in struttura. L'esame viene istruito con un'équipe multidisciplinare come richiesto dalla legislazione vigente, prevedendo sia la valutazione degli elementi fisici evidenti che un colloquio sociale e psicologico con il minore; la decisione sull'età della persona comprende anche il margine di errore previsto. La notifica del provvedimento che decide sull'età delle persone viene effettuata con allegato il certificato medico riportante il margine di errore secondo le disposizioni normative, la notifica proviene dall'Autorità di Pubblica Sicurezza<sup>78</sup>.

Le strutture di accoglienza riferiscono di ricorrere molto di rado alla procedura. Da quanto si è potuto evincere, durante la fase di emergenza sanitaria non sono stati disposti accertamenti dell'età.



## V.8 INDAGINI FAMILIARI

Le indagini familiari sul territorio di Bologna vengono compiute unicamente dal personale dell'OIM, che si reca nei centri di Pronta accoglienza per fare informativa legale. L'OIM chiede i contatti dei genitori ed il consenso informato al minore per procedere.

Al fine di conoscere nel modo migliore possibile la storia del minore e poter meglio assumere le decisioni a sua protezione, il TM di Bologna ricorda sempre ai servizi pubblici che hanno in carico il minore l'importanza di mantenere i contatti con la famiglia di origine. Si raccomanda ugualmente che i ragazzi stessi ne siano informati. Secondo il Presidente del TM, allo stesso tempo valorizzare la famiglia di origine – disponendone una ricognizione sociale – permette al ragazzo di comprendere meglio che il Tutore italiano che gli viene assegnato dal Giudice non sostituisce la sua famiglia di origine, bensì ha il compito di supportarlo nel suo percorso migratorio. Nessuna sostituzione/rimozione pertanto, ma solo un punto di riferimento in più.

Le indagini familiari, da quanto sostenuto da fonti del Comune, non risultano molto tempestive. Tuttavia, secondo il Report del Ministero del Lavoro del dicembre 2019<sup>79</sup>, rispetto alla distribuzione territoriale nazionale l'Emilia Romagna conta il maggior numero di richieste di indagini familiari avviate nel secondo semestre del 2018 (31% del totale). Da quanto risulta sulla base delle richieste pervenute alla Direzione Generale da parte dei Servizi Sociali degli Enti Locali coinvolti nel sistema di protezione e nell'accoglienza di MSNA, durante l'intero 2019 è stato richiesto all'OIM di svolgere 87 indagini familiari (in totale su tutto il territorio nazionale).

Da quanto si evince, poi, le indagini familiari e la raccolta di informazioni non sono finalizzate alla compartecipazione della famiglia ai percorsi di inserimento del minore. Pur riguardando prevalentemente i familiari nel paese di origine, possono estendersi alla ricerca ed al contatto con eventuali parenti nei luoghi di destinazione, solitamente per definire strategie in caso di fallimento del progetto del minore, di pericolo o di emergenza.

<sup>78</sup> Sul punto si veda anche Save the Children 2020, op.cit., p. 16.

<sup>79</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Report di monitoraggio, I minori stranieri non accompagnati in Italia, 31 dicembre 2019, p. 40



## V.9 AFFIDI FAMILIARI

Secondo i dati relativi agli affidi realizzati nell'ambito del Progetto "Vesta", allo stato della rilevazione gli affidamenti familiari di MSNA risultano essere solo 3. Le famiglie che hanno accolto MSNA nell'ambito dello stesso progetto Vesta erano nella totalità dei casi coppie sposate, lavoratori con un'età media di 40-55 anni. Anche se risorse diverse dalla coppia italiana canonica, come singoli o famiglie omo-culturali, sono presenti tra le persone disponibili ad accoglienze, tanto di minorenni quanto di neo-maggiorenni, al momento non sono state attivate accoglienze omo-culturali nell'ambito del Progetto. Periodicamente vengono pianificati diversi eventi di sensibilizzazione e vicinanza sui temi dell'accoglienza e della prossimità solidale.

A differenza i tutori volontari, che solitamente non ospitano i minori assegnati, nel caso degli affidi la quarantena ha imposto a famiglie e accolti di condividere il proprio spazio e il proprio tempo in modo serrato e continuativamente. Questo ha permesso loro di conoscersi meglio e di passare del tempo insieme che, diversamente, non avrebbero potuto condividere.



## V.10 ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SALUTE, ATTENZIONI COVID-19

Il sistema di accoglienza a Bologna prevede l'iscrizione automatica dei minori al CPIA, anche di coloro che hanno terminato l'alfabetizzazione di base realizzata nella prima accoglienza. Anche in questo contesto la stragrande maggioranza dei percorsi di istruzione avviene all'interno dei CPIA di Bologna. Il CPIA metropolitano di Bologna ha diverse sedi sia all'interno del Comune che nel territorio metropolitano. Secondo alcuni intervistati, grazie alla riorganizzazione messa in atto nel corso degli ultimi anni in relazione all'aumento delle presenze di minori, il sistema sembrerebbe rispondere in modo molto adeguato alle esigenze del nuovo *target*.

Da quanto riferito dal Comune, le iscrizioni scolastiche effettuate nell'ultimo anno sono "molto poche" ed il numero esatto non è stato ottenuto. Oltre ai corsi del CPIA i ragazzi possono seguire anche i corsi offerti gratuitamente dalle associazioni presenti sul territorio.

Se l'età lo consente, il ragazzo viene iscritto a un percorso di formazione professionale, parallelo al percorso per la licenza di terza media.

Diversamente, l'équipe del sistema SPRAR/SIPROIMI preposta alla formazione e all'inserimento lavorativo (CIDAS) propone percorsi professionalizzanti di breve durata, paralleli all'alfabetizzazione. Per i minori particolarmente fragili dal punto di vista socio-psichico e a rischio di marginalità sociale sono inoltre previsti i cd. percorsi "FIS" (Formazione in Situazione), che uniscono alla formazione professionale un periodo di *stage* presso aziende capaci di prendersi carico dei ragazzi che presentano vulnerabilità.

L'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19 ha avuto un impatto non trascurabile sui percorsi di istruzione e formazione. Alcuni ragazzi hanno infatti avuto particolari difficoltà nell'accesso alla didattica online, sia per la mancanza di adeguati dispositivi digitali individuali che per la disorganizzazione da parte delle scuole nella rimodulazione delle attività.

Il coronavirus ha inoltre determinato l'interruzione dei percorsi di formazione professionale precedentemente avviati e si teme che possa ulteriormente pregiudicare le già scarse opportunità di esperienze di tirocinio. Allo stato della rilevazione, alcuni ragazzi hanno potuto riprendere i propri tirocini formativi.

In tema di salute, per quanto riguarda l'iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale (SSN), si procede inizialmente con l'iscrizione per stranieri temporaneamente presenti (codice STP). Tale codice per i minori permette l'assegnazione di un medico di base, che viene difatti richiesta all'ingresso dei ragazzi in struttura. Al momento dell'ottenimento dei documenti necessari per la richiesta, fra cui il codice fiscale, si domanda l'iscrizione del minore al SSN. Se nel frangente il minore è divenuto maggiorenne, si presenta un problema relativo alla copertura delle cure mediche, in quanto il medico di base non è previsto per adulti con codice STP. Con l'assegnazione del medico generale per i minori con STP, si accede alle visite specialistiche con il codice P99, prevedendo anche l'esenzione totale. Nel passaggio dalla prima alla seconda accoglienza, si rileva come i ragazzi arrivino nei centri di secondo livello già provvisti di STP; gli operatori delle strutture si incaricano di assegnare al minore un medico di base e successivamente di iscriverlo al SSN.

La richiesta di servizi di assistenza psicologica avviene tramite il sistema della sanità pubblica, che può prevedere la presenza di un mediatore linguistico-culturale nel caso in cui il sistema sanitario sia nelle condizioni di fornirlo. In altri casi è il centro di accoglienza che provvede ad attivare un apposito servizio di mediazione.

Non ci sono accordi o convenzioni formali con i centri medici in tal senso, ma per prassi si è portati a rivolgersi al centro con cui si è instaurato un buon rapporto di dialogo, e che ha quindi maturato un'esperienza con l'utenza in esame ed è in grado di rispondere più efficacemente ai suoi bisogni. Per la presa in carico etnopsichiatrica, ove sia individuato un ragazzo o una ragazza che presenti tale necessità, viene assegnato ad un'équipe multidisciplinare, con un coordinamento fra centro e ASP Servizio Sociale. L'équipe è formata da differenti professionalità, tra cui psicologi, psichiatri, antropologi ed etnopsichiatri, e prevede un intervento sul minore prolungabile anche oltre la maggiore età, ma con il supporto di figure diverse.

Durante il *lockdown* le strutture di accoglienza hanno riferito di essere riuscite a gestire senza particolari problemi i ragazzi da loro ospitati, sia dal punto di vista sanitario che psicologico. Nel periodo di confinamento la tenuta del sistema sul piano sanitario è stata favorita anche dall'intenso lavoro *d'équipe* tra gli operatori dei centri e ASP Bologna, volto a rendere consapevoli e responsabilizzare i ragazzi in merito alle misure di protezione e distanziamento sociale. Inoltre, l'incremento del personale educativo all'interno delle strutture e il costante supporto offerto dagli psicologi di riferimento hanno evitato il presentarsi di problematiche psicologiche tali da necessitare interventi supplementari di sostegno.

Nella seconda ondata della pandemia si è presentato il problema della gestione di casi sospetti o positivi, che le strutture sono riuscite comunque ad affrontare agevolmente gra-

zie al supporto della *task force* ICARE e del Servizio Igiene Pubblica di Bologna. Infatti, il personale sanitario ha effettuato tamponi di gruppo nelle strutture di prima e seconda accoglienza e controlli sanitari nei centri di prima accoglienza.

Inoltre, è stato possibile trasferire i ragazzi, nonostante la minore età, nei cd. Covid hotel e alcune strutture hanno riferito di aver garantito loro un supporto a distanza attraverso i propri psicologi di riferimento.



## V.11 MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO VERSO LA MAGGIORE ETÀ, CONVERSIONE E PROSIEGUO

Il Comune di Bologna sostiene la concessione del prosieguito amministrativo, che in effetti viene richiesto abbastanza frequentemente, anche in virtù del fatto che, nel 2019, si sono verificati tanti arrivi di minorenni vicini al compimento della maggiore età. Al 31/05/2020 si registravano 24 concessioni di prosieguito alle quali vanno aggiunte quelle che in seguito allo sblocco delle pratiche nel periodo post-emergenza Covid-19 verranno riconosciute.

Il prosieguito viene garantito dal Tribunale per i minorenni di Bologna sussistendone le condizioni, in particolare avendo ricevuto dai Servizi Sociali un'adesione al percorso sociale intrapreso. Secondo il TM, si sono pertanto esclusi automatismi per evitare che questo Istituto potesse essere visto quale *escamotage* per regolarizzarsi alla maggiore età anche per chi, purtroppo, non coglie le opportunità dell'accoglienza.

L'istanza viene rivolta dal Servizio Sociale, dal minorenne o dal suo Tutore, al Tribunale per i Minorenni o più correttamente alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, e può essere istruita e definita anche dopo il compimento della maggiore età.

Nella conversione del permesso di soggiorno per minore età al compimento dei 18 anni, il T.A.R. di Bologna ha ricevuto in varie occasioni ricorsi dovuti a rigetti della conversione del permesso da parte della Questura. In particolare, in alcuni casi la Questura ha rifiutato la conversione solamente per l'assenza del parere della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ex art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione. Il T.A.R. Bologna (sent. 136/2019) si è espresso sul punto sottolineando il carattere endoprocedimentale del parere di cui deve farsi carico l'Amministrazione in quanto non è un requisito posto a carico dell'istante. Il medesimo T.A.R. (sent. 329/2019) ha ribadito in varie occasioni che l'ingresso a poca distanza dalla maggiore età sia in alcuni casi un periodo troppo breve per poter esprimere una valutazione circa l'inserimento e integrazione del minore straniero nel tessuto sociale italiano (v. sent. 6/2018). Il collegio inoltre ha evidenziato che consentire la conversione del permesso di soggiorno in difetto dei requisiti ex art. 32 D.lvo 286/98 comporterebbe una "scelta interpretativa che avrebbe l'effetto di incoraggiare l'immigrazione clandestina di minori in procinto di raggiungere la maggiore età" (v. sent. 582/2018).

# VI. RAPID ASSESSMENT

## Città di Roma



### VI.1 SOSTENIBILITÀ

Al primo gennaio 2018 la popolazione residente nella Città Metropolitana di Roma Capitale risultava pari a 4.355.725 abitanti (dati Istat). L'ente, il cui territorio coincide con quello della preesistente provincia, rappresenta la prima Città metropolitana del Paese per numero di abitanti. Sempre nel 2018, il Comune di Roma risultava ospitare 2.873.494 abitanti. Nel 2016 il reddito imponibile medio per contribuente nella Città metropolitana di Roma si attestava sui 22.861 euro (dati MEF, Agenzia delle entrate). Nel 2018 il reddito imponibile medio individuale dichiarato dai contribuenti residenti nel Comune di Roma era pari a 25.833,83 euro (dati U.O. Statistica, Comune di Roma), su un reddito imponibile totale dichiarato di 48.837.470.755,85 euro.

Al primo trimestre del 2020 nella Città metropolitana di Roma risultavano presenti circa 300 minori stranieri non accompagnati. Al 31/03/2020, su un totale di 386 presenze censite sul territorio della Regione Lazio, il numero di MSNA presenti nella Città metropolitana di Roma si attestava a 341, con un calo del 5,5% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nel confronto con i dati rilevati al dicembre 2018, si registra una diminuzione superiore al 40%. Dal dicembre 2017 al dicembre 2019 le presenze di MSNA nel Lazio hanno infatti subito un decremento di circa 60%, in linea con la diminuzione delle presenze registrato a livello nazionale nello stesso periodo di riferimento (-66,9%).

La protezione e l'accoglienza dei minorenni sul territorio del Roma Capitale è gestita dalla U.O. Protezione Minori istituita presso il Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute. In particolare, l'Ufficio per l'esercizio della tutela e del coordinamento interventi per le persone di minore età e stranieri non accompagnati, si occupa di assicurare ai minorenni un'accoglienza in centri idonei e parallelamente promuove l'inclusione sociale e l'autonomia dei minori accolti nelle comunità residenziali e nei centri di semi-autonomia.

Al momento della rilevazione, sul territorio del Comune di Roma insistono 7 strutture di prima accoglienza e un numero più elevato di strutture di accoglienza di secondo livello. Le strutture SIPROIMI ospitanti minori stranieri non accompagnati sono 4 per il 2020, benché al momento di aggiudicazione del bando, nel 2017, fossero state individuate 5 strutture. La Funzione Tutelare Pubblica è attribuita dal Tribunale Ordinario al Sindaco di Roma, che a sua volta delega l'esercizio di tale funzione al Dipartimento Politiche Sociali. Relativamente ai tutori volontari, il numero di tutori formati e attivi risultano essere pari a

355. Presso il Poliambulatorio dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti (INMP) è presente un ambulatorio appositamente riservato all'accoglienza di minori e adolescenti migranti e di minori in percorsi di affido e/o adozione internazionale, tra cui MSNA. L'"Ambulatorio per il minore migrante" si avvale di professionalità quali infettivologi, pediatri, biologi nutrizionisti, assistenti sociali, psicologi dell'età evolutiva, secondo un approccio integrato e transdisciplinare. Alle attività di accoglienza e facilitazione collaborano anche mediatori transculturali e antropologi.

Nel maggio 2020 è stato attivato da Sanità di Frontiera Onlus, in collaborazione con il centro a bassa soglia CivicoZero, un "Polo psichiatrico-psicologico per giovani stranieri a rischio dipendenze" appositamente rivolto a minori e neomaggiorenni stranieri intercettati attraverso l'attività di unità di strada. Figura centrale del progetto è quella del mediatore linguistico-culturale. Sul territorio di Roma sono inoltre presenti alcune strutture specificamente dedicate alla presa in carico psico-socio-sanitaria dei migranti vulnerabili, tra cui spesso MSNA, che si avvalgono di un approccio di tipo transculturale. Tra questi figurano, ad esempio, il Centro per la salute dei migranti forzati (SaMiFo) presso la ASL Roma 1 in collaborazione con il Centro Astalli; il Centro di cure primarie e accoglienza Intersos A24; il Centro ascolto dell'Associazione Progetto casa verde; il Centro di riabilitazione per i sopravvissuti alla tortura, abusi e maltrattamenti di Medici senza Frontiere; il Centro per vittime di tortura di Medici contro la Tortura.



## VI.2 NUMERO DI POSTI QUALIFICATI PER L'ACCOGLIENZA

Il territorio di Roma accoglie minori non accompagnati fin dai primi anni '90, soprattutto albanesi, marocchini, moldavi, bangladesi, afgani, tunisini ed egiziani. Questo ha reso possibile la strutturazione di un sistema di accoglienza e intervento di qualità, in rete già dagli anni 2000 e finanziato attraverso bandi e risorse comunali e regionali. Il sistema ha potuto beneficiare della pregressa esperienza di molti attori del settore nell'accoglienza dei minori. La rete di accoglienza nel suo complesso e, in particolar modo quella di seconda accoglienza, ha tenuto nonostante lo scandalo di Mafia Capitale, in concomitanza del quale è entrata in vigore la legge Zampa. Al 31 dicembre 2018 le strutture di accoglienza dedicate ai MSNA sul territorio della Città metropolitana di Roma Capitale erano 175, pari al 5,1% del totale delle 3.436 strutture di accoglienza disponibili a livello nazionale.

Le 175 strutture esistenti erano così ripartite:

- 18 strutture di prima accoglienza, di cui 9 strutture emergenziali di prima accoglienza e 9 altre collocazioni emergenziali di prima accoglienza;
- 157 strutture di seconda accoglienza, di cui 50 alloggi ad alta autonomia, 27 comunità familiari, 41 comunità socio-educative, 38 seconde accoglienze di altra tipologia, 1 SPRAR (dati MLPS). Al 31 dicembre 2019 le strutture di accoglienza censite nel SIM che ospitavano MSNA risultavano essere 89 in tutto il Lazio (dati Ministero Interno).

Non è stato possibile ricostruire con esattezza il numero delle strutture di accoglienza qualificata dedicate ai MSNA attualmente presenti sul territorio della Città Metropolitana di Roma Capitale. Allo stato di rilevazione, i posti qualificati per la prima accoglienza nel Comune di Roma risulterebbero essere circa 80, ripartiti in 7 strutture.

## CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA, STRUTTURE ACCOGLIENZA PER MSNA PER TIPOLOGIA AL 31/12/2018<sup>80</sup>

**FONTI:**

ANPAL Servizi, Elaborazione Direzione  
Fasce Vulnerabili su dati MLPS, 2018

STRUTTURE DI ACCOGLIENZA PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI		ROMA		ITALIA		INCIDENZA ROMA SU ITALIA
		V.A.	V.%	V.A.	V.%	
PRIMA ACCOGLIENZA	<b>Struttura Governativa di prima accoglienza</b> D.Lgs 142-2015 Art. 19 comma 1	-	0,0%	76	2,2%	0,0%
	<b>Struttura ricettiva temporanea</b> D.Lgs 142-2015 Art. 19 comma 3 bis	-	0,0%	80	2,3%	0,0%
	<b>Struttura emergenziale di prima accoglienza</b>	9	5,1%	83	2,4%	10,8%
	<b>Altra collocazione emergenziale di prima accoglienza</b>	9	5,1%	147	4,3%	6,1%
SECONDA ACCOGLIENZA	<b>Alloggio ad alta autonomia</b>	50	28,6%	456	13,3%	11,0%
	<b>Comunità educativo psicologica</b>	-	0,0%	44	1,3%	0,0%
	<b>Comunità famigliare</b>	27	15,4%	965	28,1%	2,8%
	<b>Comunità multiutenza</b>	-	0,0%	52	1,5%	0,0%
	<b>Comunità socio-educativa</b>	41	23,4%	1.025	29,8%	4,0%
	<b>Seconda accoglienza (altro)</b>	38	21,7%	353	10,3%	10,8%
	<b>SPRAR</b>	1	0,6%	155	4,5%	0,6%
<b>TOTALE</b>		<b>175</b>	<b>100%</b>	<b>3.436</b>	<b>100%</b>	<b>5,1%</b>

Nello specifico:

- 24 presso i centri di pronta accoglienza minori “Colombi 1” e “Colombi 2” (gestiti al momento dell’aggiudicazione del bando dall’Associazione Virtus Italia – Consorzio di Solidarietà Sociale, ormai disciolta, e attualmente in gestione alla Cooperativa sociale Zingari 59, che ha rilevato alcuni rami aziendali dell’associazione<sup>81</sup>);
- 35 presso i centri di pronta accoglienza minori CpimPorta Ardeatina “Tata Giovanni”, Cpim “Torre Spaccata” e Cpim “Via Venafrò” della Cooperativa Roma Solidarietà – C.R.S. (Caritas);

<sup>80</sup> MLPS, La presenza dei migranti nella Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma 2018.

<sup>81</sup> [https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Determina\\_3490\\_del\\_28\\_10\\_2016.pdf](https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Determina_3490_del_28_10_2016.pdf)

- 12 presso il centro di pronta accoglienza minori “Sacra Famiglia Via Vinovo” dell’Istituto Sacra Famiglia;
- 12 presso il centro di pronta accoglienza minori “Jerry” del Centro Italiano di Solidarietà – CEIS Don Mario Picchi.

A queste strutture si affianca il centro di cure primarie e accoglienza per MSNA “INTER-SOS24”, aperto nel 2018 da Intersos Onlus. Situato nel quartiere di Torre Spaccata, il centro ha a disposizione 20 posti, per metà destinati a un’accoglienza di breve termine e per l’altra metà a un’accoglienza di medio termine. Il cambiamento dello scenario migratorio ha comportato un adeguamento del centro rispetto alle categorie di beneficiari precedentemente accolti. Nell’ultimo periodo il centro ha infatti assistito a un aumento delle presenze di neomaggiorenni fuoriusciti dal circuito dell’accoglienza ufficiale e di nuclei donne-bambino costretti a vivere in strada o in insediamenti informali sparsi sul territorio romano. Dal 2011 al 2017 è stato operativo anche il centro notturno A28, che offriva prevalentemente accoglienza a minori in transito. Il centro era gestito dalla stessa ONG in collaborazione con la cooperativa CivicoZero. Quest’ultima gestisce dal 2009 un centro diurno a bassa soglia per minori che scelgono o sono costretti a rimanere fuori dai circuiti ufficiali di accoglienza, nel quale vengono erogati anche servizi di prima accoglienza. Le attività di ricerca non hanno permesso di avere esatta contezza di quante siano esattamente le strutture di accoglienza di secondo livello attualmente attive nel Comune di Roma. Le strutture SIPROIMI attive nel Comune di Roma sono al momento della rilevazione 4 e offrono un totale di circa una trentina di posti. A gestirle sono la Fondazione “Protettorato di San Giuseppe” e le cooperative sociali “Il Cammino”, “Parsec” e “Zingari 59”. Tali strutture erano inizialmente centri SPRAR, selezionati come Enti attuatori dal Comune a seguito della richiesta del 25/10/2016 della U.O. Protezione Minori per la prosecuzione dei progetti SPRAR, confermata con Determinazione Dirigenziale n. 1309 dell’11 aprile 2017.

Per il triennio 2017/2019, in particolare fino al termine del 31/12/2019, erano state selezionate 5 strutture, per un totale di 38 posti su 62 messi a bando<sup>82</sup>. Tale termine è stato oggetto di proroga al 31.12.2020. Secondo i dati aggiornati al novembre 2020 non vi sono ancora notizie di possibili ed ulteriori proroghe, visto il perpetuarsi della situazione di crisi pandemica.

Negli anni precedenti Roma Capitale era inserita nel progetto SPRAR 2014-2016 per 25 posti e in quello 2015-2016 per 37 posti. Nel triennio 2017/2019, le risorse stanziare per i 62 posti messi a bando nel 2016 sono state pari a 4.816.656,00 euro. Il progetto è stato finanziato prevalentemente con il Fondo Nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo del Ministero dell’Interno (FNPSA) e, in misura minore, attraverso risorse messe a disposizione da Roma Capitale. Per il servizio era prevista una retta di 74,00 euro pro die/pro capite, con aggiunta di 9 euro pro die/pro capite per attività di integrazione.

Diversamente da quanto rilevato in altri contesti regionali, le strutture del Comune di Roma che hanno aderito alla rete SPRAR già avevano alle spalle una solida esperienza di accoglienza di minori stranieri non accompagnati, in alcuni casi anche di tipo misto.

<sup>82</sup> [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Allegato\\_B\\_Capitolato\\_MSNA\\_2017\\_2019\\_62\\_POSTI.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Allegato_B_Capitolato_MSNA_2017_2019_62_POSTI.pdf)

Dalle informazioni raccolte, alcune strutture operative negli scorsi anni sono state chiuse in conseguenza del decremento delle presenze di minori sul territorio in esame; inoltre si rileva che non è stata prorogata la sperimentazione dei progetti di semi-autonomia per minori e/o nuclei con bambino istituiti secondo Deliberazione di Giunta Capitolina n. 149 del 29/12/2010, comportando una brusca interruzione di una positiva esperienza. Al momento della rilevazione è stata pubblicata una manifestazione di interesse da parte delle Autorità comunali per progetti di semi-autonomia, passo iniziale – ma non decisivo quanto la pubblicazione di un effettivo bando – per il ripetersi di una buona pratica che al momento è presente solo grazie ad un'unica struttura gestita dall' I.P.A.B. "Asilo della Patria".

Rispetto alla qualificazione delle strutture di accoglienza per MSNA, ai sensi della L. R. Lazio n.41/2003 e s.m.i., recante "Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali", le strutture autorizzate al funzionamento sono tenute a rispettare determinati requisiti strutturali e organizzativi. Ad esempio, è previsto che i locali dei centri di accoglienza vengano arredati e attrezzati in considerazione dell'età dei minori. Inoltre, il Comune di Roma ha impegnato su Fondi Liberi 357.975,00 euro, di cui 84.753,00 sul Bilancio 2018 e 273.222,00 sul Bilancio 2019, per procedere all'adeguamento tariffario della retta di accoglienza, prendendo atto che la Regione Lazio ha stabilito di quantificare in 100,00 euro il costo minimo standard giornaliero sotto il quale non è garantito il rispetto degli standard minimi. La retta prevista per i MSNA nel SIPROIMI è invece di appena 45 euro, ragione per cui le strutture di accoglienza preferiscono non entrare nel sistema.

Recentemente è stato inoltre istituito il *Registro Cittadino di Accreditamento delle Strutture Residenziali e Semiresidenziali di Roma Capitale per le Persone di Minore Età* ubicate nel territorio di Roma Capitale. In particolare, il nuovo registro ha lo scopo di uniformare i criteri di qualità rispetto al servizio di accoglienza sia di strutture residenziali quali case famiglia, comunità educative di pronta accoglienza e gruppi appartamento, sia di strutture semiresidenziali, ovvero i centri diurni per minori. L'accreditamento è sottoposto all'esame del modello organizzativo-gestionale della struttura; inoltre sono previsti alcuni dispositivi di controllo degli interventi.

Fino ad oggi le procedure di accreditamento sono state molto lunghe e farraginose e hanno riguardato quasi esclusivamente l'idoneità strutturale degli ambienti, con qualche accenno al sistema organizzativo. Le nuove procedure sembrerebbero invece andare in direzione di maggiori standard di qualità.

Rispetto alla localizzazione delle strutture, da bando SPRAR era data esplicita indicazione che i centri fossero facilmente raggiungibili con i mezzi del trasporto pubblico. In base all'attuale monitoraggio, le strutture rilevate si trovano sparse su tutto il territorio romano, sia in zone centrali che in zone periferiche. Molte di esse sono ubicate nel quadrante Est della città, in particolare nei municipi V e VI, dove si concentrano il reddito medio più basso sul territorio capitolino, e il più alto numero di dichiarazioni dei redditi presentati da stranieri<sup>83</sup>.

Riguardo al personale impiegato, non tutte le figure necessarie per una presa in carica efficace dei minori sono nelle strutture in pianta stabile. Nel caso dei mediatori interculturali, i responsabili di struttura si avvalgono del personale messo a disposizione dal Dipartimento Politiche Sociali o dalla rete di enti del Terzo Settore che operano sul territorio, come il Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo (CIES) o CivicoZero.

L'emergenza coronavirus ha avuto un impatto significativo e diversificato sulle strutture d'accoglienza. I responsabili di struttura sono stati colti impreparati, in quanto prima della pandemia non esisteva alcun protocollo che prevedesse misure volte a proteggere i minori accolti e al tempo stesso mettere i professionisti nelle condizioni di poter gestire le accoglienze. Non tutte le strutture avevano spazi idonei per far fronte adeguatamente alla situazione. Alcuni enti gestori hanno potuto attuare le necessarie misure di distanziamento sociale solo per il fatto di poter contare su spazi all'aperto o altre strutture temporaneamente libere. Nonostante le difficoltà incontrate, le soluzioni messe in campo sono risultate efficaci nel controllo del Covid-19. Alcune strutture hanno riferito di aver predisposto aree di isolamento per i minori in ingresso e di aver messo in atto dispositivi di prevenzione quali il distanziamento sociale, sanificazioni più frequenti ed estensive e la misurazione della temperatura. Alcuni operatori intervistati hanno dichiarato di aver provveduto a fornire dispositivi di protezione individuale in gran parte a proprie spese, o tramite donazione, e di essersi appoggiati a strutture caritative per sottoporre i minori al tampone naso-faringeo. In alcuni casi sono stati anche apportati cambiamenti nella vita comunitaria, ad esempio nell'ambito del servizio mensa. In generale i minori sono stati informati sui rischi e sulle misure di prevenzione da osservare. Nelle prime fasi dell'emergenza ci sono state alcune frizioni tra operatori e minori per le reciproche preoccupazioni di un possibile contagio. Alcuni operatori hanno dichiarato di aver avuto inizialmente problemi a far accettare le nuove disposizioni, ma generalmente i minori si sono mostrati comprensivi e responsabili. Nella Fase 2, il clima di maggior apertura rilassatezza ha invece reso più difficile il rispetto delle misure di prevenzione.

Nel complesso l'emergenza si è tuttavia rivelata un'esperienza positiva per le dinamiche della comunità, in quanto ha offerto in molti casi occasioni di dialogo e maggiori opportunità di condivisione tra operatori e ragazzi.



## VI.3 NUMERO DI TUTORI FORMATI E ATTIVI PER TERRITORIO

Nel territorio di competenza del Tribunale per i Minorenni di Roma il numero di tutori volontari formati e con una tutela nei confronti di un minore non accompagnato attualmente in corso è di 355, allo stato della rilevazione. Il numero di tutori volontari che risultano iscritti nell'Elenco costituito presso il Tribunale per i minorenni di Roma è leggermente più elevato stante a 376. La differenza non è spiegata dal minore numero di MSNA presenti rispetto ai tutori ma da due fattori, il primo relativo all'emergenza COVID-19 di cui si specificherà in seguito, il secondo è la non disponibilità di alcuni dei tutori volontari al momento dell'assegnazione.

La Presidenza del Tribunale per i Minorenni di Roma provvede, con una prassi instaurata a partire dal deferimento delle competenze al Tribunale per i Minorenni, a contattare telefonicamente il Centro dove si trova il minore chiedendo se si preventivi o meno uno spostamento probabile del minore in altro territorio. Se la risposta è affermativa la nomina del tutore volontario avviene successivamente allo spostamento, per evitare rinunce da parte del tutore volontario, dovute alla distanza geografica dal Centro. Pertanto, viene temporaneamente assegnata una tutela pubblica. Ove non sia previsto un trasferimento, la Presidenza seleziona il tutore anche tenendo conto della sua collocazione/residenza rispetto al minore, effettuando una chiamata preventiva per vagliare la disponibilità e, solo in caso di conferma, convoca ufficialmente per il giuramento che si svolge nelle stanze della Presidenza di fronte alla Presidente stessa.

Secondo alcuni degli intervistati, il numero di tutele volontarie sul territorio del distretto del Tribunale per i Minorenni di Roma iscritte nell'Elenco non è sufficiente rispetto al bacino dei minori presenti e dovrebbe pertanto essere ampliato con nuovi iscritti.

Il primo corso con il gruppo di aspiranti tutori volontari è stato organizzato nel mese di marzo 2018 ed ha visto la partecipazione di 230 persone. Già a settembre 2019, l'Istituto di studi giuridici Jemolo dichiarava che almeno 700 tutori erano stati formati<sup>84</sup>. Nella città di Roma dal 2017 al 2020 (l'ultimo corso è di febbraio) sono stati organizzati sedici corsi per "Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati", aventi durata di 28 ore. Il Garante Regionale ha avviato allo scopo una collaborazione con l'Istituto regionale di studi giuridici Jemolo, che si occupa di formazione giuridica per lo svolgimento dei corsi di formazione agli aspiranti tutori volontari. L'Istituto, avente storicamente un'indole giuridica, ha avviato collaborazioni con professionisti di aree differenti per permettere la preparazione completa degli aspiranti.

I corsi sono promossi telematicamente con l'utilizzo di siti web e social network da parte dell'Istituto Jemolo, del Comune di Roma, del Garante regionale e di alcuni Ordini Professionali. Il Garante ha inoltre avviato una collaborazione con le Università di Roma La Sapienza e Tor Vergata per attività di diffusione e promozione dei diritti del fanciullo, in particolare con l'Università Tor Vergata ed il CREG, Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche dell'Università di Roma Tor Vergata, provvede ad organizzare dei corsi gratuiti e dei seminari/convegni sul tema dei minori non accompagnati.

A supporto dell'azione dei tutori è attivo uno sportello presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma che fornisce gratuitamente consulenza ai tutori in tema di procedure e questioni legali. Avvocati dell'Ordine svolgono a turno tale supporto comunicando alla Presidenza del Tribunale i nominativi per evitare qualsivoglia conflitto professionale. Il supporto di tali Avvocati svolge inoltre un ruolo di accompagnamento informale nei casi di tutori volontari inesperti in collaborazione con la Presidente del Tribunale per i Minorenni di Roma. Tuttavia, tutori singoli e associati lamentano la mancanza di un reale monitoraggio ed accompagnamento dei loro incarichi, con incontri periodici di *follow up* successivi ai corsi.

---

<sup>84</sup> <http://www.jemolo.it/jemolo/iniziato-questo-pomeriggio-di-venerdi-27-settembre-2019-il-xv-corso-di-formazione-tutori-volontari-per-minori-stranieri-non-accompagnati/>

Tuttavia, alcuni operatori dell'accoglienza riferiscono che, accanto ai minori ai quali è stato assegnato un tutore volontario e quelli in Tutela Pubblica, ancora esistono minori che non possiedono nessuna forma di tutela. Ciò implica, oltre ad un *vacuum* tutelare grave, una serie di problematiche concrete riguardanti l'impossibilità di accedere a servizi fondamentali come l'iscrizione a scuola o l'ottenimento della tessera sanitaria e del permesso di soggiorno.

Rispetto ai due sistemi di tutela, gli operatori riconoscono come entrambi presentino al tempo stesso vantaggi e svantaggi. Dalle interviste effettuate emerge un rapporto non sempre semplice tra gli operatori dell'accoglienza e i tutori volontari. Questo, da un lato, per i diffusi preconcetti nei confronti delle stesse strutture, dall'altro, per la mancanza di una chiara definizione del ruolo e delle prerogative della nuova figura istituita dalla legge Zampa. Alcuni comportamenti, come ad esempio la scelta di ospitare a casa il minore o fargli regali, finiscono col creare senza volere diseguaglianze tra i minori con tutore volontario e quelli in Tutela Pubblica e dunque rischiano di rompere gli equilibri interni alla comunità. A questo riguardo, gli operatori ritengono che possa rivelarsi utile la loro partecipazione ai corsi di formazione per tutori.

Al tempo stesso, la figura del tutore volontario garantisce un maggior soddisfacimento dei diritti del minore in quanto permette di velocizzare molte pratiche burocratiche. Per determinati servizi, come l'ottenimento di un abbonamento agevolato per il trasporto pubblico locale, si rivela più vantaggiosa la Tutela Pubblica, che invece impedisce ad esempio al minore di aprire un conto corrente.

Durante il periodo cosiddetto di *lockdown*, l'arrivo di minori non accompagnati, con la necessaria accoglienza di questi in una situazione emergenziale e straordinaria, ha portato il Tribunale per i Minorenni ad adottare la decisione di assegnare tutele pubbliche ai minori citati, per un totale di 44 tutele aperte. Sulla decisione del Tribunale si instaura la necessaria promozione di nuove iscrizioni e la questione degli aspiranti tutori che non hanno potuto iscriversi all'Elenco per via della decisione emergenziale di confinamento.



## VI.4 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

La Città Metropolitana di Roma Capitale, negli anni precedenti, ha visto in tema di minori stranieri non accompagnati il tentativo più o meno strutturato di un coordinamento inter-istituzionale fra gli attori pubblici, non solo comunali, e le strutture di accoglienza. Attraverso questo tavolo di coordinamento sono state possibili riunioni fra gli interlocutori di carattere tecnico-operativo, tuttavia progressivamente nel tempo, si è andata riducendo la frequenza di tali incontri tanto che, nel 2020, complice anche la crisi pandemica, non si sono svolti.

La presa in carico istituzionale nella Città si attua, nella fase iniziale, attraverso una collaborazione fra il Dipartimento Politiche Sociali del Comune e la Polizia locale di Roma Capitale, evidenziata dalla firma congiunta di un Protocollo d'intesa per l'accoglienza e l'identificazione dei minori<sup>85</sup>. Tale Protocollo ha lo scopo di ridurre i tempi per la collocazio-

<sup>85</sup> <https://questure.poliziadistato.it/Roma/articolo/19985bc0781794826598548525>

ne dei minori nelle primissime strutture di accoglienza, al momento dell'individuazione di un minore non accompagnato nel territorio locale.

Dalle interviste svolte, al momento dell'ingresso del minore nella prima struttura d'accoglienza, la sua presenza viene notificata da parte dei gestori al Commissariato, all'Ufficio minori del Comune di Roma e alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Roma. Le strutture provvedono all'elaborazione di una cartella che ricostruisca il percorso e i dati del ragazzo, includendo informazioni relative sia all'istruzione che allo stato di salute. Tale cartella viene in seguito inoltrata alla struttura di seconda accoglienza che, nel recepimento della prima, provvede alla redazione di una propria cartella. Il percorso fra prima e seconda accoglienza, coadiuvato dalla figura di un assistente sociale del Comune preposto al singolo caso, è abbastanza sinergico e frutto di una collaborazione, in cui il tempo gioca un ruolo importante. Infatti, i tempi della prima accoglienza sono spesso eccedenti i 30 giorni previsti a norma della L. 47/2017, pertanto la seconda struttura recepisce ad esempio l'iscrizione al CPIA effettuata dalla prima ed eventuali altri percorsi di integrazione ideati in precedenza.

La diffusione della cartella sociale, prevista dalla normativa Zampa come strumento unico e identificativo del minore, non sembra aver avuto una solida attuazione e, dalla rilevazione effettuata, risultano ancora in larga parte utilizzati gli strumenti propri alle singole strutture. Alcuni di questi 'schedari' sono parte del materiale che viene trasmesso alla Procura del Tribunale per i Minorenni o al Dipartimento per le relazioni periodiche. Sebbene la presenza di psicologi e di mediatori (anche chiamati esternamente nei casi di necessità) sia comune alle strutture, sono state riscontrate molte volte difficoltà nello stabilire una relazione tra le figure di supporto psicologico ed il minore stesso, anche dovute alla diffidenza del minore. Il contatto con la Questura di riferimento per il rilascio del permesso viene effettuato frequentemente dal tutore volontario che richiede l'appuntamento all'autorità di pubblica sicurezza; in assenza di un tutore volontario e, perciò, in presenza di una tutela istituzionale, viene richiesto tramite posta certificata dal Comune.



## VI.5 PRASSI FORMALIZZATE DI ASCOLTO DEL MINORENNE

Dalle interviste svolte sembra emergere l'assenza di una prassi formalizzata in tema di ascolto del minore. Quest'ultimo, in caso di criticità e su richiesta del tutore può espressamente richiedere di essere ascoltato dalle autorità giudiziarie. Le periodiche notizie riguardanti il minore non accompagnato vengono trasmesse tramite relazioni scritte, invece, nel caso di richiesta di prosieguo amministrativo ex art. 13, quando il minore viene ascoltato dal giudice che si occupa del fascicolo.

Alcuni intervistati hanno espresso considerazioni relative all'assenza di una procedura unitaria – all'interno degli organi giudiziari – regolante l'ascolto del minore, non prevedendosi un ascolto del minore in prima udienza, prima dell'approvazione del progetto di accoglienza e/o prima dell'assegnazione del tutore. Secondo la loro opinione, il minore potrebbe vivere il rapporto con il Tribunale per i Minorenni, e con le autorità giudiziarie in generale, più

in termini persecutori che collaborativi. Tale sensazione potrebbe anche essere ingenerata in maniera incauta dal tutore con frasi di spirito educativo su possibili conseguenze per il minore in caso di comportamenti non consoni. Tale atteggiamento non facilita il ruolo delle autorità giudiziarie nel comprendere a pieno le esigenze del minore. In altri casi, invece viene segnalato il rischio opposto: il minore ripone molte speranze ed eccessive aspettative sul ruolo del Tribunale, considerato capace di “risolvere tutti i suoi problemi” e, pertanto, ne rimane deluso. Ad esempio, tale meccanismo si è verificato in alcuni casi di richieste per avvicinamento a parenti o amici in altre zone di Italia o all'estero.

Le autorità giudiziarie svolgono il loro lavoro e gli eventuali colloqui all'interno dei luoghi del Tribunale, mentre nei casi di intervento esterno ci si avvale dell'azione del Servizio Sociale in collaborazione con le autorità giudiziarie.

Alcuni intervistati evidenziano come l'assenza di prassi di ascolto, anche per le poche richieste da parte delle strutture di accoglienza stesse, renda difficile garantire l'ascolto ed in ultimo il supremo interesse del minore stesso. Alcune strutture di accoglienza hanno richiesto incontri con il Dipartimento, per coinvolgere i Servizi Sociali, ed in caso specifico è stata avanzata l'istanza di ottenere una prassi standardizzata per i colloqui tra Dipartimento e Servizi Sociali ed il minore con il suo tutore. Tuttavia, al momento, considerate le difficoltà legate alle risorse umane ed economiche per il Dipartimento, appare complesso realizzare tale tipo di interventi.

Anche la difficoltà nel reperimento dei mediatori interculturali nelle strutture di accoglienza costituisce un fattore critico in tema di diritto all'ascolto del minore non accompagnato. A volte le strutture per sopperire a tale mancanza si avvalgono dei mediatori del Dipartimento Politiche Sociali previo appuntamento, mentre in altre circostanze si appoggiano ad altri mediatori esterni, come ad esempio quelli della cooperativa Civico Zero, per attivare progetti di sostegno a favore dei ragazzi.

Le criticità in tema di ascolto nel percorso dei minori si riflettono nel momento della ratifica del progetto di accoglienza. Molto spesso, nell'esperienza degli intervistati, il progetto era deficitario non trovando corrispondenza con l'inclinazione del/della ragazzo/ragazza. Alle volte ciò era dovuto alla carenza di servizi che il Centro specifico di accoglienza può mettere a disposizione.



## VI.6 COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE

Il primo colloquio con il minore avviene nella struttura con gli assistenti sociali ed il mediatore interno, viene quindi stilata la cartella sociale che viene inviata al Dipartimento Politiche sociali, alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni e al Tribunale stesso. Se non viene richiesta la protezione internazionale da parte del minore, la cartella viene notificata anche alle Ambasciate mentre, se il minore non ha il passaporto, ci si attiva anche per la richiesta di questo stante l'importanza di tale documento al momento della conversione del permesso.

Dopo il giuramento del tutore volontario presso il Tribunale per i Minorenni, i centri in genere inviano la richiesta al tutore per un colloquio conoscitivo che è in molti casi successivo al momento del primo colloquio.



## VI.7 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

Nell'ottobre del 2018, la Giunta Regionale emana la Delibera n. 590, ricomprensiva di differenti tipologie di interventi anche diretti a tipologie particolarmente vulnerabili come i minori vittime di tratta. Fra questi, l'atto regionale approva il protocollo olistico per l'accertamento dell'età per la Regione Lazio. L'atto impone ad ogni ASL laziale di dotarsi di un'équipe che adempia alla valutazione dell'accertamento dell'età secondo criteri olistici e a tutela della salute psico-fisica del minore. Nella fase di transizione per l'applicazione della Delibera vi sono stati dei fattori importanti di cambiamento nel contesto romano: la collaborazione non conclusa per un protocollo fra ASL locale e Comune di Roma; il concomitante crollo degli sbarchi a livello nazionale (e quindi il conseguente calo nell'arrivo dei minori, particolarmente importante sul territorio di Roma); l'apertura dell'inchiesta giudiziaria relativa ad un importante centro di primissima accoglienza. In tale contesto le ASL romane hanno avuto modo di organizzare con personale interno un'équipe multidisciplinare secondo i canoni legislativi richiesti, quindi composta da: un pediatra-auxologo, un assistente sociale, un neuropsichiatra e/o psicologo, coadiuvati in ogni fase da un mediatore interculturale. Le figure del neuropsichiatra e dello psicologo sono alternative e determinabili in base all'effettiva disponibilità del servizio sanitario locale. La legge regionale così come la legge 47/2017 non comportano maggiori oneri per le finanze pubbliche, pertanto non è possibile avvalersi di personale esterno di supporto.

Dalle interviste sono emerse un totale di 16 procedure di accertamento dell'età attivate dall'entrata in vigore della legge. Il criterio del "fondato dubbio" dell'età risulta vitale nei casi di discrepanza fra le date dichiarate dai ragazzi e una prima visione della persona, specie nel caso di minorenni che si dichiaravano adulti (casi di ragazze con rischio tratta). Proprio nel caso di persone dichiaratesi inizialmente maggiorenni, per le quali viene aperta una procedura di accertamento dell'età per fondati dubbi, la prassi del CPR di Ponte Galeria, che accoglie sole donne, vede, nelle more dell'accertamento, il trasferimento della persona dal Centro e la collocazione, secondo disposizioni di legge, in un centro per minori. Lo stesso CPR fra il 2016 ed il 2017 ha promosso, con segnalazione espressa agli organi di competenza, all'istituzione di un'équipe per l'accertamento dell'età stante la casistica presente, specie nei casi di ragazze minorenni a rischio di sfruttamento sessuale.

In generale, a Roma l'accertamento dell'età si sviluppa come procedura già precedentemente alla legge Zampa, con una convenzione apposita fra il Policlinico militare Celio e la Città Metropolitana, a seguito di numerosi casi di persone dichiaratesi minori senza documenti su cui le autorità avevano forti dubbi in merito all'età. Ad oggi, conclusasi la Convenzione con il Celio, che pur prevedeva l'esame radiografico del polso, attualmente un buon numero di minori stranieri possiede il documento che attesta l'età, come nel caso dei minori egiziani ed albanesi provvisti di passaporto. Pertanto, tale fattore, unito al calo negli arrivi registrati, porta il numero delle procedure di accertamento, come già evidenziato, a soli 16 casi.

L'équipe dell'ASL Roma 1, a cui si fa riferimento per tutti i casi romani al di fuori del CPR di Ponte Galeria, è composta da personale interno: per l'assistente sociale ci si rivolge al servizio sociale, per il neuropsichiatra viene coinvolto il TSMREE e per il pediatra viene richiesto l'intervento del distretto. In aggiunta a queste 3 figure si aggiunge la professionalità del mediatore. Non avendone una interna all'ASL, la Città di Roma Capitale provvede a mettere a disposizione una figura dedicata. Il mediatore è fondamentale per il corretto svolgimento della procedura che si svolge presso il Distretto 3. L'équipe non è fissa nella composizione ma è funzionale alle valutazioni da effettuare, essendo convocata al momento dell'avvio di una procedura. L'ASL Roma 1 ha approvato, con Determinazione Dirigenziale del 3 aprile 2020, la costituzione dell'équipe così come descritta, specificando la necessità di provvedere alla trasmissione della relazione socio-sanitaria con la valutazione dell'età anagrafica del minore alla U.O. Protezione persone minore età del Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale. L'intervento del pediatra segue solitamente quello dell'assistente sociale e del neuropsichiatra, provvedendo ad una valutazione nei casi di contrasto di opinione fra le due figure professionali, cercando di evitare situazioni di invasività e di disagio per il minore.

L'équipe dell'ASL Roma 3 di riferimento per il CPR di Ponte Galeria è composta da un assistente sociale, un pediatra per le valutazioni antropometriche, uno psicologo o neuropsichiatra, mentre la figura del mediatore viene messa a disposizione del CPR stesso, dove anche l'associazione BeFree svolge un intenso lavoro. La valutazione si svolge presso il Consultorio dell'ASL Roma 3 e dalla data di entrata in vigore della legge 47/2017 sono stati 3 i casi di accertamento effettuati. Nell'ASL Roma 3 la figura del pediatra, nella consapevolezza della visione legislativa più orientata ad un colloquio socio-psicologico, rimane comunque importante per la considerazione specifica della conoscenza dell'infanzia e dei minori dal punto di vista medico.

Rispetto alla metodologia, nelle ASL romane, specie per l'ASL Roma 1, il ruolo del INMP – Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà – è stato importante, avvalendosi anche del confronto con la sperimentazione pregressa di INMP di un protocollo sull'accertamento dell'età a Palermo. La delibera regionale lasciava spazio all'interpretazione delle ASL e l'apporto di INMP è stato ritenuto utile, anche per il corso di aggiornamento chela delibera richiedeva all'équipe.

I casi seguiti sono stati ritenuti tutti minori e, in caso di dubbio, è sempre prevalso il *favor minoris*. La definizione dell'età nella valutazione riporta sempre il *range* di errore che viene stimato a 2 anni.



## VI.8 INDAGINI FAMILIARI

Le indagini familiari sul territorio di Roma vengono compiute dal personale dell'OIM, a seguito della collaborazione dell'OIM Italia con la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La Direzione Generale, che finanzia in parte il progetto di *Family Tracing* dell'OIM, non è l'unico partner

dell'organizzazione; l'OIM collabora anche con i Servizi Sociali comunali, gli enti preposti per la richiesta di indagini. Rintracciare le famiglie di origine risulta importante per il processo di decisione volto a valutare la soluzione migliore per garantire il supremo interesse del minore. Tuttavia, uno dei centri intervistati ha affermato che i contatti con la famiglia di origine sono sempre emersi successivamente alla definizione delle procedure iniziali, inizialmente negati o occultati dal minore, rendendo quindi difficile ricostruire il suo vissuto familiare. Secondo il rapporto di Monitoraggio del Ministero con riferimento alla distribuzione territoriale<sup>86</sup>, il Lazio è la seconda regione per numero di richieste di indagini familiari avviate dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019 con 17,2% delle richieste totali, seconda solo all'Emilia Romagna (31,0% del totale), mentre nel 2018 si attestava al 20%. Dagli intervistati è emerso, ad ogni modo, che in tema di ricongiungimenti familiari è necessaria l'attivazione del tutore e del minore per iniziare l'iter procedimentale.



## VI.9 AFFIDI FAMILIARI

L'affidamento familiare non sembra essere una pratica molto diffusa nel Comune di Roma, sebbene la legge 47/2017 la indichi come la forma principale e prioritaria di accoglienza rispetto a quella tradizionale delle comunità. A livello regionale, la D.G.R. n. 90 del 2019 ha approvato il Regolamento per l'affido familiare, Regolamento regionale 4 marzo 2019 n. 2, che ricomprende fra i soggetti destinatari anche i minorenni stranieri non accompagnati e richiede la costituzione di Protocolli fra il Servizio Distrettuale e TM Roma. Specifica in tal senso che la Regione Lazio ha competenza per il monitoraggio dell'attuazione della Deliberazione mentre la Città di Roma Capitale ha competenza per le attività di sensibilizzazione rivolte a promuovere l'affido familiare. Secondo gli intervistati tuttavia non ci sono casi di affidamento familiare in quanto poco si è fatto come azione di sistema per sponsorizzare l'affidamento, sia dei minorenni stranieri che di quelli italiani.

Si evidenzia come vi siano stati percorsi istituzionali attivati per la creazione di un Regolamento per l'affido al Comune di Roma ma non si è più agito per incentivare tale pratica.



## VI.10 ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SALUTE, ATTENZIONI COVID-19

Come è noto, per una serie di problematiche riconducibili alla mancanza o alle difficoltà di equipollenza dei titoli di studio, per ritardi nell'alfabetizzazione di base e consistenti gap linguistici e anche per la carenza di personale adatto all'inserimento dei minori all'interno del sistema scolastico tradizionale, il percorso di istruzione viene generalmente svolto all'interno dei CPIA. Qui, i minori in accoglienza seguono in particolare corsi di alfabetizzazione, integrazione linguistica e sociale e percorsi di studio finalizzati all'ottenimento della licenza

---

<sup>86</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Report semestrale di Monitoraggio dicembre 2019, p. 40

media. Diversi CPIA di Roma hanno visto aumentare le iscrizioni di minorenni stranieri non accompagnati, ed in alcune sedi hanno istituito una Funzione Strumentale che si occupa nello specifico di questa utenza. L'obiettivo è quello di seguire da vicino i ragazzi e individuare soluzioni organizzative idonee, attraverso una maggiore attenzione al momento dell'ingresso (raccolta informazioni, primo colloquio, analisi delle competenze, inserimento in classe); accompagnamento dei minori durante il loro percorso formativo; relazioni con i centri di accoglienza e con la rete di enti terzi e associazioni che attivano iniziative per i minori; ricevimento Tutori e Educatori; progettazione di soluzioni organizzative specifiche; promozione di incontri di orientamento post-formazione.

Tuttavia, per molti ragazzi lo studio, il percorso di formazione e di apprendimento della lingua italiana non rappresenta sempre una priorità, o comunque è obiettivo spesso subordinato a quello dell'autonomia lavorativa e della rapida assunzione del proprio ruolo di sostegno dei famigliari nel paese di origine e della condizione adulta. Tali ragioni, unite alle difficoltà linguistiche e agli eventuali insuccessi scolastici finiscono col demotivare i ragazzi, che in alcuni casi scelgono di abbandonare i corsi. A questo proposito, nell'opinione degli interlocutori contattati, sarebbe necessario rafforzare la figura del mediatore interculturale all'interno delle strutture d'accoglienza e dei CPIA quale agevolatore linguistico-culturale. Inoltre, vista la quantità non trascurabile di minori analfabeti o scarsamente alfabetizzati, a cui invece corrisponde un personale composto da professori che provengono dalle scuole medie e superiori che non sono formati per insegnare competenze di base, i docenti/dirigenti intervistati ritengono che sia necessario inserire nell'organico un maggior numero di maestre di scuola primaria. Mancano poi nei CPIA i docenti di sostegno, necessari nei casi in cui i ragazzi presentino difficoltà comportamentali, psicologiche o fisiche, e ciò può rappresentare un ulteriore fattore di abbandono scolastico.

Accanto ai corsi dei CPIA alcuni minori seguono anche quelli offerti dalle associazioni del privato sociale presenti sul territorio che aderiscono alla Rete per l'integrazione linguistica e sociale "Scuolemigranti". Diversamente dai neomaggiorenni, i minori non hanno spesso accesso a tirocini extracurricolari, ma solo a percorsi di inclusione sociale. Per i minori inseriti in un percorso di studio sono previste brevi esperienze della durata di uno o due mesi. Ciò danneggia in particolar modo i ragazzi 17enni, che non possono inserirsi in percorsi formativi di lunga durata, e che hanno un solo anno per poter chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno. Dalle interviste effettuate emerge dunque la necessità di trattare i minori stranieri alla stregua di quelli italiani dal punto di vista delle opportunità di esperienze professionali.

L'emergenza sanitaria ha provocato una brusca interruzione dei percorsi di istruzione e formazione professionale. Sebbene i CPIA e altre scuole di italiano del Terzo Settore abbiano rimodulato le loro attività attraverso la didattica a distanza, i minori non hanno avuto sempre la possibilità di seguire le lezioni a causa della mancanza di dispositivi adeguati.

Anche i tirocini già avviati e i contratti di lavoro hanno generalmente subito una battuta d'arresto, provocando grande frustrazione tra i minori. Gli operatori delle strutture d'accoglienza e le associazioni che offrono orientamento e accompagnamento lavorativo si sono attivati fin dalla Fase 2 per riavviare i percorsi formativi e professionalizzanti che sono stati interrotti.

Rispetto alla salute, benché la legge 47/2017 ribadisca l'obbligo di iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale (SSN), i minori vengono iscritti come stranieri temporaneamente presenti a cui viene assegnato un codice STP valido solo per le cure emergenziali. Pertanto, nella maggior parte delle volte è nella fase di seconda accoglienza che la struttura provvede a supportare il ragazzo nell'iscrizione al SSN, indicando il medico di base più prossimo al centro stesso. Il centro supporta anche il ragazzo nella richiesta di visite specialistiche e nei controlli medici necessari. Per le visite di routine le strutture di accoglienza non ricorrono a servizi di mediazione linguistico-culturale, ma possono attivarli al bisogno.

La principale struttura sanitaria di riferimento per determinati esami di screening, ad esempio infettivologici, o problematiche di un certo rilievo è l'Ambulatorio per il minore migrante dell'INMP che, come precedentemente accennato, si avvale di uno staff sanitario multidisciplinare, composto – tra gli altri – da antropologi e mediatori transculturali.

Relativamente alla tutela della salute mentale, si rileva come nei centri di prima accoglienza venga fornito un primo approccio alle problematiche psicologiche. Le strutture di seconda accoglienza, in particolare quelle di maggiori dimensioni, difficilmente sembrano riuscire ad offrire un supporto psicologico. Questo anche per la carenza di personale e per una certa riluttanza da parte dei minori stessi ad intraprendere un percorso di cura di questo tipo. Spesso è il singolo tutore volontario ad interessarsi per trovare una soluzione. I servizi specialistici delle ASL non sono sempre in grado di offrire un tempestivo ed adeguato supporto, a causa della scarsità di personale e la mancanza di un percorso calibrato sull'utenza in esame. Inoltre, si evidenzia una difficoltà di accesso a informazioni sulle strutture territoriali rivolte alla popolazione migrante e specializzate nella cura di patologie post-traumatiche e di adattamento quali l'Ambulatorio per il minore migrante dell'INMP o il centro SaMiFo.

In alcuni casi sono i ragazzi stessi a rivolgersi spontaneamente a sportelli di sostegno psicologico, come ad esempio quello offerto da CivicoZero.

In generale, dalle interviste effettuate emerge la necessità di consolidare i servizi di supporto psicologico all'interno dei centri d'accoglienza, instaurarne di nuovi all'interno dei CPIA, anche per favorire il processo di apprendimento linguistico, nonché rafforzare la presa in carico psichiatrica dei casi più gravi.

In merito all'impatto dell'emergenza sanitaria sulla salute fisica e mentale, si rileva che le disposizioni adottate durante la fase acuta della pandemia hanno comportato l'impossibilità per i ragazzi presenti nei centri di recarsi presso pediatri e medici specialisti. Dalle interviste effettuate si è rilevata la prassi diffusa dell'interruzione delle visite fisiche presso gli studi da parte dei medici di base ed anche per il rilascio delle prescrizioni, con il passaggio a modalità telematiche e a forme di controllo fantasiose come invio di immagini per messaggio elettronico.

Gli intervistati hanno evidenziato criticità nell'attivare forme specifiche di supporto psicologico ai ragazzi, spesso impauriti e preoccupati per le conseguenze del virus sui propri percorsi di vita e integrazione e sulla salute delle famiglie di origine. In diversi casi si sono

intraprese attività che hanno indirettamente supportato i ragazzi nell'accettare ed elaborare gli eventi (auto-narrazione, diari della quarantena, messaggi video ai familiari ed agli amici, incontri *on-line* con pari età) e a rendere produttivo il tempo trascorso in quarantena (ristrutturazione e miglioramento degli spazi interni, corsi/gare di cucina, ed in qualche caso la parziale prosecuzione dei tirocini in forma *on-line*).



## VI.11 MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO VERSO LA MAGGIORE ETÀ, CONVERSIONE E PROSIEGUO

Nel Comune di Roma sono state aperte 118 procedure di prosieguito amministrativo dal marzo 2018 presso il Tribunale per i Minorenni di Roma. La richiesta di prosieguito amministrativo proviene principalmente dai minori non accompagnati con il supporto dei tutori. Questi ultimi sono molto attivi nel favorire al momento della maggiore età la richiesta di prosieguito ex art. 13 l. 47/2017, concependo il prosieguito amministrativo come una opportunità per la prosecuzione del percorso di integrazione del ragazzo o della ragazza. In considerazione del forte numero di minori giunti con un'età compresa fra i 16 e i 17 anni, il prosieguito amministrativo risulta essere per i tutori volontari assegnati un punto importante nel percorso del minore verso la maggiore età. Alcuni operatori intervistati hanno inoltre espresso preoccupazione rispetto alla possibile sottovalutazione dell'importanza del prosieguito amministrativo da parte dei tutori volontari, rilevando che l'art. 13 della legge Zampa considera il prosieguito dell'affidamento ai Servizi Sociali e non il prosieguito dell'accoglienza in quanto tale. In tal senso, ritengono che si dovrebbe valutare individualmente e sulla base delle specifiche vulnerabilità del ragazzo/a, se sia il caso o meno di continuare un lavoro con il Servizio Sociale. Dovrebbe essere proprio quest'ente ad essere preposto alla valutazione della necessità o meno di richiedere il prosieguito amministrativo, non potendo essere un'iniziativa del solo minore o tutore.

Il prosieguito amministrativo – nelle limitate casistiche riscontrate – scaturisce quasi sempre da un impulso iniziale del minore coadiuvato dal tutore volontario. Alcuni intervistati hanno specificato che, benché vi sia la possibilità diretta di richiesta del minore al Tribunale per i Minorenni, si preferisce richiedere il supporto del Servizio Sociale, tramite una doppia relazione (scritta dal tutore e dal Centro) a cui l'ente, in caso di valutazione positiva, aggiunge la propria e provvede ad inviarla all'autorità giudiziaria. In alcuni casi non si è riscontrata l'audizione del minore, benché vi sia stato l'accoglimento del prosieguito, possibile conseguenza della situazione pandemica. Il ruolo del Servizio Sociale, nel caso di richiesta ex art. 13, sarebbe quello di valutare non tanto l'effettiva presenza di condizioni di lavoro stabili o percorsi di studio avviati, bensì la possibilità del minore di proseguire l'inserimento nella società senza che possibili fattori legati alla crescita e al contesto socio-familiare possano mettere a rischio l'equilibrio dello stesso. È necessario perciò valutare le capacità del minore come giovane individuo di far fronte alle possibili criticità economiche e sociali senza perdere il percorso positivo costruito fino a quel momento.

In tema di richiesta di prosieguo amministrativo e contestuale, o pregressa, richiesta di protezione internazionale alcuni intervistati hanno evidenziato la prassi della Questura di Roma nel richiedere che solo una delle due domande sia portata avanti e che all'altra venga fatta rinuncia.

In tema di conversione del permesso di soggiorno ex art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione, si rilevano le prassi della Questura di Roma di sospendere la procedura di conversione del permesso di soggiorno nei casi di assenza del parere della Direzione Generale Immigrazione nei tempi richiesti dalle disposizioni normative e nei casi di necessaria integrazione documentale, per via dell'assenza di un passaporto o di documenti simili.

Durante il periodo di emergenza dovuto al COVID-19, il TM Roma non ha ricevuto numerose richieste di prosieguo amministrativo sebbene vi sia stata l'interruzione di molti dei percorsi di formazione e tirocinio attivati per i minori non accompagnati.

# VII. Osservazioni conclusive

## PER L'OTTIMIZZAZIONE DELL'IMPIANTO DI RILEVAZIONE E I PROSSIMI SVILUPPI DELLA RICOGNIZIONE RAPIDA SU ALTRI TERRITORI.

Le pagine che precedono, in particolare le sezioni dedicate alle rilevazioni condotte nelle città di Genova, Ancona, Palermo, Bologna e Roma, pur nella limitatezza del campione di indagine e nell'impossibilità di raggiungere il complesso dei testimoni privilegiati identificati – anche a causa della perdurante emergenza sanitaria – hanno offerto la possibilità di mettere in luce diversi GAPs, già intesi in termini di distanze, ma anche quali connessioni, tra teoria e prassi (amministrative e socio-educative) tra norma ed eccezione, tra diritto e diritti, tra i territori coinvolti. Per tale possibilità vogliamo ringraziare sentitamente tutte/i coloro che, nonostante le difficoltà sopra ricordate, hanno partecipato alla ricognizione rapida, di cui si sono qui proposti i primi risultati.

Se, da un lato, tale quadro non ha consentito di addivenire ad un panorama del tutto esaustivo, come immaginato preventivamente dall'impianto della metodologia della ricerca, anche a partire dalla mancata possibilità di raggiungere 'fisicamente' alcuni testimoni privilegiati – privando così i ricercatori di uno sguardo diretto sulla realtà dei fenomeni indagati, considerando anche la costante variabilità dei dati nel tempo trascorso – dall'altro consente,

però, di avanzare alcune considerazioni conclusive.

L'intento delle presenti riflessioni sarà, inoltre, quello di aprire lo sguardo verso prossimi possibili sviluppi della ricognizione rapida, ad una sua replicabilità, ai fini di un opportuno approfondimento dei dati rilevati nelle città oggetto di indagine e quelle che seguiranno, a partire da quanto osservato tra Genova Ancona Palermo Bologna e Roma.

In tema di **sostenibilità**, in tutte le città oggetto della rilevazione, la presenza di minorenni stranieri non accompagnati vede una misura decisamente modesta in rapporto al complesso della popolazione presente. A tale 'modestia' sembrano corrispondere non solo le esigue poste in bilancio da parte dei Comuni, ma anche il novero delle professionalità previste, a norma della L. Zampa, a tutela e garanzia dei diritti di tutti i minorenni stranieri non accompagnati e ai fini della garanzia di pari trattamento con i minorenni italiani. Alcune di esse risulterebbero, per altro, del tutto assenti. La presenza di un tutore, di un servizio di mediazione culturale stabile, la possibilità dell'incontro dedicato al sostegno psicologico, più che a ritardi di sistema,

o ancora a prestazioni 'a chiamata', invocate sulla base del singolo bisogno individuale definito all'occorrenza, dovrebbero costituire, ormai a tre anni dall'entrata in vigore della L. Zampa, requisito strutturale e permanente. Ciò ai fini di una corretta presa in carico istituzionale, nella garanzia dell'identità, della dignità, del diritto all'ascolto e alla partecipazione di ciascun minore ai procedimenti che lo riguardano, costituendo elemento imprescindibile dell'azione socio-educativa richiesta alle strutture per qualificarsi come deputate all'accoglienza di minorenni migranti soli.

Inoltre, sembra opportuno a chi scrive evidenziare, rispetto ad alcuni territori osservati, l'assenza di un numero sufficiente di **posti qualificati per l'accoglienza** nelle strutture SIPROIMI, pur a fronte della diminuzione del numero di minorenni presenti, a beneficio dell'adozione di scelte stabilmente temporanee da parte dei Comuni coinvolti. Il numero di progetti a supporto delle vulnerabilità e, segnatamente, dei minorenni stranieri non accompagnati, è risultato decisamente ridotto e marginale. Nei tre anni dall'adozione della L. Zampa ad oggi, in effetti, molto è cambiato in relazione all'entità dei movimenti migratori, alle traiettorie e alle rotte seguite, alle nazionalità di provenienza, al quantum di presenze, all'età dei minorenni migranti soli, muovendosi da una situazione definita di emergenza a caratteristiche che, sulla carta, sembrano decisamente maggiormente sostenibili. Paradossalmente, però, alla riduzione di tale clima emergenziale, che ha animato le politiche e le narrazioni pubbliche del fenomeno migratorio, non è corrisposto un intervento strutturale idoneo a rendere effettivamente il sistema pronto a farsi carico, secondo il disposto normativo vigente, in modo pieno, di queste esistenze vulnerabili e del complesso di diritti ad esse

riferibili. La progressiva e graduale indistinzione e confusione tra strutture di prima e seconda accoglienza, anche dal punto di vista funzionale, nei diversi territori, sembra essere un aspetto meritevole di attenzione e tutela futura (e specifica indagine ricognitiva nelle città che saranno oggetto della presente rilevazione nei prossimi mesi).

Le segnalazioni di allontanamento, d'altra parte, risultano invece in misura sempre più crescente ed importante ed evocano ulteriori approfondimenti, anche in termini di parità di trattamento rispetto ai minorenni italiani, in particolare guardando non solo alla necessità della prevenzione di tali eventi, ma alla formazione necessaria per gli operatori dedicati all'accoglienza di minorenni migranti soli, nonché allo sviluppo delle necessarie competenze in relazione ad un'eventuale ipotesi di rientro, ovvero di rintraccio da parte delle forze dell'ordine. Rispetto alla trasferibilità dei minorenni sul territorio nazionale, sembra ancora opportuno evidenziare che tale decisione è risultata non sempre vincolata (come nella lettera della Legge) alla considerazione prioritaria del superiore interesse del minore. Spesso, in effetti, non si sono registrate valutazioni adeguate, specificamente, ai rischi connessi all'interruzione del percorso socioeducativo del minore, delle eventuali fratture con i legami territoriali (e personali) costruiti. È quindi irrinunciabile che una siffatta decisione non corrisponda a logiche differenti da quelle del superiore interesse del minore e che non possa prescindere del consenso dello stesso.

Il ruolo dei **tutori volontari**, centrali non solo nelle novità introdotte dalla L. Zampa, ma quali figure di garanzia e sostegno di ciascun minore, ha visto alterne fortune nei diversi territori oggetto di indagine, con una qualità di coinvolgimento nelle

diverse fasi della vita (e della presa in carico del minorenni) differente, con divari significativi tra il numero di tutori volontari e la designazione del tutore istituzionale, il numero dei minorenni presenti e i soggetti effettivamente formati e attivi per territorio, la tempestività della nomina rispetto all'arrivo del minorenni sul territorio nazionale, l'attenzione al criterio della prossimità in sede di individuazione del tutore e nella successiva fase di abbinamento al tutore, le occasioni di formazione effettivamente disponibili.

L'identificazione del tutore istituzionale nell'ambito di settori strutturali degli enti locali quali, a titolo esemplificativo, le politiche sociali ha, per altro, messo in luce possibili sovrapposizioni di interessi che pongono sempre più evidenti interrogativi, persino di carattere anche deontologico, tra gli altri, in molti operatori delle strutture di accoglienza. Solo attraverso una maggiore collaborazione degli enti locali preposti, sempre più distanti nel quotidiano anche nell'ambito della formazione dei nuovi tutori, sarà possibile incrementare il rapporto con la cittadinanza per disporre di nuovi tutori volontari.

La **presa in carico istituzionale** vede, altresì, evidenti distanze non solo tra i territori oggetto di analisi, ma di struttura in struttura nell'ambito delle stesse città (complice forse la già citata sovrapposizione tra le fasi di prima e seconda accoglienza che la L. Zampa si era premunita di distinguere in modo netto, non solo nei tempi, ma anche dal punto di vista funzionale, tali strutture).

La cartella sociale assomiglia sempre di più ad un contenitore vuoto, o differentemente – ma pur sempre impersonalmente – standardizzato, variabile di struttura in struttura, confondendosi con la proget-

tazione educativa individuale, il progetto di vita, la raccolta dei documenti. Spesso slegata, in tutto o in parte, da una progettazione educativa generale degli enti incaricati e responsabili dell'accoglienza, aspetto quest'ultimo ancor più preoccupante, guardando alla carente effettiva partecipazione del minorenni. Ciò vale non solo in termini di adesione, ma in particolare nella genealogia di questo percorso che dovrebbe invece rappresentarlo e garantirlo nel ruolo di assoluto protagonista. Molto raramente, la cartella e il PEI sono utilizzati come strumenti di cooperazione coordinata fra i diversi attori come, invece, negli auspici della Legge Zampa. La cartella sociale, in particolare, dovrebbe scaturire da una omologazione metodologica tra i diversi soggetti coinvolti (non ultimo il tutore). Il fatto che si tratti, nella maggior parte dei casi, di una mera accumulazione di documentazione di varia natura in unico luogo, magari digitale, della comprova di incontri fatti, riduce la complessità 'positiva' di tali strumenti e, soprattutto, la centralità immaginata da parte del Legislatore di questo strumento, anche a supporto della scelta del percorso di regolarizzazione amministrativa più coerente nel superiore interesse del minorenni, anche in sede di colloquio di identificazione.

Considerando poi determinante una piena disponibilità all'**ascolto** competente e indipendente, a cui ogni minorenni avrebbe diritto, anche per realizzare progetti educativi rispondenti alle sue aspettative ed efficaci rispetto alle prassi e alle intenzionalità socio-educative sottese i margini di miglioramento (e l'opportunità di un significativo e indipendente monitoraggio) sembrano evidenti. L'esigenza in parola, in linea con gli intendimenti e i principi internazionali e nazionali in materia, vede molti passi ancora da compiere ai fini di una piena realizzazione (e, di conseguenza, nel rilevare, ove possibile, i rapporti eziologi-

ci che hanno condotto a questo risultato insoddisfacente). Molti Tribunali per i Minorenni non procedono ad un ascolto diretto dei minorenni o vedono ancora rilevanti limiti nel rendere tale diritto effettivo.

**L'identificazione** del minorenne ha visto prassi disomogenee nei territori oggetto della rilevazione, ma comuni nell'assenza del complesso di garanzie volte a tutelare e orientare efficacemente tale momento nel superiore interesse del minorenne coinvolto. L'assenza, sia essa reale o solo temuta, del novero di tutti i soggetti, coinvolti a norma di legge in tale momento, lascia non solo ampi margini di miglioramento suggeriti in questa direzione, ma la necessità di volgere uno sguardo più attento in approfondimento delle rilevazioni compiute su Genova, Ancona, Palermo, Bologna e Roma, nonché per i prossimi sviluppi dedicati alle destinazioni successive della presente ricognizione rapida. La tendenziale assenza della figura del tutore, anche provvisorio, in tale occasione, ha destato particolare sorpresa e preoccupazione. In particolare, tale figura, dovrebbe sempre poter garantire la considerazione primaria, tra gli altri elementi, dell'identità di ciascun minorenne. In particolare, dell'esperienza che il/la minorenne ha accumulato dentro e fuori il paese di accoglienza. Solo cercare di comprendere, nel senso pieno del termine, cioè di 'abbracciare' tale esperienza, in maniera sensibile e sempre rispettosa dei tempi (certo non sempre rispondenti a quelli di legge) e sentimenti del minorenne, consentirà di prenderlo in carico sostenendo, al meglio, le decisioni che lo riguardano e che dovrà compiere, a garanzia e in coerenza del suo superiore interesse.

Con riguardo all'identità, aspetto ancora centrale è la ricorrenza di **procedure di accertamento dell'età** nei casi dubbi. Sul punto si sono registrate sostanziali distan-

ze tra i territori coinvolti, pur tutte tendenti ad un utilizzo residuale di tali procedure, in rapporto al numero del campione di minorenni presenti, per le ragioni meglio esposte nelle pagine precedenti. Sembra, però, opportuno ribadire, a fronte della difficile, se non impossibile, rilevazione esatta dell'età, (soprattutto guardando al grande numero di minorenni migranti soli presenti sul territorio nazionale, comunque vicini al compimento della maggiore età) che la valutazione cognitiva e psico-sociale del soggetto, dovrebbe acquisire una sempre maggiore importanza rispetto ai rilievi antropometrici. Prescindendo dalla effettiva inconoscibilità e applicazione esatta del Protocollo in materia di accertamento dell'età, stante, come già ricordato, la sua recentissima adozione, avvenuta in data 9 luglio 2020, dalla Conferenza unificata tra Governo Regioni e Autonomie locali, a fronte dei riscontri ottenuti in sede di rilevazione vanno evidenziate significative distanze tra le previsioni (e le relative garanzie) normative e le prassi in uso presso i territori coinvolti.

Lo stesso Protocollo, a ben vedere, nell'evo-care standardizzazioni necessarie ad una (tendenzialmente impossibile) oggettivazione, porta con sé alcuni rischi di stereotipizzazione e ciclostilazione, non tanto e non solo dei provvedimenti, ma degli stessi accertamenti, considerato anche il margine di discrezionalità lasciato alle regioni, nella traduzione di tale protocollo nella prassi, foriero di eventuali altre distanze e disparità di trattamento future. Tale ultimo aspetto sarà interessante spunto per la prosecuzione della rilevazione. Suscitano ancora non poche perplessità le tempistiche di adozione dei Tribunali per i Minorenni nell'emanazione (e nella successiva notifica) dei provvedimenti di attribuzione dell'età. Tali tempistiche, sommate ai "tempi della giustizia" in caso di presentazione

di un ricorso avverso tali provvedimenti, nella definizione del procedimento in caso di ulteriori strumenti e gradi di impugnazione, e all'età media dei soggetti oggetto di indagine, rischiano – sostanzialmente – di vanificare l'esito di procedure discutibili, non solo nella loro precisione oggettiva e nella mancata inter/multidisciplinarietà, ma anche sotto il profilo del rispetto delle garanzie, in tema di dignità, integrità psico-fisica, raccolta del consenso informato, partecipazione, ascolto, rispetto delle variabili etno-culturali. Si tratta di garanzie previste a livello nazionale (da parte della L. Zampa) e a livello internazionale ed europeo tra gli altri, dal Consiglio d'Europa e l'European Asylum Support Office.

**Le indagini familiari**, spesso confuse con modi altri di contatti diretti con i familiari del minore, che perseguono (o dovrebbero perseguire) altrettante altre finalità, sembrano essersi concentrate, allo stato della rilevazione, in particolare, sui minorenni di alcune nazionalità, spesso senza aver opportunamente raccolto il consenso degli stessi né, tanto meno, aver condiviso con essi la finalità e l'esito di tali procedure. L'utilizzo di tale strumento è, in ogni caso, da ritenersi residuale nei territori coinvolti, non solo per le difficoltà dettate dalla perdurante emergenza sanitaria, ma anche considerando il loro utilizzo sempre e solo strumentale alla valutazione di un possibile rimpatrio del/la minore coinvolto/a. Tale distanza rispetto al modello normativo proposto sarà utile nell'orientare lo sguardo dei ricercatori che si dedicheranno alla rilevazione in altri e nuovi territori.

L'assenza, ovvero l'estrema residualità degli **affidi familiari**, molto distante dagli auspici del Legislatore, dovrà essere oggetto di valutazioni più approfondite e evoca la ricerca di modelli altri che possa-

no suggerire buone prassi da adottare.

Il diritto **all'istruzione, alla formazione, ma anche alla salute** (considerando il necessario approfondimento dedicato a quest'ultimo, a fronte della perdurante emergenza sanitaria internazionale per COVID-19) quali diritti fondamentali dell'individuo e, perciò, di ciascun minore, vedono, anche qui, distanze importanti nella prassi rispetto alle previsioni normative. Pur considerando encomiabili gli sforzi di alcuni CPIA dei territori maggiormente interessati dal quantum delle presenze dei minorenni, l'adozione di metodi di insegnamento dedicati alle scuole elementari ai fini dell'alfabetizzazione, il tardivo inserimento nei percorsi scolastici, il raro e difficile inserimento negli istituti scolastici diversi dai CPIA, anche per i minorenni che si trovano nell'età dell'obbligo scolastico, dovranno trovare rapida ed efficace soluzione. I percorsi di formazione, attivati spesso troppo a ridosso del compimento della maggiore età e in co-presenza rispetto ai percorsi scolastici, non hanno sempre successo e, difficilmente, corrispondono ai desideri espressi dai minorenni in sede di progettazione educativa individuale, o rispetto ai colloqui intercorsi con l'assistente sociale di riferimento, rispetto alle loro ambizioni e ai loro desideri. Il mancato raccordo, riferito da alcuni dirigenti di CPIA, tra il mondo dell'istruzione e quello della formazione, rappresenta una distanza rilevante che merita di essere colmata al più presto, ai fini della necessaria continuità tra apprendimento e una coerente progettazione dei percorsi formativi dedicati ai minorenni.

L'emergenza sanitaria da COVID-19 ha visto pressoché tutte/i i soggetti coinvolti, sia a livello istituzionale che del terzo settore nell'accoglienza, celebrare il ritorno, e il rinnovato vigore, ad un modello educativo di un maggiore tempo dedicato alla

relazione educativa, per alcuni, persino inedito. Si auspica il mantenimento di tale modello anche oltre l'eccezionalità delle chiusure forzate dei contesti comunitari.

Con ultimo riguardo al **compimento della maggiore età** sembra opportuno mantenere un alto livello di attenzione, anche in sede di riflessioni conclusive, guardando alla replicabilità di tale ricognizione in approfondimento delle realtà di Genova Ancona, Palermo Bologna e Roma e verso altri contesti. Ciò poiché, secondo gli standard internazionali, è richiesto alle istituzioni di attivarsi per determinare tempestivamente soluzioni durevoli per tutti minorenni presenti. La mancata presentazione di una richiesta di conversione del permesso di soggiorno per minore età, ovvero le difficoltà dovute a possibili sovrapposizioni di interesse nel richiedere, o il supportare i minorenni nella richiesta di un prosieguo amministrativo, sembrano non esattamente rispondenti a questa direzione. Vale la pena precisare, ancora, che ogni decisione in merito alla soluzione durevole da adottarsi avrà, come è ovvio, ricadute decisive sul futuro di ciascun/a minorenne in considerazione dei diritti di cui è titolare. La tempestività, in questo senso, dovrà essere criterio ordinatore maggiormente rilevante per orientare le prassi amministrative e socio-educative nel nostro Paese. Pur riconoscendo diversi passi avanti, negli ultimi tre anni, in alcuni territori, il sistema di accoglienza sembra necessitare, anche sotto questo punto di vista, di maggiori fondi e finanziamenti volti a sostenere l'attivazione di tirocini e percorsi di formazione che garantiscano, il più possibile, una spendibilità di tali esperienze nel mondo del lavoro.

La stesura di un piano che definisca il progetto del minorenne nel lungo periodo, idoneo, in particolare, a definire – in modo

informato e partecipato – la soluzione durevole individuata e che fornisca elementi utili a preparare il passaggio verso l'età adulta e, in particolare la fuoriuscita dal sistema di protezione riservato alle persone di minore età, dovrà concentrarsi con maggiore attenzione, almeno, su alcuni aspetti minimi. Riteniamo che a tali aspetti debbano corrispondere, non solo sulla carta, altrettanti diritti: alloggio e condizioni materiali, salute, formazione, inserimento lavorativo, documenti, rapporti familiari e sociali, eventuali bisogni speciali. A conclusione di questa analisi, ma in apertura della direzione dei passi che muoverà verso altre destinazioni, vogliamo ribadire che l'intento della presente rilevazione rapida non si è limitato a mettere in luce connessioni, difformità e distanze in relazione all'eterogenea applicazione del disposto della L. Zampa tra diverse regioni italiane, ovvero le divergenti prassi interpretative dei diversi attori istituzionali e non, che a livello locale e nazionale, sono chiamati a coordinarsi per dare forma e conformità al sistema necessario per tradurre la norma sulla carta al diritto e ai diritti in azione. La ricognizione ha sperimentato, e mantenuto sempre al centro, la circolarità del complesso degli indicatori proposti a ciascun intervistato. Proprio tale interdipendente circolarità definitoria relativa agli indicatori, che li ha qualificati dal punto di vista metodologico e si è estesa alle conversazioni che hanno animato le interviste mantenendo, sempre al centro, il superiore interesse di ogni minorenne, ha fornito una chiara rappresentazione degli strumenti legislativi indagati e dei diritti di cui queste norme impongono la garanzia. Essi potranno rappresentare, altresì, nell'opinione di chi scrive, un possibile modello di intervento a disposizione di tutte/i coloro che, a diverso titolo, sono e saranno chiamati a operare con minorenni migranti soli e con il piano dei loro diritti in Italia.

Solo guardando ad ogni minorenni con attenzione alla sostenibilità garantita dal sistema, ai posti qualificati per accoglierlo, ai tutori formati e attivi per essere al suo fianco, alla necessaria garanzia di una presa in carico istituzionale, che renda effettiva la possibilità di ascoltarlo, che gli consenta di partecipare in modo informato all'identificazione di sé, della propria storia, del mantenimento della propria identità ed età, anche grazie a strumenti a disposizione quali indagini familiari, essere accolto e trovare nuovi riferimenti grazie all'affido familiare, aprendo uno sguardo progettuale sulla propria crescita verso il raggiungimento della maggiore età, grazie a misure di accompagnamento e una progettazione a lungo termine, sarà possibile ridurre, finalmente, quella distanza tra teoria e prassi, tra diritto e diritti riportando, ogni minorenni, al centro.

La prima fase di questo lavoro si poneva l'intento di sperimentare uno strumento di rilevazione e monitoraggio agile ma allo stesso tempo capace di identificare gli elementi essenziali utili ad un'applicazione fattiva e sistemica della legge 47/2017. Come già esposto, l'impianto di rilevazione ha inteso predisporre una sorta di mappatura che riuscisse ad essere applicata dal micro al macro contesto facilitando l'individuazione di risorse e criticità, ma anche la cruciale relazione tra specifiche politiche, azioni e mandati mantenendo saldamente al centro la persona minorenni insieme alle garanzie che il sistema deve essere in grado di assicurare in tutte le fasi di permanenza sul territorio nazionale. Un impianto di osservazione che, però, ha il beneficio di poter rappresentare anche un utile strumento di lavoro nella presa in carico di ciascun/a minorenni presente in Italia, disponibile per tutte/i anche grazie al presente documento che, come anticipato in più parti di

questo lavoro, sarà oggetto di aggiornamenti contestuali agli avanzamenti della rilevazione.

All'esito della ricerca condotta, infatti, ci proponiamo di poter ampliare lo sguardo della rilevazione ad ulteriori territori quantitativamente e qualitativamente rilevanti, siano essi ancora di dimensione cittadina ovvero regionale, per restituire una rappresentazione di effettivo respiro nazionale. In particolare, la logica già implicita di valutazione delle risultanze in termini di **conformità** delle pratiche al disposto normativo e ai bisogni delle e dei minorenni, di **effettività** delle garanzie, protezioni e tutele nelle prassi amministrative e socio-educative, di **adeguatezza** nell'implementazione delle previsioni di legge, nonché un attento sguardo alla necessaria **integrazione** dei mandati e delle funzioni in capo a tutti i soggetti che, a diverso titolo, si occupano di tutela e riconoscimento dei diritti delle persone minorenni, sarà resa più esplicita nell'interrogare gli indicatori durante i prossimi passi della ricerca.

La seconda fase della rilevazione, beneficiando del continuo apporto fornito dall'assistenza socio-legale dei minorenni in Liguria e nelle Marche, di un approfondimento del **rapid assessment** in tali regioni, nonché in altre città italiane, chiama – nell'opinione di chi scrive – ad una valutazione più ampia che dovrà essere dedicata a diverse tematiche che, come messo in luce durante questa prima fase, assumono rilevanza nazionale.

Ci riferiamo, nello specifico, alla necessità di valutare con maggiore attenzione la conformità delle prassi locali e nazionali rispetto al principio di non discriminazione di cui all'art. 1 della L. 47/17, in particolare nell'accesso all'accoglienza e alle strutture dedicate alle e ai minorenni, più in gene-

rare, nell'accesso ai servizi, considerata la disomogeneità osservata rispetto a diritti, tutele, pratiche, reti di *referral* tra minorenni italiane/i – con cittadinanza dell'Unione – e minorenni provenienti da paesi terzi<sup>87</sup>.

Certamente, un altro tema meritevole di più ampia attenzione sarà il protocollo adottato in data 9 luglio 2020 dalla Conferenza Stato Regioni ai fini di orientare gli organi competenti nella determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati. Un protocollo al crocevia tra il pur encomiabile sforzo di uniformazione e adeguatezza delle pratiche con il disposto normativo nazionale ed internazionale, e i rischi di una standardizzazione e stereotipizzazione dei rilievi, rischi connessi a quella che anche la comunità scientifica riconosce essere, di fatto, un'impossibile oggettivizzazione.

La necessità di una formazione permanente e continua di tutori volontari, operatori dell'accoglienza, operatori del diritto, operatori di settore, ancora, resta un interrogativo aperto nella sua non esatta effettività, per altro aggravata e rallentata dall'attuale emergenza sanitaria a livello nazionale e internazionale. Lo stesso può dirsi, o deve dirsi, rispetto alla necessità di migliori e più importanti sforzi utili a costruire o rinsaldare una leale collaborazione e un'effettiva integrazione tra mandati e funzioni a livello istituzionale senza poter dimenticare di includere, in tale processo coordinato – che già ha visto la registrazione di buone pratiche come quelle sopra meglio evidenziate relative al territorio genovese – il personale del terzo settore e i tutori volontari, per riportare davvero

al centro ogni minorenne nelle pratiche di best interest assessment che lo/a riguardano.

Infine, così come la legislazione italiana in materia costituisce un riferimento essenziale la cui importanza è ormai riconosciuta in Europa, il sistema di rilevazione proposto si propone come ulteriore elemento metodologico per una condivisione di carattere transnazionale. In questa prospettiva il progressivo sviluppo del progetto internazionale *European Child Rights Help Desk* di Defence for Children insieme alla rete di rapporti e relazioni con i diversi network tematici istituzionali, e non, presenti nell'Unione Europea si costituiscono come contesto di confronto anche sull'analisi delle politiche transfrontaliere relative alle tematiche in oggetto.

---

<sup>87</sup> Sul tema un documento dedicato alla discriminazione nell'accesso alla rete dei servizi di accoglienza dedicati a minorenni sul territorio ligure sarà oggetto di prossima pubblicazione da parte di Defence for Children.

ARTS  
GALLERY

## **ALLEGATO I**

# LINEE OPERATIVE PER L'ATTIVAZIONE DELLA PRESA IN CARICO DI MSNA NELLA FASE DI ACCOGLIENZA RESIDENZIALE DURANTE LA LORO PERMANENZA NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA

### **CONDIVISE TRA:**

**IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI GENOVA  
LA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI GENOVA  
IL GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA DELLA REGIONE LIGURIA  
IL GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA DEL COMUNE DI GENOVA  
IL COMUNE DI GENOVA**

### **PREMESSO** che:

- si assiste ad un costante aumento degli arrivi di minori stranieri non accompagnati (MSNA) sul territorio genovese;
- il superiore interesse del minore deve essere considerato preminente in ogni decisione che abbia conseguenze dirette o indirette nei suoi confronti, secondo quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.
- nelle fasi dell'accoglienza i soggetti istituzionali coinvolti sono tenuti ad adempimenti amministrativi funzionali al rispetto di tempi e procedure che sono alla base di un positivo processo di integrazione del minore nel contesto socio ambientale;
- a tal fine, è stato avviato un tavolo di lavoro che, con la collaborazione di Defence For Children International Italia – Associazione di volontariato delegata dal Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Liguria al processo di formazione dei tutori volontari per minorenni stranieri non accompagnati, ha elaborato le presenti linee operative;

**CONSIDERATO** che le parti concordano sulla necessità di definire rapporti di collaborazione finalizzati ad una rapida ed adeguata definizione delle procedure amministrative indispensabili per garantire la più ampia tutela dei MSNA, in conformità alle disposizioni di legge, secondo quanto previsto dal citato art.3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

**VISTA** la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con Legge n. 176/1991;

**VISTA** la Carta Europea dei Diritti del fanciullo dell'8 luglio 1992, n. 172;

**VISTO** il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo;

**VISTA** la Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, nello specifico punto 27 dei considerando e articolo 6;

**VISTA** la Decisione (UE) 2015/1501 del Consiglio, nello specifico punto 33 dei considerando e articolo 6;

**VISTA** la Legge n. 328/2000, recante disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali;

**VISTA** la Legge n.112/2011 recante "Istituzione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza"

**VISTA** la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati;

**VISTO** il D. Lgs. 18 agosto 2015, n.142, recante "Attuazione della Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della Direttiva 2013/32/UE, recante Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale";

**VISTO** il D. Lgs. n. 24/2014, recante "Disposizioni sui minori non accompagnati vittime di tratta"

**VISTO** il D. Lgs. n. 25/2008, concernente la "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato";

**VISTO** il DPR 448/1998, recante "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni";

**VISTI** gli artt. 343 e ss. del Codice Civile in materia di tutela;

**VISTA** la Legge n. 184/1983 recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori";

**VISTO** il DPR n. 21/2015, recante "Disposizioni relative alla presentazione della domanda di protezione internazionale";

**VISTA** la Direttiva del Ministro dell'Interno 11 aprile 2007 "Direttiva a favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo";

**VISTA** la Legge 7 aprile 2017, n.47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati";

**VISTO** il decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220, recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché

della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”;

**VISTO** il decreto - legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito con la legge 1 dicembre 2018, n.132, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", che apporta modificazioni anche alla vigente normativa in materia di immigrazione e asilo, con riferimento alla disciplina relativa ai minori stranieri non accompagnati;

**VISTE** le Linee guida MIUR per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri (Febbraio 2014);

**RICHIAMATO** il protocollo di intesa sottoscritto in data 21 marzo 2019 tra il Tribunale Ordinario di Genova, il Tribunale per i minorenni di Genova ed il Comune di Genova avente la finalità di offrire agli operatori ed esperti, chiamati ad occuparsi della tutela dei minori, linee guida di carattere metodologico ed operativo anche mediante la definizione di specifiche note operative condivise su singole tematiche;

## LE PARTI CONVENGONO QUANTO SEGUE

### ARTICOLO 1 OGGETTO

Le seguenti Linee Operative definiscono una suddivisione dei ruoli tra tutore, servizi sociali e comunità ospitanti, quali principali attori del sistema di accoglienza, responsabili del benessere e della protezione dei minorenni stranieri non accompagnati nel corso delle diverse fasi di permanenza sul nostro territorio.

La tabella, all'art 3, trova pertanto applicazione dal momento in cui il minorenne straniero non accompagnato è preso in carico dai servizi sociali dell'Ente Locale ovvero, precedentemente, venga segnalata alla Procura per i Minorenni di Genova la sua presenza sul territorio da parte delle Forze dell'Ordine o da altri soggetti che ne sono a conoscenza e, successivamente, venga nominato con provvedimento del Tribunale per i Minorenni un tutore volontario o istituzionale.

Le procedure sotto illustrate dovranno guidare l'operato di tutti i soggetti coinvolti dell'art. 1 della L. 47/2017, affinché possa essere sempre garantito il superiore interesse del minorenne, nonché il suo diritto all'ascolto in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo riguarda, come previsto dalla Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo integrata nel nostro ordinamento con la legge n. 176 del 1991. Il diritto all'ascolto e la partecipazione attiva del minorenne dovranno, pertanto, guidare tutti i soggetti coinvolti, siano essi tutori volontari o istituzionali, educatori e assistenti sociali.

## ARTICOLO 2 OBIETTIVI

Le parti, attraverso la condivisione delle presenti Linee Operative, intendono perseguire l'obiettivo di un potenziamento dell'integrazione tra i soggetti coinvolti nella presa in carico del MSNA, attraverso un efficace, coordinato e condiviso esercizio delle competenze proprie di ogni attore, in considerazione della tutela del superiore interesse del minore.

## ARTICOLO 3 IMPEGNI DELLE PARTI

Il Comune di Genova, i tutori volontari e istituzionali e il sistema delle strutture di accoglienza si impegnano a mettere in atto quanto illustrato nella seguente tabella:

TUTORE VOLONTARIO	STRUTTURA ACCOGLIENZA	SERVIZIO SOCIALE
<b>1. ACCOGLIENZA</b>		
<p><i>Accerta le condizioni della struttura di accoglienza in una logica di massima garanzia della salute e del benessere del minore, con la possibilità di interloquire con il servizio sociale in ogni momento del progetto.</i></p> <p><i>Nel caso si renda opportuno/necessario il trasferimento del minore, valuta con lui la rispondenza dello stesso al suo superiore interesse e aiuta il minore a prendere una decisione ragionata e ponderata in merito.</i></p> <p><i>Ha il diritto di partecipare a tutte le decisioni che riguardano il suo tutelato, avendone la rappresentanza legale.</i></p>	<p><i>Predisporre le condizioni ottimali di accoglienza garantendo tutte le misure tese ad assicurare il massimo grado di salute e benessere del minore nel rispetto delle regole contrattuali e di accreditamento.</i></p> <p><i>In caso di trasferimento, gli educatori accompagnano il minore nel percorso di cambiamento in collaborazione con il tutore e il servizio sociale secondo le modalità e i tempi che devono essere adeguati alle sue esigenze.</i></p>	<p><i>Individua la struttura più idonea tra quelle disponibili in base alle caratteristiche ed al superiore interesse del minore e ne dà pronta comunicazione alla Procura per i Minorenni. Monitora costantemente il contratto di accoglienza o equivalente adottato dalla struttura, nel rispetto delle regole contrattuali e di accreditamento oggetto di costante verifica e controllo dell'Ente Locale.</i></p> <p><i>Qualora ritenga opportuno un trasferimento in altra struttura (sia esso all'interno della regione o al di fuori) lo comunica al minore ed al tutore con un congruo preavviso, accompagnando il minore in tale percorso e attuando il trasferimento solo dopo aver ottenuto assenso del tutore e del minore stesso.</i></p> <p><i>Qualora ritenga necessario il trasferimento in altra regione il Servizio Sociale chiederà altresì l'autorizzazione al Tribunale per i Minorenni anche per consentire il trasferimento del procedimento all'autorità giudiziaria competente.</i></p>

## 2. IDENTIFICAZIONE, ORIENTAMENTO ED EVENTUALE ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

*Partecipa alle procedure di identificazione. Se nominato successivamente accerta la correttezza dei dati e segnala eventuali violazioni.*

*Si assicura che il minorente riceva informazioni sui suoi diritti e sulla modalità di esercizio degli stessi, compreso quello di richiedere la protezione internazionale e il ricongiungimento familiare. Accompagna il minorente durante l'eventuale processo di accertamento dell'età e verifica che lo stesso avvenga conformemente a quanto previsto dalla legge (art. 5 L. 47/2017) e ne propone eventuale ricorso o impugnazione.*

*Partendo dal progetto quadro produce e aggiorna il PEI (piano educativo individuale) in costante collaborazione con il tutore e il servizio sociale. Secondo il disposto della L. 47/17, ex art. 9, collabora alla compilazione della cartella sociale.*

*Nell'eventuale fase di accertamento dell'età, accompagna il minorente, tramite un mediatore culturale, ed il tutore nei vari passaggi di tale accertamento,*

*Fornisce informazioni al minorente sui suoi diritti e sulle modalità di esercizio degli stessi, compreso quello di chiedere la protezione internazionale.*

*Svolge il colloquio con il minorente, avvalendosi degli strumenti di servizio sociale professionale, al fine di approfondire la sua storia personale e familiare rilevando ogni altro elemento utile alla sua protezione ed al suo benessere. Garantisce la presenza di un mediatore culturale.*

*Verifica qualità e completezza delle procedure di identificazione, accertamento dell'età e di informazione relative alla prima delicata fase dell'accoglienza.*

*Segnala alla Procura per i Minorenni gli elementi in base ai quali si debba, eventualmente, procedere all'accertamento dell'età e, qualora lo stesso sia disposto dalla Procura, collabora con tale Ufficio affinché l'accertamento sia svolto celermente presso la struttura ospedaliera indicata dal magistrato assegnatario del fascicolo (di regola Ospedale Gaslini di Genova).*

*In caso di accertamento dell'età, informa il minorente, unitamente al tutore, circa il risultato dello stesso e la possibilità di proporre eventuale impugnazione. Verifica la sussistenza e accuratezza del PEI e della cartella sociale coordinandosi con il tutore, e apporta eventuali integrazioni. Predisponde incontro consultivo congiunto tra s.s., struttura di accoglienza e tutore.*

	TUTORE VOLONTARIO	STRUTTURA ACCOGLIENZA	SERVIZIO SOCIALE
<b>2A. REGOLARIZZAZIONE DOCUMENTALE RELATIVA A STATUS E CONDIZIONI DEL SOGGIORNO</b>	<p>Accompagna il minorenni nelle fasi di rilascio, rinnovo o conversione del PdS o nella richiesta di protezione internazionale laddove sussistano i requisiti. Partecipa alla predisposizione e all'audizione in commissione territoriale qualora venga fatta richiesta di protezione internazionale. Verifica e, quando necessario, presenza al rilascio di tutti i documenti necessari alla regolarizzazione e permanenza del minorenni sul territorio (tessera sanitaria, codice fiscale, carta identità e residenza anagrafica...) nonché ai passaggi eventualmente necessari alla attivazione e predisposizione degli atti e strumenti di tutela giurisdizionale in caso di pronuncia della Commissione territoriale competente non in linea con il superiore interesse del minorenni.</p> <p>Qualora si verificassero particolari condizioni di rischio, compresa la possibilità di tratta e sfruttamento, sollecita l'adozione dell'eventuale programma specifico.</p>	<p>Predisporre tutta la documentazione necessaria alla regolarizzazione delle condizioni di soggiorno del minorenni (PdS, tessera sanitaria, codice fiscale, carta identità e residenza anagrafica...) richiedendo l'eventuale partecipazione del tutore laddove necessario. Nel caso di richiesta di protezione Internazionale prepara il minorenni all'audizione in sede di Commissione Territoriale avvalendosi anche della collaborazione del tutore e del servizio sociale. Garantisce, come da normativa vigente, la correttezza e la tempestività delle procedure di notifica dell'esito della domanda di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale competente, anche dal punto di vista dell'informativa relativa agli strumenti di tutela giurisdizionale (di norma riportati in calce al provvedimento notificato, inclusa la possibilità di presentazione di ricorso).</p>	<p>Verifica e, laddove necessario, agisce direttamente per garantire la tempestività e l'appropriatezza dei percorsi di regolarizzazione amministrativa, anche in previsione del compimento della maggiore età. Facilita la fase di regolarizzazione dei documenti predisponendo i contatti con le istituzioni rilevanti. Si assicura che le misure adottate per il minorenni siano rispondenti al suo superiore interesse. Fornisce al tutore un primo contatto con l'Ufficio Immigrazione della Questura di Genova e prime indicazioni sull'istruzione delle pratiche.</p> <p>Insieme alla struttura fornisce indicazioni e un'informativa legale al tutore e al/minorenni circa i presupposti per richiedere la protezione internazionale e, inoltre, con specifico riguardo ai mezzi, e ai relativi termini di legge, per la tutela giurisdizionale in caso di pronuncia non corrispondente al superiore interesse del minore da parte della Commissione Territoriale competente. Il programma specifico per tratta e lo informa circa la possibilità per il minorenni di chiedere il ricongiungimento familiare o il rimpatrio assistito. Partecipa alla valutazione del percorso amministrativo più adatto a garantire il superiore interesse del minorenni insieme agli attori rilevanti coinvolti.</p>

	TUTORE VOLONTARIO	STRUTTURA ACCOGLIENZA	SERVIZIO SOCIALE
<b>3. PROGETTO EDUCATIVO</b>			
	<p>Partecipa con educatore della struttura e assistente sociale alla stesura del PEI e laddove già redatto chiede di poterne prendere visione ed eventualmente aggiornarlo/rivederlo in base al superiore interesse del minore.</p>	<p>Predisporre il PEI del minore garantendo un'adeguata partecipazione del ragazzo e pianifica regolari incontri con tutore, ragazzo e A.s. per rivederlo ed aggiornarlo nel tempo.</p> <p>Attiva le risorse sul territorio necessarie a dare attuazione ai progetti educativi dei ragazzi.</p> <p>Definisce un progetto socio-educativo generale che orienta l'azione della struttura. Garantisce la partecipazione diretta del ragazzo nella predisposizione dei percorsi educativi.</p>	<p>Garantisce la qualità del PEI realizzato, collaborando con la struttura e il tutore.</p> <p>Invia una copia del PEI all'Autorità Giudiziaria (Procura e Tribunale per i Minorenni) affinché la stessa provveda alla ratifica ex art. 19 d.lgs 142/15 come mod. dalla Legge 47/17.</p> <p>Partecipa regolarmente agli incontri di aggiornamento con tutore, educatore di comunità e minore. Valuta e monitora le risorse sul territorio necessarie a dare attuazione ai progetti educativi dei ragazzi. Verifica e monitora il progetto socio-educativo generale della struttura.</p>
<b>3A. CURA DELLA SALUTE</b>	<p>Verifica che le condizioni del minore e del suo contesto garantiscano il suo benessere (da intendersi come uno stato di totale benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente come assenza di malattie o infermità – in linea con quanto stabilito dall'OMS).</p> <p>Rilascia il consenso per tutti gli accertamenti e interventi sanitari. Effettua eventuali segnalazioni ai Servizi Specialistici dell'Asl 3 Genovese. Cura i rapporti con la famiglia di origine del ragazzo per informarla sullo stato di salute del minore.</p>	<p>Assicura condizioni e misure ottimali per il benessere del minore effettuando i primi screening tesi a verificare il suo stato di salute e regolari controlli successivi. Effettua l'iscrizione al SSN con firma del tutore o con sua delega. Accompagna il minore ai normali controlli, salvo richiedano presenza del tutore. Segnala tempestivamente e preventivamente eventuali problematiche al tutore e al servizio sociale.</p>	<p>Garantisce il coordinamento tra servizi sociali e sanitari pubblici in particolare in caso di vulnerabilità del ragazzo (patologie gravi, dipendenze, salute mentale...) operando sempre in raccordo con tutore e struttura di accoglienza.</p>
<b>3B. ISTRUZIONE</b>	<p>A seguito di iscrizione scolastica del minore, mantiene il rapporto con gli insegnanti e svolge colloqui con gli stessi, salvo delega alla struttura di accoglienza.</p>	<p>Effettua in collaborazione con tutore e servizio sociale l'iscrizione scolastica scegliendo il centro scolastico più vicino alla struttura di accoglienza, compatibilmente con le disponibilità e accompagna il minore nello studio quotidiano; svolge colloqui con gli insegnanti, su delega del tutore, per verificare l'andamento scolastico del ragazzo.</p> <p>In caso di accoglienza del minore in periodo di fermo scolastico garantisce la prima fase di alfabetizzazione anche attraverso il volontariato o l'accompagnamento ad enti e associazioni competenti.</p> <p>Verifica il percorso scolastico pregresso del ragazzo valorizzando al massimo competenze e attitudini individuali.</p>	<p>Garantisce iscrizione scolastica del minore e evidenzia il ruolo fondamentale dell'istruzione/formazione nell'ambito del progetto di integrazione sul territorio del minore.</p>
<b>3C. FORMAZIONE</b>	<p>Si esprime in merito al progetto ritenuto più adeguato per il minore, confrontandosi con chi predispose i progetti di formazione e con il servizio sociale. Nel caso in cui reperisca direttamente l'offerta formativa ne attiva l'attuazione in collaborazione con il servizio sociale.</p>	<p>Illustra al tutore i diversi percorsi formativi valutando insieme il più idoneo al minore.</p> <p>Nel caso in cui l'offerta formativa provenga dalla struttura di accoglienza, il tutore collabora con la struttura stessa.</p>	<p>Verifica che il tutore sia informato sui diversi percorsi formativi esistenti sul territorio e si attiva affinché ai minorenni siano offerte possibilità formative concrete volte all'inserimento lavorativo. Mette a disposizione l'educatore professionale del CSF.</p>

**4. RAPPORTI CON AUTORITÀ GIUDIZIARIA E CON GARANTE DEI DIRITTI DEI MINORI**

Ha la rappresentanza processuale del minore, presenza alle udienze presso il TM e cura gli atti e i procedimenti con valore legale (denunce, nomina e contatti con legali, USSM, ecc.). Si assicura che il minore sia adeguatamente informato di tutto ciò che lo riguarda provvedendo egli stesso in caso contrario. Redige apposite relazioni – compresi, se il minore risultasse percettore di redditi, l'inventario ex art 362 cc e l'eventuale rendiconto ex art 385 cc e ss - per il TM come da decreto di nomina.

Qualora fosse necessario contattare l'Autorità Giudiziaria competente, ha cura di avvisare preventivamente e tempestivamente il tutore del minore. Presenza, ove richiesto, alle udienze in sede di AGM.

Informa il tutore ed il minore di ogni eventuale azione giudiziaria avviata nei confronti del minore, nonché di decisioni e provvedimenti giuridici presi e garantisce il diritto di partecipazione del minore. Mantiene i rapporti istituzionali con l'AGM e con il Garante dei Diritti dei Minori.

**5. ATTIVITÀ RICREATIVE****5A. SPORT, TEMPO LIBERO**

Iscrive il minore all'attività sportiva di suo gradimento compatibilmente con le risorse attivate dalla struttura di accoglienza e, per quanto possibile, lo coinvolge in attività extra con altri ragazzi e/o tutori.

Assicura la realizzazione di attività che consentano al minore di occupare produttivamente il suo tempo al di fuori della scuola e/o dei corsi di formazione. Illustra al minore ed al tutore le attività sportive o ricreative previste e lo accompagna alle stesse. Definisce e chiarisce, nell'ambito del progetto socio-educativo generale, la rete di opportunità presenti e accessibili sul territorio.

Si attiva al fine di mettere a disposizione delle strutture di accoglienza una serie di alternative che consentano al minore di svolgere attività ricreative al di fuori della frequenza scolastica e/o formativa nell'ottica di prevenzione primaria e integrazione sociale.

**5B. VACANZE**

Concorda insieme alla struttura e al servizio sociale eventuali opportunità per il minore di trascorrere alcuni giorni di vacanza fuori dalla struttura, tenendo in considerazione anche il progetto generale della struttura di accoglienza per minimizzare la possibile disparità di trattamento rispetto agli altri minorenni accolti.

Concorda insieme alla struttura e al servizio sociale eventuali opportunità per il minore di trascorrere alcuni giorni di vacanza fuori dalla struttura, tenendo in considerazione anche il progetto generale della struttura di accoglienza per minimizzare la possibile disparità di trattamento rispetto agli altri minorenni accolti.

Valuta, nel superiore interesse del minore, la possibilità che lo stesso trascorra un periodo di vacanza con il tutore. Predisporre e facilita opportunità socio-educative complementari nei periodi di interruzione scolastica.

**5C. USCITE**

Concorda le uscite del minore nel rispetto delle regole disciplinate all'interno della comunità di accoglienza.

Concorda con il tutore le uscite del minore nel rispetto delle regole disciplinate all'interno della comunità di accoglienza, favorendo le uscite sollecitate dal tutore stesso ed alla sua presenza.

In caso di uscite non autorizzate o in caso di ritardi significativi, informa tempestivamente il tutore ed il Servizio Sociale di ogni segnalazione alle autorità competenti.

Garantisce la possibilità per i ragazzi collocati nelle strutture di poter beneficiare di uscite compatibilmente alla vita della comunità e all'esigenze di ragazzi adolescenti.

	TUTORE VOLONTARIO	STRUTTURA ACCOGLIENZA	SERVIZIO SOCIALE
<b>6. LAVORO E AUTONOMIA</b>			
<b>6A. CONVERSIONE PERMESSO DI SOGGIORNO</b>	<p>Collabora con il servizio sociale e la struttura di accoglienza nella definizione degli atti necessari alla conversione del permesso di soggiorno per minore età e si attiva nel reperimento della documentazione necessaria. Monitora che i necessari adempimenti siano stati compiuti nei tempi da parte della struttura e/o dei servizi sociali, attivandosi in caso di necessità.</p> <p>Nel caso di rinnovo della protezione internazionale accompagna il minorenne nei diversi passaggi.</p>	<p>Fornisce al Servizio Sociale eventuale documentazione utile da inviare alla DG immigrazione ai fini del rilascio del parere.</p> <p>Informa il tutore della documentazione necessaria da reperire ai fini della conversione.</p> <p>Nel caso di rinnovo della protezione internazionale accompagna il minorenne nei diversi passaggi.</p>	<p>Invia richiesta di parere alla DG Immigrazione attraverso SIM. Fornisce al tutore indicazioni sull'istruzione e gli sviluppi della pratica.</p> <p>Trasmette tempestiva relazione al Tutore volontario, alla Competente Questura (Ufficio Immigrazione), e al TM qualora non ritenga sussistenti i presupposti per la conversione del Permesso di Soggiorno ex art. 13.2 L. 47/2017 e 32.1bis D Lvo 286/98</p>
<b>6B. RICHIESTA DEL PROSIEGUO AMMINISTRATIVO EX ART. 13 L. 47/2017</b>	<p>Valuta la possibilità di richiedere tale prosieguo qualora ne sussistano i presupposti e spiega al minorenne in cosa consiste tale misura. Può presentare istanza presso il TM con l'adesione del minorenne stesso in collaborazione con i servizi sociali stessi.</p>	<p>Collabora con tutore, minorenne e servizio sociale nella scelta relativa al prosieguo amministrativo rendendosi disponibile a fornire ogni documentazione utile a tal fine. Se munita di operatore legale può aiutare il tutore nella formulazione della richiesta.</p>	<p>Informa il tutore circa la possibilità di richiedere prosieguo amministrativo illustrandone i presupposti ai sensi dell' art. 13/2 della L. 47/2017 può presentare istanza al TM. Anche in accordo con il tutore, se nominato, fornendo relazione ed altra documentazione idonea.</p>
<b>6C. LAVORO</b>	<p>Aiuta il minorenne a scegliere il tipo di percorso formativo/lavorativo da intraprendere compatibilmente alle sue attitudini ed al mercato del lavoro. Richiede ai servizi sociali attivazione di tirocini/borse lavoro.</p>	<p>Illustra al tutore ed al minorenne i diversi percorsi lavorativi esistenti e prepara documentazione idonea all'attivazione degli stessi.</p>	<p>Richiede a UCIL o altra agenzia formativa l'avvio del percorso più idoneo per il singolo minorenne.</p>
<b>6D. AUTONOMIA ABITATIVA</b>	<p>Può richiedere inserimento in alloggio protetto o sociale. Tutore e struttura di accoglienza possono individuare alloggi privati, convivenze, ecc. (progetto di uscita in autonomia).</p> <p>Nel caso di richiesta del minorenne di rimpatrio assistito il tutore attiva procedura con gli Organismi internazionali deputati (OIM).</p>	<p>Collabora con il tutore per il progetto di uscita in autonomia e fornisce indicazioni al tutore e al ragazzo circa la possibilità di inserimento in alloggio protetto o sociale o circa esistenza di associazioni/organizzazioni alle quali rivolgersi.</p>	<p>Valuta la richiesta di inserimento in alloggio protetto o sociale considerando la lista d'attesa. Collabora e facilita i contatti con OIM in caso di rimpatrio assistito.</p>

Il Tribunale e la Procura per i Minorenni di Genova e il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Liguria si impegnano a vigilare e valutare l'efficacia delle presenti Linee Operative.

## ARTICOLO 4 MODIFICHE

Le parti si impegnano, altresì, ad aggiornare il documento sulla base di eventuali indicazioni e rilievi da parte dei diversi attori istituzionali, e non, coinvolti nell'accoglienza, nonché in caso di rilevanti modifiche della normativa rilevante vigente in materia, mantenendo il medesimo approccio collaborativo che ha condotto alla definizione delle presenti Linee Operative.

Il Tribunale per i minorenni di Genova  
La Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Genova  
Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Liguria  
Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza del Comune di Genova  
Il Comune di Genova











Osservatorio Nazionale sui  
Minori Stranieri non Accompagnati



cespi.it  
defenceforchildren.it



con il sostegno di

